



VI CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES

Pensar el futuro. Transformaciones sociales en América Latina y el Caribe
5 al 7 de noviembre de 2025. Buenos Aires, Argentina

Resúmenes y ponencias

**Eje 2: Política internacional y
reconfiguración del orden global**



VI CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES

5 al 7 de Noviembre de 2025 • Buenos Aires, Argentina

FLACSO Argentina

VI Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales : Pensar el futuro : Transformaciones sociales en América Latina y el Caribe : resúmenes y ponencias : eje 2 : política internacional y reconfiguración del orden global ; Compilación de Leandro Antonelli. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descargay online

ISBN 978-987-8263-78-6

1. Política Internacional. I. Antonelli, Leandro, comp.
CDD 320

Edición: Leandro Antonelli

Diseño: Ignacio Ariel Fernández Casas



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

ISBN 978-987-8263-78-6



FLACSO Argentina
Tucumán 1966, Ciudad Autónoma
de Buenos Aires, Argentina.
Tel. + 54 11 5238 9300
www.flacso.org.ar

congreso2025.flacso.org.ar

<i>Índice</i>	3
<i>Prólogo</i>	6
<i>Presentación del Eje 2</i>	10
<i>¿Conservación o saqueo? La flota china y el desafío geopolítico en Galápagos hacia el 2050</i>	13
<i>¿La unidad de una diferencia? El rol del Tsinghua University Latin America Center en la evolución de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe</i>	58
<i>Acuerdos y tratados comerciales con China y Estados Unidos: impactos en la estructura productiva colombiana</i>	59
<i>Control de armas, fuentes de conocimiento, y género: consideraciones críticas sobre los enfoques existentes</i>	60
<i>Cooperación descentralizada y gobiernos locales: aproximaciones para reflexionar sobre la perspectiva de género</i>	78
<i>Del Plan Condor a la guerra contra el terrorismo: narrativas de legitimación de la violencia y continuidades en las políticas de seguridad contemporáneas</i>	97
<i>Derecha radical populista y sistema multilateral: los casos de Trump y Bolsonaro</i>	114
<i>Desafíos de la gobernanza climática regional frente a la reconfiguración del orden internacional: una mirada al MERCOSUR</i>	134
<i>Desde el Sur. Cooperación internacional, género y poder en la Iniciativa Spotlight</i>	153
<i>Ecuador y la construcción de una Ética Marítima Global: el buen vivir y los desafíos de un nuevo orden mundial sostenible</i>	166
<i>El Ciclo de Subrepresentación: factores estructurales e institucionales que limitan la representación de autores y autoras y del conocimiento del Sur Global en el IPCC</i>	167
<i>El Cuerno de África: escenario de competencia entre poderes globales y regionales</i>	168
<i>El mito del desarrollo sustentable en América Latina: energías limpias y viejas desigualdades</i>	182

<i>El Sur Global ante la amenaza nuclear</i>	183
<i>Entre lo nuevo y lo viejo. El Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad (RST) del FMI como herramienta para promover soluciones de mercado al cambio climático</i>	221
<i>Evaluación internacional desde el Sur: colaboraciones Sur-Sur para reconfigurar el ecosistema global, con equidad</i>	222
<i>Finanzas internacionales en transición: desafíos y estrategias de inserción para América Latina en un escenario de fragmentación global</i>	240
<i>Fuerzas sociales y explotación del litio en Argentina, Bolivia y Chile</i>	257
<i>Geopolítica sublimada: análisis comparado entre México y Francia en torno a la minería submarina</i>	280
<i>Integración económica como determinante de la inseguridad alimentaria</i>	293
<i>La competencia tecnológica por la hegemonía del siglo XXI: la inteligencia artificial y su impacto en la seguridad internacional</i>	294
<i>La Confederación de Estados del Sabel (AES) como actor geopolítico emergente: soberanía regional y reconfiguración de alianzas en la transición hegemónica global</i>	313
<i>La estructura de gobernanza intergubernamental de UNASUR y su influencia en la participación de la sociedad civil en el organismo: el caso de la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA del 2008-2014</i>	321
<i>La guerra Rusia-Ucrania desde la lectura de las teorías de las Relaciones Internacionales</i>	335
<i>La política exterior de Chile con Bolivia durante la administración de Gabriel Boric y Luis Arce: resultados de un acercamiento funcional</i>	356
<i>La primera guerra comercial de Trump (2018-2020): conflicto, cooperación e implicancias para el vínculo entre Estados Unidos y China</i>	357
<i>La transformación de la guerra: análisis de la variable territorial (1945-2025)</i>	358
<i>Las dinámicas de la guerra en el siglo XXI: el fenómeno de la privatización de la seguridad</i>	359
<i>Lecciones latinoamericanas para pensar un TLC entre China y Uruguay</i>	375

<i>Market Access, Issue Linkage, and Mitigation: the Political Economy of Uruguay's Accession to the Patent Cooperation Treaty</i>	376
<i>Mercenarios de la postmodernidad y las guerras híbridas</i>	377
<i>Percepción de amenazas y estrategias de equilibrio: Argentina y la carrera armamentista naval del Cono Sur (1906-1914)</i>	378
<i>Políticas indigenistas integracionistas en Colombia en el siglo XX</i>	379
<i>Reinvención del multilateralismo global: el papel de la UNCTAD en la gobernanza comercial de los Países Menos Adelantados frente al debilitamiento de la OMC</i>	380
<i>Tendencias estructurales de la gobernanza regional energética: acciones de Uruguay en pro de la integración energética en el Cono Sur</i>	399
<i>Transformismo en la descarbonización de países exportadores de petróleo: el oxímoron de Colombia y Ecuador frente a la lucha climática global</i>	400
<i>Transición justa desde el Sur Global: una hoja de ruta para América Latina</i>	420
<i>Un acercamiento a las propuestas recientes para la gestión de las crisis de deuda soberana</i>	421
<i>Una aproximación a la discusión marxista sobre el imperialismo y la transnacionalización del capital</i>	422

Prólogo

Pensar el futuro nunca ha sido una tarea sencilla. En América Latina y el Caribe, esta tarea se vuelve particularmente compleja en un tiempo marcado por profundas transformaciones económicas, tecnológicas, ambientales, políticas y culturales que desafían muchas de las categorías con las que tradicionalmente hemos interpretado nuestras sociedades.

Las ciencias sociales nacieron, en gran medida, como una respuesta intelectual a grandes procesos de transformación histórica. Hoy, frente a la reconfiguración del orden global, la expansión acelerada de las tecnologías digitales y de la inteligencia artificial, las crisis democráticas, el agravamiento de las desigualdades, las migraciones, las nuevas conflictividades sociales y la emergencia climática, las preguntas fundamentales vuelven a imponerse con renovada urgencia: ¿cómo comprender las sociedades que estamos construyendo?, ¿qué capacidades institucionales y colectivas serán necesarias para enfrentar los desafíos del presente?, ¿qué horizontes de desarrollo, democracia y justicia social son posibles para nuestra región?

Estas preguntas estuvieron en el centro del VI Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO, celebrado bajo el lema Pensar el Futuro. Transformaciones Sociales en América Latina y el Caribe. Sin embargo, más que ofrecer respuestas cerradas, el Congreso se propuso abrir espacios de reflexión, debate y diálogo sobre las múltiples dimensiones de los cambios que atraviesan nuestras sociedades.

Desde su creación, FLACSO ha sostenido la convicción de que los grandes desafíos latinoamericanos y caribeños exigen perspectivas regionales de análisis y cooperación. Como organismo intergubernamental dedicado a la enseñanza, la investigación y la cooperación académica, nuestra institución ha contribuido durante más de seis décadas a la formación de generaciones de científicas y científicos sociales, a la consolidación de redes de investigación y a la construcción de una comunidad intelectual comprometida con la comprensión crítica de las realidades de la región.

Esta trayectoria se fundamenta en una idea que continúa siendo central: la integración latinoamericana y caribeña no constituye únicamente un proyecto político, económico o diplomático. Es también un proyecto de construcción y circulación de conocimientos. Pensar la región implica crear espacios donde las experiencias nacionales dialoguen entre sí, donde los saberes circulen más allá de las

fronteras estatales y donde las distintas tradiciones intelectuales puedan encontrarse para construir interpretaciones compartidas sobre problemas comunes.

El VI Congreso fue una expresión concreta de ese esfuerzo colectivo. Investigadoras e investigadores, docentes, estudiantes, representantes de organismos públicos, organizaciones sociales e instituciones académicas provenientes de distintos países participaron en conferencias magistrales, paneles especiales, mesas temáticas y múltiples actividades de intercambio que permitieron abordar problemáticas centrales para la región desde perspectivas interdisciplinarias y comparadas. Más que un encuentro académico, el Congreso constituyó un espacio de fortalecimiento de la cooperación regional y de reafirmación del compromiso de FLACSO con la producción de conocimiento crítico y situado.

La amplitud de los debates desarrollados durante el Congreso revela, además, la extraordinaria capacidad de las ciencias sociales latinoamericanas y caribeñas para dialogar con los desafíos contemporáneos. Los ejes temáticos abordaron cuestiones tan diversas como la democracia y la gobernabilidad; la reconfiguración de las relaciones internacionales y del orden global; los desafíos del bienestar y de las políticas sociales; las transformaciones del desarrollo económico; las capacidades estatales y las administraciones públicas; las violencias y la seguridad; las migraciones; la cultura, la comunicación y las identidades; las desigualdades de género; la transformación tecnológica y la inteligencia artificial; así como los impactos sociales y políticos de la crisis climática.

Detrás de esta diversidad temática existe una preocupación común: comprender cómo las transformaciones globales reconfiguran las condiciones de vida de nuestras sociedades y cuáles son las respuestas que América Latina y el Caribe pueden construir desde sus propias experiencias históricas.

La región atraviesa un momento particularmente significativo. La emergencia de nuevos polos de poder mundial, la transformación de las cadenas globales de producción, las disputas tecnológicas, la crisis de los consensos multilaterales contruidos durante las últimas décadas y los crecientes cuestionamientos a las instituciones democráticas configuran un escenario de incertidumbre, pero también de profundas disputas sobre los rumbos posibles del desarrollo y de la convivencia social.

Frente a estos procesos, América Latina y el Caribe no son actores pasivos. Son territorios atravesados por tensiones, contradicciones y conflictos que reflejan, de manera particularmente intensa, muchos de los dilemas contemporáneos. Al mismo

tiempo, son espacios donde persisten importantes capacidades de resistencia social, experiencias de organización colectiva, luchas por la ampliación de derechos y esfuerzos permanentes por construir respuestas frente a las desigualdades, las exclusiones y las múltiples formas de violencia que afectan a nuestras sociedades.

En este contexto, resulta especialmente relevante reconocer que América Latina y el Caribe no sólo producen diagnósticos sobre sus propias realidades. La región ha sido históricamente un espacio de elaboración intelectual capaz de generar conceptos, categorías y perspectivas analíticas originales para comprender los procesos sociales, políticos y económicos contemporáneos. Desde las teorías de la dependencia hasta los debates sobre colonialidad, ciudadanía, interculturalidad, cuidados, extractivismo o democracia, las ciencias sociales latinoamericanas han contribuido de manera decisiva a enriquecer las discusiones globales. Pensar el futuro exige también fortalecer esta capacidad de producir conocimiento desde nuestras propias experiencias históricas, interrogantes y desafíos, evitando que la región sea concebida únicamente como objeto de estudio y reafirmando su papel como sujeto activo en la construcción del conocimiento social.

Por ello, las ciencias sociales tienen hoy una responsabilidad que excede la producción académica en sentido estricto. Se trata de contribuir a la construcción de herramientas analíticas que permitan comprender la complejidad de los procesos contemporáneos, fortalecer el debate público y ampliar las capacidades de nuestras sociedades para imaginar futuros posibles.

Las contribuciones reunidas en estas Actas reflejan precisamente esa vocación. En ellas convergen investigaciones empíricas, debates conceptuales, estudios comparados y reflexiones críticas producidas desde distintos contextos nacionales e institucionales. Su valor no radica únicamente en la riqueza de los resultados presentados, sino también en la posibilidad de poner en diálogo perspectivas diversas sobre los desafíos compartidos de la región.

En un mundo donde el conocimiento tiende a concentrarse en pocos centros de producción académica y tecnológica, encuentros como este reafirman la importancia de fortalecer espacios regionales de pensamiento. América Latina y el Caribe no son únicamente objeto de análisis. Son también fuentes de experiencias, categorías, conceptos e interpretaciones capaces de enriquecer las discusiones globales sobre democracia, desarrollo, desigualdad, inclusión, sostenibilidad y transformación social.

Estas Actas constituyen, por tanto, más que una memoria de las actividades desarrolladas durante el Congreso. Son expresión de una conversación regional en

curso. Una conversación que reúne voces diversas, perspectivas múltiples y preocupaciones compartidas sobre el presente y el futuro de nuestras sociedades.

Esperamos que las reflexiones aquí reunidas contribuyan a fortalecer esa conversación y a ampliar los espacios de cooperación intelectual que la hacen posible. Porque pensar el futuro, especialmente en tiempos de incertidumbre, continúa siendo una tarea colectiva. Y porque las ciencias sociales siguen siendo una herramienta indispensable para comprender nuestro tiempo y para construir horizontes más democráticos, justos e inclusivos para América Latina y el Caribe.

Dra. Rebecca Forattini Lemos Igreja

Secretaria General

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Eje 2. Política internacional y reconfiguración del orden global

La política internacional actual se enmarca en una reconfiguración de las relaciones de poder global, el cuestionamiento y la redefinición del orden liberal establecido y la emergencia de nuevos actores con cada vez más gravitación en el escenario global. China se ha ido posicionando como un actor global cada vez más influyente, definiendo nuevos centros de poder alternativos al eje Estados Unidos-Europa. La configuración de bloques regionales, los mecanismos de cooperación Sur-Sur y las estrategias de financiamiento alternativas han reconfigurado el multilateralismo y la gobernanza global. Frente a esto, una nueva geografía global se está delineando, con oportunidades y desafíos para todos los actores involucrados en la política internacional.

Las crisis actuales, relacionadas al cambio climático, las migraciones, la explotación de recursos naturales, los conflictos bélicos, la amenaza a la salud global como la experimentada durante la pandemia de COVID-19 y la inestabilidad política y económica actual, abren múltiples interrogantes para las relaciones internacionales. En este contexto global, América Latina no queda exenta de los múltiples desafíos emergentes.

Estos cambios obligan a repensar las relaciones internacionales tanto en la teoría como en la práctica abordando el papel que los países de la región tienen en la nueva configuración global. Algunas cuestiones centrales se erigen en la forma en que el regionalismo y la cooperación regional resultan mecanismos de negociación y posicionamiento para los países latinoamericanos, de qué manera deben diseñar sus estrategias de política exterior y vinculación con las grandes potencias -viejas y emergentes-, cómo deben administrar la explotación de sus recursos naturales y los impactos del cambio climático.

Todo esto, poniendo el centro de la discusión en torno al/los modelos de desarrollo e inserción internacional, así como en las enormes desigualdades existentes. Pensar la política internacional hoy y la complejidad de agendas que la atraviesan desde América Latina es un ejercicio teórico y conceptual que puede proveernos de las

herramientas para comprender la realidad y lograr una mejor lectura del lugar que la región debe tener en el nuevo entramado de relaciones de poder global para alcanzar sus objetivos de desarrollo y vinculación con el mundo en cambio.

Sub ejes

Teoría e historia de las relaciones internacionales.

Reconfiguración del orden global y emergencia de nuevos centros de poder.

Políticas exteriores latinoamericanas e inserción de América Latina en el mundo actual.

Estudios sobre la paz y la seguridad Internacional.

Multilateralismo y gobernanza global y regional.

Economía política internacional y latinoamericana.

Género y política internacional.

Ambiente, cambio climático y relaciones internacionales.

Cooperación internacional y regional.

Internacionalización de agendas sociales.

Actores no estatales y uso de nuevas tecnologías en las relaciones internacionales.

Comité Académico

Melisa Deciancio. FLACSO Argentina. Investigadora del Área de Relaciones Internacionales e investigadora asistente del CONICET. Coordinadora académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la FLACSO Argentina.

Amalia Amador Fournier. FLACSO Costa Rica. Investigadora y coordinadora de proyectos y programas en migración, refugio, liderazgo político, relaciones internacionales y comunicación política.



FLACSO

VI CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES

5 al 7 de Noviembre de 2025 • Buenos Aires, Argentina

PENSAR EL FUTURO

TRANSFORMACIONES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

¿Conservación o saqueo? La flota china y el desafío geopolítico en Galápagos hacia el 2050

Heleana Zambonino

FLACSO Ecuador

Resumen

La intensificación de la pesca ilegal realizada por flotas de bandera china en las cercanías de la Reserva Marina de Galápagos (RMG) revela profundas tensiones en el orden internacional contemporáneo. Exponiendo los desafíos de la gobernanza marina regional y cuestiona la eficacia de los acuerdos multilaterales para la protección de la biodiversidad. Se analiza dimensiones geopolíticas y geoeconómicas de esta presencia, identificando la reconfiguración de las relaciones de poder global y las implicaciones para América Latina.

Son objetivos de esta investigación: analizar implicaciones geopolíticas de actividad pesquera china en la RMG, evaluar impacto de esta presencia en gobernabilidad marítima-regional y en los intereses estratégicos de Ecuador, proponer lineamientos de acción y cooperación internacional para fortalecer la conservación marina frente al cambio de dinámicas de poder global. Se utilizó un enfoque analítico-descriptivo y prospectivo, basado en la revisión de literatura académica, entrevistas semiestructuradas a expertos en relaciones internacionales, conservación marina y defensa, y el análisis de datos de rastreo satelital de Global Fishing Watch. Se aplicó la metodología MULTIPOL para la priorización de políticas públicas hacia el escenario deseado de gobernanza sostenible 2050. La investigación evidencia que la flota china opera aprovechando vacíos legales en alta mar, afectando la biodiversidad y la soberanía marítima. El Estado ecuatoriano enfrenta limitaciones institucionales y presupuestarias para el control efectivo. Se propone una estrategia de gobernanza regional integrada que refuerce instrumentos multilaterales como CMAR¹ + BBNJ², impulse la diplomacia ambiental y promueva corredores marinos transfronterizos.

La presencia de la flota china en Galápagos refleja un cambio estructural en las dinámicas del poder global, donde la conservación de los bienes comunes se enfrenta a intereses geoeconómicos expansivos. Se requiere un reposicionamiento estratégico del Ecuador y de América Latina mediante alianzas regionales sólidas, estrategias de política exterior ambiental activa y fortalecimiento de la gobernanza oceánica para garantizar la sostenibilidad de los recursos y la protección de la soberanía marítima.

Palabras clave

Geopolítica, Galápagos, bienes comunes, gobernanza marítima, China, pesca ilegal

¹ Corredor Marino del Pacífico Este Tropical.

² Acuerdo sobre la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina más allá de las Jurisdicciones Nacionales (Biodiversity Beyond National Jurisdictions).

1. El saqueo: El problema público

Durante la primera semana de abril de 2025, se incautó un cargamento de 16 ton. de aletas de tiburón en el puerto de Manta (DNPJ 2025), tomando en cuenta que el peso de sus aletas representa apenas el 3.5% del cuerpo de los tiburones (Biery y Pauly 2012), 16 mil kilos de aletas de tiburón equivalen aproximadamente a 17 778 tiburones.³

La pesca ilegal es un problema de larga data (Mejuto, García-Cortés, y Ortiz de Urbina 2009) que no ha logrado ser resuelto; sin embargo ha sido objeto de investigación global, siendo identificada como la primera causa de sobrepesca en los océanos (CLALS y InSight Crime 2022; Pacoureaux et al. 2021; Visbeck et al. 2014). Una de las graves consecuencias de este tipo de explotación es la afectación directa a la observación de tiburones, que además de ser sostenible, genera ingresos pues es una forma de turismo de alto gasto (Castrejón, Moity, y Charles 2024; Lynham et al. 2015). Adicionalmente, de acuerdo con el informe de la NOAA⁴ se consumieron 9 233 toneladas métricas de aletas de tiburón a nivel global (NOAA 2023), lo que constituye una amenaza inminente a la salud de los ecosistemas, la capacidad de regeneración de las poblaciones y la disponibilidad de estas especies en el mediano y largo plazo (Bonaccorso et al. 2021; Lynham et al. 2015). Así, se ha definido a la sobrepesca como una de las principales amenazas a las poblaciones de tiburones y la causa principal de desaparición de poblaciones de teleósteos y elasmobranquios en otras áreas marinas (Porcher y Darvell 2022).

Un efecto negativo adicional de la presencia de estas mega flotas de pesca es la contaminación a partir de residuos y derrames de combustibles, además del constante descarte de plásticos de un solo uso de manera directa hacia el océano y su acumulación en playas y áreas prístinas del archipiélago (Savage et al. 2024). En consecuencia, el 25% del total de especies de tiburones están en categoría de vulnerabilidad, peligro, peligro crítico de extinción según los criterios de la Lista Roja de Especies Amenazadas de la UICN (Pacoureaux et al. 2021).

La amenaza de la pesca ilegal no ha podido ser mitigada o eliminada a pesar de que existen regulaciones nacionales e internacionales para evitar esta actividad dentro de las áreas marinas protegidas (Biery y Pauly 2012). Los tiburones han sido siempre objeto substancial de pesca incidental de palangreros, poteros, *long-lining* y otros (Biery y Pauly 2012; Porcher y Darvell 2022; Bonaccorso et al. 2021; Carr et al. 2013), como resultado de la demanda constante de aletas de tiburón en mercados, especialmente asiáticos (Porcher y Darvell 2022; Dell’Apa, Chad Smith, y Kaneshiro-Pineiro 2014; Tatum 2012).

³ Considerando el aproximado total del peso de cada tiburón equivalente a 30 kg (Mejuto, García-Cortés, y Ortiz de Urbina 2009; Biery y Pauly 2012).

⁴ National Oceanic and Atmospheric Administration - NOAA

Los tiburones tienen una capacidad mínima de supervivencia frente a las actividades de pesca (Porcher y Darvell 2022) dadas sus características físicas así como la velocidad de reproducción de sus individuos (Bonaccorso et al. 2021), y tomando en cuenta que la actividad se encuentra en el foco académico y normativo desde inicios de los años 90 (Hareide et al. 2007; Mejuto, García-Cortés, y Ortiz de Urbina 2009), se estima que la actividad de pesca ilegal ha mermado ya poblaciones enteras de tiburones (Castrejón, Moity, y Charles 2024).

Así, la pesca incidental y la autorización⁵ de este tipo de medidas son perniciosas puesto que por cada pez espada, se capturan en promedio dos o tres tiburones y se ha calcula que por cada dos atunes de aleta amarilla, se captura al menos un tiburón (Porcher y Darvell 2022).

Se identifica un actor que sistemáticamente incrementa el peligro de desaparición de las poblaciones de tiburones en Galápagos: la flota pesquera china⁶ (Primicias EC 2024; Dell'Apa, Chad Smith, y Kaneshiro-Pineiro 2014; Tatum 2012; Carr et al. 2013; Porcher y Darvell 2022; Bonaccorso et al. 2021; Alava et al. 2013). Entre las prácticas de esta flota, se encuentra el faenamiento cruel de los elasmobranquios y el arrojamiento de los cuerpos cercenados aún vivos de los individuos capturados, que finalmente sucumben ante el ahogamiento ante la imposibilidad de movilizarse y por desangramiento (Hareide et al. 2007; Mejuto, García-Cortés, y Ortiz de Urbina 2009; Porcher y Darvell 2022).

El mandato de "*Disposiciones de supervisión de la pesca en aguas distantes*" promulgado por el Ministerio de Agricultura chino en 2003, define los lineamientos bajo los cuales los ciudadanos, las entidades legales y otras organizaciones de la República Popular de China (RPC), se involucran en actividades de pesca en aguas fuera de su territorio, sean estas la pesca en aguas marinas, su procesamiento, aprovisionamiento y/o transporte de productos en alta mar y en áreas bajo la jurisdicción de otros países (Mallory 2013), además de ser subsidiadas y recibir estímulos y beneficios económicos desde el Estado para llevar adelante esta actividad, con responsabilidad directa a través del financiamiento (Mallory 2016; Mallory, Hao, y Danyan 2021).

La sobrepesca, como consecuencia de la pesca ilegal de las poblaciones de tiburones oceánicos ha superado con creces la implementación de las regulaciones comerciales y de gestión pesquera (Cardeñosa et al. 2020; 2021), pasando por encima de la zonificación dispuesta por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR o UNCLOS, por las siglas en inglés correspondientes a *United Nations Convention on the Law of the Sea*) (Mallory 2013) mostrando una cierta posición de

⁵ Vía Decretos u otras normativas habilitantes.

⁶ O internacional, pues han optado por el cambio de bandera y trasbordo de carga en mar abierto o el trasbordo de carga en puerto (Miller y Sumaila 2014; Alava et al. 2017).

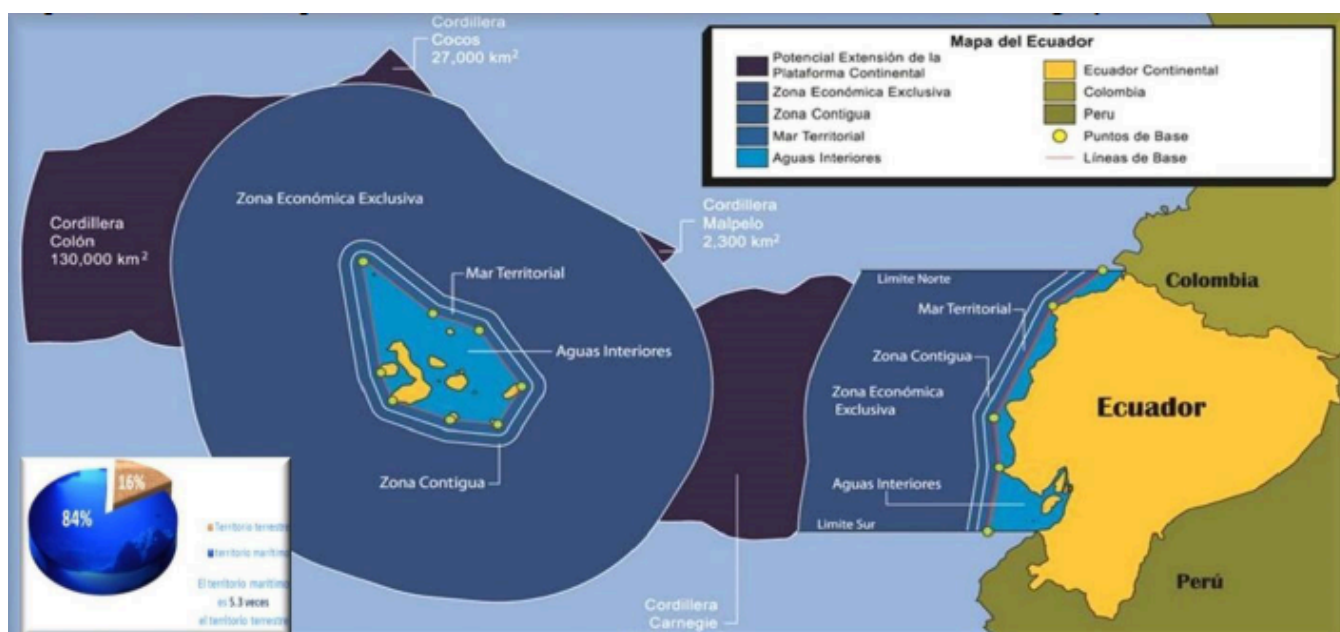
“piratería” financiada por un Estado Nacional que incumple sus compromisos con la convención de la que es signatario (MacKinnon 2018; Ma 2019).

1.1 Límites de las acciones del Estado ecuatoriano en relación con la implementación de políticas públicas concernientes a la conservación de las especies marinas de la RMG

La captura de la embarcación *Fu Yuan Yu Leng 999* en 2017 marcó un hito dentro de la historia de la pesca ilegal en el Ecuador dado el tamaño del cargamento incautado y la composición netamente de tiburones martillo faenados y por faenar, así como fetos; un total de 300 toneladas de carga de tiburones y cerca de 7 639 individuos de especies protegidas de tiburón (Bonaccorso et al. 2021). De este caso se derivó la Declaratoria de Emergencia de la RMG y el Parque Nacional Galápagos (PNG), a partir de la estructura y el marco jurídico normativo de la nación, amparado por el Derecho Internacional (Dávalos 2019).

Este evento demostró las limitaciones de las instituciones del Estado ecuatoriano para controlar las actividades dentro de la RMG, así como señaló las debilidades de los mecanismos de coerción para el cumplimiento de la normativa vigente en las instituciones de control (Torres et al. 2011; Dávalos 2019), también puso en evidencia cómo la facultad de asignación y uso del presupuesto es insuficiente para implementar la norma y por lo tanto resulta ser insuficiente para garantizar la gobernanza y gobernabilidad en los espacios marinos (Torres et al. 2011). Esta situación supone una afectación adicional: es un riesgo para la soberanía y la capacidad de velar por los intereses marítimos nacionales, teniendo que buscar el apoyo de terceras naciones y organizaciones no gubernamentales (Mella 2021).

Mapa 1. Extensión de la plataforma continental sobre las cordilleras de Cocos, Carnegie y Colón



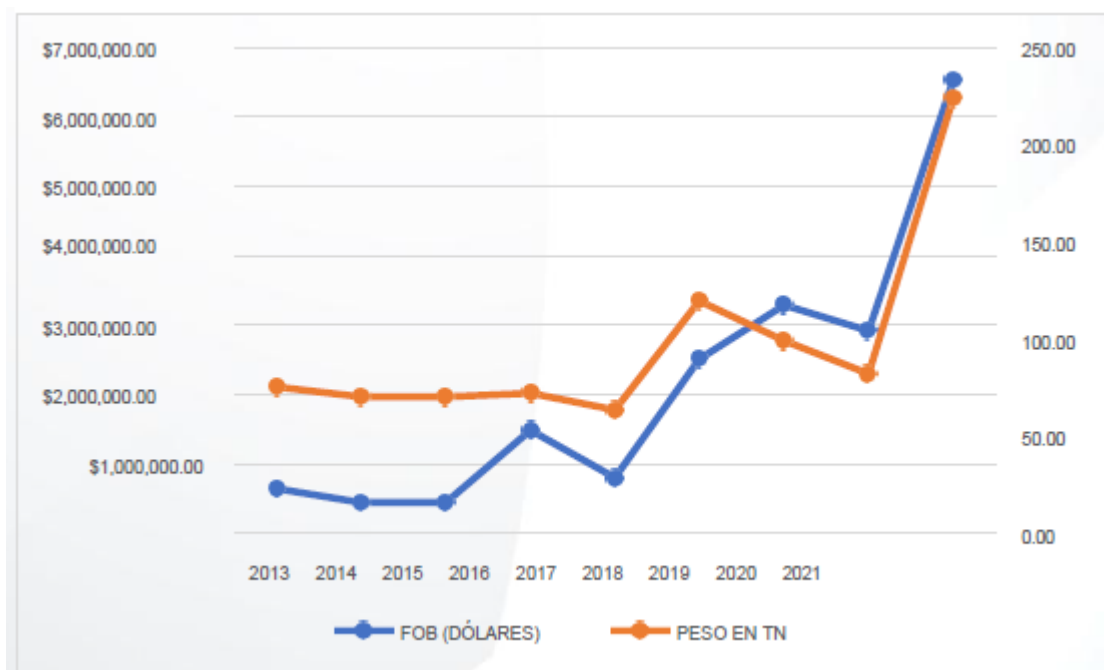
Fuente: H. Gómez (2022)

1.2 Límites presupuestarios de las acciones del Estado ecuatoriano en relación con la implementación de acciones para la conservación de las especies marinas de la RMG

La ausencia de los medios físicos, técnicos y tecnológicos son un impedimento para el ejercicio de la soberanía del Ecuador en el espacio marino correspondiente a la RMG y a la ZEE (Gómez 2022; Mella 2021) y son una restricción para el acceso al reconocimiento por parte de la CONVEMAR a la plataforma marina correspondiente a las cordilleras de Carnegie y Cocos que tienen conexión territorial con la zona del afloramiento de Cromwell, dando al Ecuador hasta 3 veces su extensión territorial en espacio marítimo (Dávalos 2019; Gómez 2022; Mella 2021).

Como consecuencia de estas restricciones para la investigación y conocimiento a profundidad del número de individuos de cada una de las poblaciones de especies, no permite el establecimiento de límites para evitar la sobrepesca a través de controles en el número de individuos que son extraídos de su hábitat, por el contrario, se incrementa el registro de exportaciones en más del 200% entre 2020 y 2021 (Loaiza, 2022a). Cifras que corresponden según varias fuentes únicamente al 10% de los cargamentos que se extraen y comercializan de manera ilegal (Loaiza, 2022a; Romero, 2022; Vega, 2021a).

Gráfico 1. Toneladas e ingresos reportados en el Servicio Nacional de Aduanas correspondientes a la pesca incidental de tiburones y el faenamiento de sus aletas



Fuente: Loaiza 2022

Los vacíos tanto en normativa como en accionar y financiamiento han dado lugar al declive de las poblaciones de tiburones en la RMG (Peñaherrera-Palma et al. 2018), y parte de la cadena de causas, es la ausencia de las instituciones a través de sus controles: para

revisar, registrar, decomisar o controlar las descargas en los puertos de desembarque (Romero 2022)

Límites de gobernanza en el Estado ecuatoriano en relación con la implementación de acciones para la conservación de las especies marinas de la RMG

Como ya se mencionó, la ausencia de estudios relativos a los contenidos y estructura de los recursos marinos concernientes a las especies marinas, organismos vivos, recursos marítimos no vivos es un impedimento para el ejercicio de la soberanía del Ecuador en este espacio (Gómez 2022; Mella 2021; Loaiza 2022b), considerando las dificultades adicionales que se presentan para la gobernanza cuando se desconoce el recurso a administrar o manejar (Loaiza 2022a; Mella 2021).

La gobernanza en este escenario se encuentra lejana puesto que la derivación de una institución a otra⁷ es la norma; el control efectivo en puertos como Manta es una actividad más bien esporádica, inexistente en la práctica, y el amedrentamiento a quienes realizan los controles son el principal síntoma visible del contubernio y la corrupción (Loaiza 2022b; Romero 2022).

El entendimiento de la océano-política como un instrumento para la administración de los espacios marítimos es todavía un aspecto sobre el cual las instituciones involucradas deben trabajar; la desinstitucionalización constituye una seria limitante para la implementación de acciones que permitan el conocimiento extensivo de las dimensiones del espacio marítimo, así como del establecimiento de los intereses marítimos del Ecuador en estos espacios como una extensión de los intereses nacionales en el mar (Gómez, 2022).

Toda vez que los recursos del mar de China han sido devastados (Goldstein 2013; MacKinnon 2018), además de los daños a la sostenibilidad de la pesquería local en África Occidental e Indonesia (Dharmadi, Fahmi, y Satria 2015; Mallory 2013; Okafor-Yarwood et al. 2022; Sekey et al. 2022), y la expedición del mandato de la “*Pesca en Aguas Distantes*” (DWF⁸ por sus siglas en inglés) (Zhou 2023) como una medida de expansión económica y militar (Landreth 2021), China se encuentra en abierta expansión de sus faenas marinas a nivel global, y como resultado, la depredación de los ecosistemas en aguas abiertas se realiza sin control.

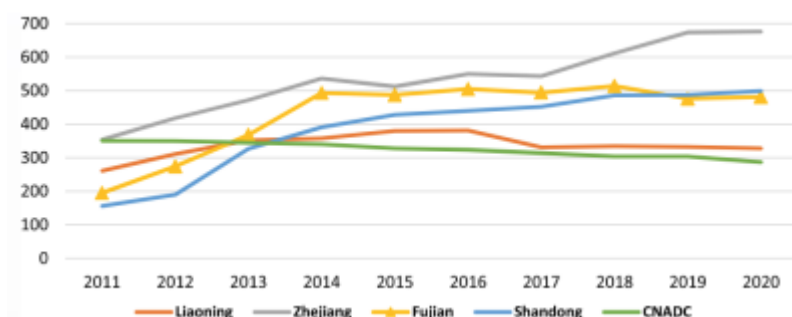
En adición, parte de esta problemática se encuentra en la comprensión limitada de los intereses marítimos como parte de los intereses del Estado Nacional y las dimensiones que esto conlleva para lograr la gestión basada en el equilibrio de la biodiversidad marino-costera con base en la planificación de los espacios marinos, así como el levantamiento y análisis de información con base en una institucionalidad sólida y ordenada (Gómez, 2022). Una muestra de esto es la poca o nula reglamentación y normatividad que existe alrededor del

⁷ (echarse la pelotita)

⁸ Distant Water Fishing.

Plan de Ordenamiento para la Acuicultura y Pesca y con esto, la regulación de las faenas pesqueras en los puertos ecuatorianos (Loaiza, 2022a, 2022b; Romero, 2022), mientras la flota pesquera china crece de manera exponencial:

Figura 1. Número de embarcaciones registradas bajo la modalidad de Pesca en Aguas Distantes por provincia en China y en el CNADC (*China National Agricultural Development Group*)



Fuente: Zhou 2023

Esta flota ha podido incrementarse gracias al financiamiento canalizado por medio del *Plan de Desarrollo de la Economía Marítima* que se fomenta en cada una de las provincias de la República Popular de China (RPC), financiamiento que incluye: presupuesto, crédito, incentivos fiscales y subsidios dedicados al establecimiento de parques industriales (Mallory 2016; Mallory, Hao, y Danyan 2021; Zhou 2023), identificación y creación de marcas y empresas para liderar el mercado, así como tecnologías que permitan incrementar la capacidad de pesca de cada una de las embarcaciones de la flota china (Zhou, 2023).

Esto permite la operación de estas flotas durante las 24 horas del día, los siete días de la semana; así, cientos de barcos se reúnen cerca de las Islas Galápagos, y utilizan ingeniosos métodos de reabastecimiento, cambio de bandera, concentración y almacenamiento de faenas pesqueras en el mar para poder seguir pescando (Farhoud 2022; Miller y Sumaila 2014; Alava et al. 2017), y se dan modos de pesca dentro de espacios protegidos a través del uso de plantados con radio boyas de recuperación para captar peces y que estos sean arrastrados por las corrientes con las redes hacia zonas donde pueden ser recuperados (Vega 2021). Así, la evidencia de los límites que tiene el Estado ecuatoriano para el ejercicio de su soberanía en el espacio marino es concluyente. El Estado ecuatoriano tiene serias y graves limitaciones en su accionar local y regional, por lo que es necesaria la determinación de un curso de acción que haga frente a la devastación de los recursos marinos nacionales, con especial atención a la conservación de las especies marinas de interés.⁹

⁹ Especies marinas de interés de conservación.

2. La Conservación:

Resultados del MULTIPOL: Políticas públicas para la gobernanza regional hacia 2050:

Asegurar la sostenibilidad a partir del uso y manejo adecuado de los recursos marinos en los países con incidencia en la conservación de especies marinas de la RMG.

En este apartado se presenta el procedimiento realizado para la identificación de la serie de políticas necesarias a ser implementadas a partir de la evaluación de escenarios por parte de expertos en conservación de especies marinas, biología marina, relaciones internacionales y planificación intergubernamental y regional a partir de los intereses nacionales y marítimos del Ecuador.

Con este fin, se utilizó el método de análisis multicriterio MULTIPOL (Godet, 2010) que tiene como base el análisis multicriterio y realiza la comparación entre diferentes acciones y soluciones propuestas frente a un problema, en consideración de criterios y políticas planteadas desde diferentes ángulos; su objeto es generar un aporte para la decisión a partir de un tablero de análisis simple que pondera, en opinión de los expertos, el impacto de las acciones que se plantean con miras a la toma de decisiones (Godet y Durance 2007). Así, la prospectiva, más allá del diseño de escenarios, también ofrece métodos que permiten determinar cuáles políticas funcionarían mejor en el contexto de un escenario deseado, a partir del cual se evalúan criterios y acciones para establecer las mismas. De las fases señaladas por Godet y Durance (2011) para la planificación prospectiva, el MULTIPOL se encuentra dentro de la Fase 7, de evaluación de opciones estratégicas.

Figura 2. Modelo de prospectiva estratégica de Godet y Durance, 2011



En función del tiempo limitado y el financiamiento a partir de recursos propios que sostiene la presente investigación, se trabajó sobre la base de escenarios propuestos por organismos multilaterales, que colocan a la presente investigación en el debate global sobre el futuro de los recursos marinos, enfocados en la conservación de especies en la Reserva Marina de Galápagos. Ver Definición de los escenarios.

Desde la perspectiva de la océano-política, es crucial comprender la relevancia de la conservación de las especies marinas y cómo esto impacta directamente en los intereses marítimos de Ecuador. La presencia actual y futura de flotas pesqueras internacionales, especialmente aquellas que operan sobre la plataforma marítima ecuatoriana, exige una atención especial. Estas actividades se inscriben en contextos de reclamos extraterritoriales y operaciones económicas impulsadas por mandatos nacionales externos (Mallory 2016; Okafor-Yarwood et al. 2022; Zhou 2023). Particularmente preocupante es la flota china, cuyos antecedentes evidencian comportamientos beligerantes frente a las fuerzas de control que intentan disuadir su presencia y reducir sus actividades extractivas en las aguas internacionales adyacentes a las islas Galápagos (Landreth 2021). Este desafío no solo demanda respuestas nacionales, sino también una colaboración regional y global que permita formular soluciones efectivas para garantizar la protección y sostenibilidad de estos ecosistemas marinos clave (Gómez 2022).

Esto, debe ser considerado como un hecho en contra de los intereses nacionales y marítimos del Ecuador y uno de los cimientos para una disputa en aguas internacionales entre Estados Unidos y la RPC (Goodman 2022) que eventualmente debería ser evitada, no solo por la conservación de los ecosistemas, sino también por el bien superior de la humanidad.

Sobre esta base, el grupo de expertos¹⁰ determinó el siguiente objetivo para enfocar el análisis multicriterio realizado en MULTIPOL:

Objetivo

Generar una gobernanza efectiva en los espacios marítimos del Ecuador, sus áreas marinas protegidas, sus zonas económicas exclusivas, su espacio marítimo correspondiente a la plataforma continental y las zonas de incidencia de estos en aguas abiertas, a partir de la implementación de políticas públicas que fomenten la conservación, sostenibilidad y resiliencia de los ecosistemas marinos hacia 2050.

A partir de este objetivo, y realizando la revisión de la literatura correspondiente, se establecieron, bajo la opinión de los expertos, el siguiente inventario de acciones posibles:

¹⁰ Ver Anexo 5.12 Perfiles de los expertos que realizaron la evaluación de las políticas en el contexto de los escenarios.

Tabla 1. Acciones específicas evaluadas (Inventario de las acciones posibles)

Sigla	Acción evaluada	Descripción resumida
PROH	Prohibición global del comercio de aletas de tiburón	Impulsar en foros multilaterales una moratoria internacional para detener esta práctica.
NDCS	Inclusión de la conservación marina en las Contribuciones Nacionales Determinadas	Integrar compromisos de conservación marina en los aportes climáticos nacionales.
CHINA	Convenio bilateral con China sobre pesca responsable	Establecer acuerdos directos con la RPC para controlar la pesca ilegal en alta mar.
CMAR	Fortalecimiento del Corredor Marino del Pacífico Este Tropical	Impulsar la cooperación y vigilancia regional entre Ecuador, Colombia, Panamá y Costa Rica.
PRES	Presupuestos nacionales para control marítimo	Incrementar la asignación de recursos estatales para vigilancia y monitoreo.
ARMUSA	Alianzas con Estados Unidos para control en alta mar	Establecer cooperación técnica y diplomática con EE.UU. para patrullaje y control marítimo.

Así, en atención al objetivo planteado, y con base en las acciones consideradas como posibles en consideración del contexto de la investigación, los expertos plantearon los siguientes criterios para evaluar los escenarios y las políticas propuestas:

Definición de criterios¹¹

- Gestión basada en los ecosistemas
- Enfoque de gobernanza multinivel
- Manejo integrado de los mares, océanos y áreas costeras en el contexto de la globalización
- Cooperación regional
- I+D+I

Con base en la revisión de planificación prospectiva existente, y las propuestas realizadas a través de las entrevistas en profundidad, los expertos determinaron las siguientes políticas como necesarias:

2.1 Definición de las políticas necesarias para la gobernanza efectiva en la RMG

Tabla 2. Categorías de políticas públicas definidas para ser evaluadas

Sigla	Nombre completo	Descripción
GOBREG	Gobernanza regional	Fortalecimiento de un sistema multilateral para la gobernanza del Pacífico.
ASEPROT	Aseguramiento de protección de especies marinas	Consolidación de áreas marinas protegidas y control efectivo en zonas críticas.
ESPMARCOST	Espacios marinos con planificación costera integrada	Integración de la conservación marina en el ordenamiento del espacio marítimo-costero.
PLANMAR	Planificación marina multisectorial	Desarrollo de instrumentos de planificación marítima más allá de la jurisdicción nacional.

¹¹ Ver Anexo 5.10 Definición de criterios para evaluar los escenarios y las políticas propuestas.

2.2 Resultados y políticas priorizadas

Según el software MULTIPOL, las políticas más efectivas para alcanzar el escenario deseado fueron:

Tabla 3. Priorización de las políticas públicas recomendadas

Prioridad	Política Pública Recomendada
1	Aseguramiento de la protección de las especies marinas de interés.
2	Incremento de la conservación marina en las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDCs).
3	Gobernanza regional de los espacios marítimos.
4	Integración con otros instrumentos de planificación marítima territorial para conservación.

Estas políticas son vistas como fundamentales para articular intereses nacionales con objetivos globales de conservación.

Tabla 4. Evaluación de las políticas en función de los escenarios (MULTIPOL)

	BLUEWAY	ROUGHSEA	FOSILFUELS	Moy.	Ec. Ty	Número
1 : GOBREG	21.5	16	16	17.8	2.6	2
2 : ASEPROT	23	15.5	14	17.5	2.2	3
3 : ESPMARCOST	25	17	18	20	0.9	1
4 : PLANMAR	20	14	15.5	16.5	3.4	4

Tabla 5. Evaluación de las políticas en función de los escenarios (MULTIPOL) con tipología

Política Pública	BLUEWAY	ROUGHSEA	FOSILFUELS	Prom. Esc.	Tipo	Nº Orden
1: Gobernanza regional de los espacios marítimos	21.5	16	16	17.8	Ecológica	2
2: Conservación en las Contribuciones Nacionales (NDCs)	23	15.5	14	17.5	Mixta	3
3: Protección de especies marinas de interés	25	17	18	20	Ecológica	1
4: Integración con planificación marítima territorial	20	14	15.5	16.5	Ecológica	4

Leyenda de escenarios:

- **BLUEWAY:** Escenario deseado: cooperación y conservación (“Trazando el rumbo azul”).
- **ROUGHSEA:** Escenario intermedio: nacionalismo y debilidad ambiental (“Mares agitados hacia adelante”).
- **FOSILFUELS:** Escenario crítico: desarrollo intensivo con combustibles fósiles.

Prom. Esc.: Promedio ponderado entre los tres escenarios.

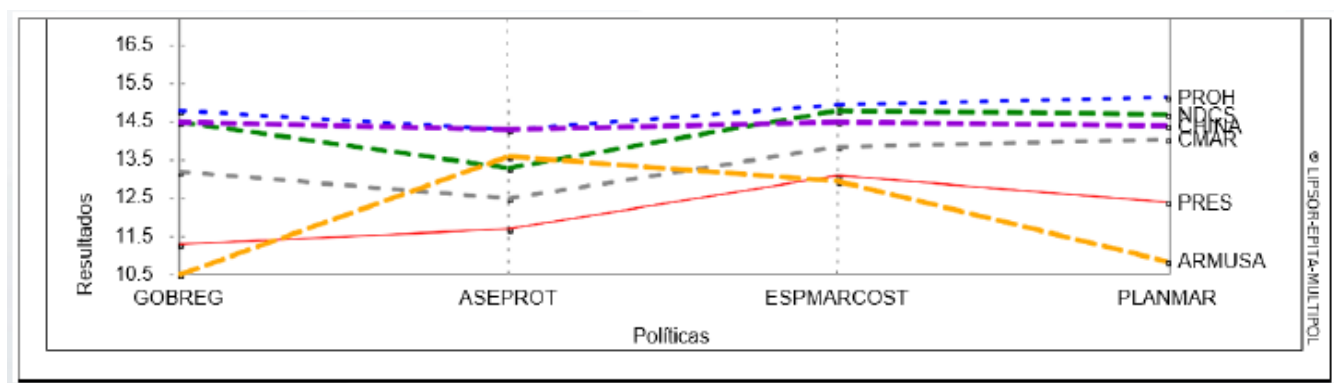
Tipo: Clasificación ecológica o mixta según criterios evaluativos.

Nº Orden: Orden de prioridad estratégica según el software MULTIPOL

Interpretación:

- La política mejor posicionada es la de protección de especies marinas, con el mayor puntaje total promedio (20).
- Le siguen la inclusión de conservación en las NDCs y la gobernanza regional.
- La integración de instrumentos territoriales queda como cuarta, pero aún considerada estratégica.
- Todas las políticas tienen un perfil ecológico o mixto, lo que evidencia la transversalidad de la sostenibilidad en la evaluación.

Gráfico 2. Perfil de clasificación de las acciones según las políticas



Cada línea representa una acción estratégica evaluada por su eficacia frente a las cuatro políticas:

Tabla 6. Acciones estratégicas evaluadas

PROH – Prohibición del comercio de aletas	Línea azul punteada (más alta y estable). Desempeño sobresaliente y constante en todas las políticas (>14.5). Es una acción con alto consenso inter-escenario, reflejando su transversalidad normativa y alto impacto ambiental.
NDCS – Inclusión en Contribuciones Nacionales Determinadas	Línea verde discontinua, también consistentemente alta. Tiene ligera caída en ASEPROT, pero se mantiene sólida en ESPMARCOST y PLANMAR. Se interpreta como una acción de mediano plazo con fuerte legitimidad internacional.
CHINA – Convenio bilateral con la RPC	Línea violeta punteada, con rendimiento alto y estable. Su comportamiento sugiere que lograr acuerdos con China tendría impactos positivos sobre todas las estrategias, pero especialmente en gobernanza y planificación marítima. Requiere alta diplomacia, pero es técnicamente viable.

CMAR – Fortalecimiento del Corredor Marino del Pacífico Este Tropical	Línea gris segmentada. Desempeño medio-alto y relativamente estable (13.5–14). Refleja una acción regional con beneficios estructurales, aunque dependiente de cooperación multilateral.
PRES – Aumento de presupuestos nacionales	Línea roja continua. Ligeramente ascendente, con mejor desempeño en ESPMARCOST. Muestra que el financiamiento local es importante, pero insuficiente por sí solo si no está acompañado de gobernanza y planificación.
ARMUSA – Alianzas con EE.UU.	Línea naranja discontinua, la más inestable. Alto rendimiento en ASEPROT, pero cae bruscamente en PLANMAR. Refleja una acción dependiente del contexto geopolítico y posiblemente percibida como intrusiva o limitada en sostenibilidad institucional, además de potenciales impactos negativos por impactos potenciales en caso de encuentros armamentísticos en la zona.

Este gráfico refleja que para lograr un escenario de conservación efectiva y gobernanza robusta en Galápagos hacia 2050, se deben priorizar acciones de escala internacional, con legitimidad multilateral y capacidad de implementación técnica, como:

- La prohibición global del comercio de aletas (PROH).
- La inclusión de compromisos marinos en las NDCs (NDCS).
- Y los acuerdos bilaterales bien gestionados con potencias clave como China (CHINA).

Estas acciones no solo tienen mayor eficacia según los expertos, sino que también son resilientes a las diferencias entre políticas nacionales. En contraste, acciones bilaterales condicionadas por la geopolítica (como ARMUSA) y soluciones presupuestarias aisladas (PRES) tienen menor potencial transformador si no se acompañan de reformas institucionales más profundas.

Conclusiones

Entendiendo que el saqueo de la biodiversidad y específicamente de las especies de tiburón en el mar regional colindante de las islas Galápagos es una grave amenaza para los intereses marítimos de la región, es indispensable frenar la mortalidad de las especies de tiburón para evitar un daño sustancial a los ecosistemas marinos y restaurar el balance ecológico (Porcher y Darvell 2022).

Parte de promover la conservación, contempla un rol adicional para la RPC: sensibilizar y educar a los consumidores asiáticos, que por cultura fortalecen las prácticas perniciosas de saqueo de los ecosistemas (Dell’Apa, Chad Smith, y Kaneshiro-Pineiro 2014; Dharmadi, Fahmi, y Satria 2015; Cardeñosa et al. 2020). De la misma manera, es necesario estimular el consumo de productos provenientes de pesquerías sostenibles, puesto que hasta el momento, los documentos del gobierno chino no cuentan necesariamente con un aspecto de sensibilización y responsabilidad en relación con el ambiente; los actores de la industria de la pesca china parecerían carecer de información científica sobre buenas prácticas y

técnicas que promuevan la sostenibilidad ambiental así como para tomar decisiones responsables de consumo que incluyan la trazabilidad total de los productos para evitar este problema (Mallory 2016; Mallory, Hao, y Danyan 2021).

En el plano de perfiles de clasificación de las acciones en función de los criterios, aparecen 4 acciones de políticas públicas relativas a la protección de las especies marinas y a la adhesión a los acuerdos internacionales vigentes de conservación, considerando la inclusión de China para lograr un acuerdo para terminar definitivamente con la pesca ilegal y promover la prohibición total de la pesca de tiburones para su cercenamiento y aleteo.

La prohibición global del comercio de aletas de tiburón emerge como una estrategia altamente efectiva y consistente en todos los escenarios prospectivos evaluados. La importancia de esta acción radica en su capacidad para abordar directamente el mercado internacional que impulsa la extracción ilegal y no sostenible de tiburones (Cardeñosa et al. 2020). La demanda creciente de aletas en Asia, especialmente en Hong Kong y China continental, impulsa la sobrepesca de especies vulnerables en zonas sensibles como la Reserva Marina de Galápagos (Bonaccorso et al. 2021). Varios estudios señalan que la prohibición, combinada con controles efectivos y un monitoreo riguroso, es una acción estratégica clave para disminuir significativamente la presión sobre estos ecosistemas marinos (Pacoureaux et al. 2021). Al actuar sobre la demanda internacional, esta acción logra impactos sistémicos y estructurales que superan las barreras nacionales y regionales, fortaleciendo globalmente la conservación marina.

Es indispensable la integración de la conservación marina dentro de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDCs) como otra acción estratégica destacada. Esta acción refleja una creciente tendencia internacional hacia la transversalización de políticas de biodiversidad marina con políticas climáticas (Hoegh-Guldberg et al. 2023). Al incluir la conservación marina en los compromisos climáticos, se reconoce explícitamente el rol crítico de los océanos como sumideros de carbono y ecosistemas esenciales para mitigar los impactos del cambio climático (Gattuso et al. 2018). Se subrayan la importancia de esta integración como un mecanismo eficaz para fortalecer compromisos ambientales internacionales y movilizar financiamiento climático hacia la conservación marina (Bindoff et al. 2019). Esta acción muestra resultados sólidos, especialmente en escenarios que demandan cooperación multilateral y enfoques integrados frente al cambio climático.

El establecimiento de convenios bilaterales específicos con China para fomentar la pesca responsable en alta mar destaca como una acción crucial, particularmente frente a la presión generada por la flota pesquera china en el Pacífico Este Tropical (Mallory 2013). Dada la dimensión geopolítica y económica del problema, un enfoque diplomático directo hacia China resulta estratégico debido a su posición dominante en las flotas globales de pesca en aguas distantes (MacKinnon 2018). Estudios señalan que acuerdos diplomáticos sólidos,

respaldados por sistemas de monitoreo conjunto, acuerdos de trazabilidad y vigilancia satelital, pueden generar una reducción significativa en la pesca ilegal y no declarada, especialmente en zonas como Galápagos, donde las flotas extranjeras representan una amenaza constante para la biodiversidad marina (Dávalos 2019).

El fortalecimiento del Corredor Marino del Pacífico Este Tropical (CMAR) aparece como una acción estratégica con fuerte relevancia regional, pues ofrece un marco institucional sólido para la cooperación internacional entre Ecuador, Colombia, Costa Rica y Panamá (CMAR 2019). Esta acción se basa en principios de gobernanza multinivel y gestión ecosistémica, y promueve la creación y fortalecimiento de áreas marinas protegidas transfronterizas. La literatura sobre gobernanza oceánica sostiene que los corredores marinos son instrumentos eficaces para la conservación de especies migratorias, además de mejorar la resiliencia ecosistémica frente al cambio climático y presiones antrópicas (Visbeck et al. 2014). Sin embargo, su efectividad depende de un fuerte compromiso político y cooperación técnica sostenida entre los países participantes.

El aumento de presupuestos nacionales dedicados específicamente al control marítimo y monitoreo ambiental es una acción táctica necesaria, aunque menos estructural por sí sola. La literatura indica que el control efectivo en espacios marinos protegidos, especialmente en contextos como la Reserva Marina de Galápagos, requiere inversiones constantes en tecnologías avanzadas (como radares, sistemas satelitales, drones) y en capital humano especializado (Torres et al. 2011; Dávalos 2019). Sin embargo, aunque crucial, esta acción tiene limitaciones significativas si no se acompaña de mecanismos robustos de cooperación internacional y planificación integrada a largo plazo.

Las alianzas estratégicas con Estados Unidos para fortalecer el control marítimo tienen un desempeño variable, indicando fuerte dependencia del contexto político internacional y percepción interna de soberanía. Este tipo de alianza ha demostrado tener eficacia inmediata en control y vigilancia marítima, especialmente mediante la cooperación con agencias estadounidenses como la Guardia Costera (USCG) o la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA) (Goodman 2022). Sin embargo, la literatura sugiere que tales acuerdos pueden percibirse localmente como intrusivos o limitantes para la autonomía nacional, generando desafíos para la sostenibilidad institucional a largo plazo. Además, su dependencia en factores geopolíticos externos puede generar vulnerabilidad ante cambios políticos en Estados Unidos; otro aspecto fundamental a considerar es el impacto en los ecosistemas del incremento de embarcaciones bélicas o potenciales encuentros armamentísticos que deben ser evitados en medida de lo posible en atención a la salud de los ecosistemas y al bien superior de la humanidad.

Bibliografía

- Alava, Juan José, MJ Barragán-Paladines, JUDITH Denking, LAIA Muñoz-Abril, PEDRO Jiménez, FABRIZIO Paladines, CARLOS Valle, A Tirapé, NIKITA Gaibor, y MADELEINE Calle. 2017. "Massive Chinese fleet jeopardizes threatened shark species around the Galápagos marine reserve and waters off Ecuador: Implications for national and international fisheries policy". *International Journal of Fisheries Science and Research* 1 (1): 1001.
- Alava, Juan José, Carlos Palomera, Leah Bendell, y Peter S Ross. 2013. "Pollution as an emerging threat for the conservation of the Galapagos Marine Reserve: environmental impacts and management perspectives". En *The Galapagos Marine Reserve: A Dynamic Social-Ecological System*, 247–83. Springer.
- Biery, L, y D Pauly. 2012. "A global review of species-specific shark-fin-to-body-mass ratios and relevant legislation". *Journal of fish biology* 80 (5): 1643–77.
- Bindoff, Nathaniel L, William WL Cheung, James G Kairo, Javier Arístegui, Valeria A Guinder, Robert Hallberg, Nathalie Hilmi, N Jiao, MS Karim, y L Levin. 2019. "IPCC special report on the ocean and cryosphere in a changing climate". *Intergovernmental Panel on Climate Change*, 477–587.
- Bonaccorso, Elisa, Nicté Ordóñez-Garza, Diana A Pazmiño, Alex Hearn, Diego Páez-Rosas, Sebastián Cruz, Juan Pablo Muñoz-Pérez, Eduardo Espinoza, Jenifer Suárez, y Lauren D Muñoz-Rosado. 2021. "International fisheries threaten globally endangered sharks in the Eastern Tropical Pacific Ocean: the case of the Fu Yuan Yu Leng 999 reefer vessel seized within the Galápagos Marine Reserve". *Scientific reports* 11 (1): 14959.
- Cardeños, Diego, Andrew T Fields, Elizabeth A Babcock, Stanley KH Shea, Kevin A Feldheim, y Demian D Chapman. 2020. "Species composition of the largest shark fin retail-market in mainland China". *Scientific reports* 10 (1): 12914.
- Cardeños, Diego, Andrew T Fields, Elizabeth Babcock, Stanley KH Shea, Kevin A Feldheim, Derek W Kraft, Melanie Hutchinson, Maria A Herrera, Susana Caballero, y Demian D Chapman. 2021. "Indo-Pacific origins of silky shark fins in major shark fin markets highlights supply chains and management bodies key for conservation". *Conservation Letters* 14 (3): e12780.
- Carr, Lindsey A, Adrian C Stier, Katharina Fietz, Ignacio Montero, Austin J Gallagher, y John F Bruno. 2013. "Illegal shark fishing in the Galápagos Marine Reserve". *Marine Policy* 39:317–21.
- Castrejón, Mauricio, Nicolas Moity, y Anthony Charles. 2024. "The bumpy road to conservation: Challenges and opportunities in updating the Galapagos zoning system". *Marine Policy* 163:106146.
- CLALS, American University, y InSight Crime. 2022. "IUU Fishing Crimes in Latin America and the Caribbean". CLALS Working Paper 39. THE ADVERSE CONSEQUENCES OF IUU FISHING. SSRN. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4200724>.
- Dávalos, Jaime. 2019. "CONVEMAR y la Reserva Marina de Galápagos". *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa* 4 (2): 11–11.

Dell'Apa, Andrea, M Chad Smith, y Mahealani Y Kaneshiro-Pineiro. 2014. "The influence of culture on the international management of shark finning". *Environmental management* 54:151–61.

Dharmadi, Fahmi, y F Satria. 2015. "Fisheries management and conservation of sharks in Indonesia". *African journal of marine science* 37 (2): 249–58.

DNPJ. 2025. "Cerca de 16 toneladas de aletas de tiburón fueron decomisadas en Manta". Boletín 3948. Comunicación. Manta: Dirección Nacional de Investigación de la Policía Nacional. <https://policiajudicial.gob.ec/cerca-de-16-toneladas-de-aletas-de-tiburon-fueron-decomisadas-en-manta-3948/>.

Farhoud, Nada. 2022. "China shifting fishing focus to the Galapagos islands - putting habitat in danger". *World News, Mirror*, 2022, Environment edition edición. <https://www.mirror.co.uk/news/world-news/china-shifting-fishing-focus-galapagos-28193096>.

Gattuso, Jean-Pierre, Alexandre K Magnan, Laurent Bopp, William WL Cheung, Carlos M Duarte, Jochen Hinkel, Elizabeth Mcleod, Fiorenza Micheli, Andreas Oschlies, y Phillip Williamson. 2018. "Ocean solutions to address climate change and its effects on marine ecosystems". *Frontiers in Marine Science* 5:337.

Godet, Michel, y Philippe Durance. 2007. "Prospectiva Estratégica: problemas y métodos". *Cuadernos de LIPSOR* 104 (20): 169–87.

Goldstein, Lyle J. 2013. "Chinese fisheries enforcement: Environmental and strategic implications". *Marine Policy* 40 (julio):187–93. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.12.007>.

Gómez, Manuel. 2022. La Visión Oceanopolítica: "El Mar Equinoccial"Zoom. Goodman, Joshua. 2022. "China fishing fleet defied U.S. in standoff on the high seas". *Associated Press*, 2022.

Hareide, N., M. Carlson, S. Clarke, J. Clarke, S. Fordham, M. Fowler, C. Pinho, et al. 2007. "European shark fisheries: a preliminary investigation into fisheries, conversion factors, trade products, markets and management measures". Regional report IOTC 2008-WPEB-INF04. Belgium: European Elasmobranch Association.

Hoegh-Guldberg, Ove, Ken Caldeira, Thierry Chopin, Steve Gaines, Peter Haugan, Mark Hemer, Jennifer Howard, Manaswita Konar, Dorte Krause-Jensen, y Catherine E Lovelock. 2023. "The ocean as a solution to climate change: five opportunities for action". En *The blue compendium: From knowledge to action for a sustainable ocean economy*, 619–80. Springer.

Landreth, James. 2021. "The Strategic Significance of the Chinese Fishing Fleet". May June. US Navy. <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military>

review/Archives/English/MJ-21/Landreth-Chinese-Fishing-Fleet-1.pdf. Loaiza, Yalilé. 2022a. "Se dispararon las exportaciones de aletas de tiburones protegidos en 2021". *GK Investigación*, 2022. <https://gk.city/2022/02/28/dispararon-exportaciones-alertas-tiburones-protegidos-ecuador-2021/>.

———. 2022b. "Una cortina de humo sigue favoreciendo el tráfico de tiburones en Ecuador". *Infobae*, 2022.

Lynham, John, Christopher Costello, SD Gaines, y Enric Sala. 2015. "Economic valuation of marine and shark-based tourisms in the Galápagos Islands". *National Geographic Pristine Seas* 44.

- Ma, Xinmin. 2019. "China and the UNCLOS: Practices and Policies". *The Chinese Journal of Global Governance* 5 (1): 1–20. <https://doi.org/10.1163/23525207-12340036>.
- MacKinnon, Jaymes. 2018. "Fishery Depletion and the South China Sea". *Flux: International Relations Review* 9 (1).
- Mallory, Tabitha Grace. 2013. "China's distant water fishing industry: Evolving policies and implications". *Marine Policy* 38 (marzo):99–108.
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.05.024>.
- . 2016. "Fisheries subsidies in China: Quantitative and qualitative assessment of policy coherence and effectiveness". *Marine Policy* 68 (junio):74–82.
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.01.028>.
- Mallory, Tabitha Grace, Chen Hao, y Leng Danyan. 2021. "China's Financing and Subsidization of Capture Fisheries". China Ocean Institute.
- Mejuto, J, B García-Cortés, y J Ortiz de Urbina. 2009. "Ratios between the wet fin weight and body weights of blues shark (*Prionace glauca*) in the Spanish surface longline fleet during the period 1993-2006 and their impact on the ratio of sharks species combined". *Collect. Vol. Sci. Pap. ICCAT* 64 (5): 1492–1508.
- Mella, Carolina. 2021. "Falta de estudios tendría consecuencias en soberanía marina de Ecuador". *Primicias*, 2021.
- Miller, Dana D., y U. Rashid Sumaila. 2014. "Flag use behavior and IUU activity within the international fishing fleet: Refining definitions and identifying areas of concern". *Marine Policy* 44 (febrero):204–11. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.08.027>.
- NOAA. 2023. "Report to Congress: 2023 Shark Finning Report. Development pursuant to: Shark Finning Prohibition Act (Public Law 106-577)". Annual 2023. Washington: National Oceanic and Atmospheric Administration.
- Okafor-Yarwood, Ifesinachi, Nelly I. Kadagi, Dyhia Belhabib, y Edward H. Allison. 2022. "Survival of the Richest, not the Fittest: How attempts to improve governance impact African small-scale marine fisheries". *Marine Policy* 135 (enero):104847.
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104847>.
- Pacoureau, Nathan, Cassandra L Rigby, Peter M Kyne, Richard B Sherley, Henning Winker, John K Carlson, Sonja V Fordham, Rodrigo Barreto, Daniel Fernando, y Malcolm P Francis. 2021. "Half a century of global decline in oceanic sharks and rays". *Nature* 589 (7843): 567–71.
- Peñaherrera-Palma, César, Ingrid van Putten, Yuliya V Karpievitch, Stewart Frusher, Yasmania Llerena-Martillo, Alex R Hearn, y Jayson M Semmens. 2018. "Evaluating abundance trends of iconic species using local ecological knowledge". *Biological Conservation* 225:197–207.
- Porcher, Ila F., y Brian W. Darvell. 2022. "Shark Fishing vs. Conservation: Analysis and Synthesis". *Sustainability* 14 (15). <https://doi.org/10.3390/su14159548>.
- Primicias EC. 2024. "Ecuador y América del Sur, en alerta por la flota pesquera china", 2024.
- Romero, Diana. 2022. "Los inspectores ausentes y el tiburón martillo amenazado". *GK Investigación*, 2022. <https://gk.city/2022/02/25/tiburon-martillo-inspector-pesca-busqueda/>.

Savage, Georgie, Jen J Jones, Juan Pablo Muñoz-Pérez, Ceri Lewis, y Tamara S Galloway. 2024. "Assessing the chemical landscape of the Galápagos Marine Reserve". *Science of the Total Environment*, 176659.

Sekey, Wonder, Kwasi Adu Obirikorang, Tabitha Adinorkwor Alimo, Martin Soku, Benjamin Acquah, Benjamin Apraku Gyampoh, Daniel Adjei-Boateng, Opabea Asare-Ansah, George Ashiagbor, y Jemimah Etonnam Kassah. 2022. "Evaluation of the shark fisheries along the Coastline of Ghana, West Africa". *Regional Studies in Marine Science* 53 (junio):102434. <https://doi.org/10.1016/j.rsma.2022.102434>.

Tatum, Rebecca. 2012. "The Ecology and Controversy of Shark-Fin Soup". *McGeorge L. Rev.* 43:667.

Torres, Víctor, María José Narváez, Pablo Ortiz, Víctor López, Susan Engel, Volker Frank, Pippa Heylings, y Jackie Rivera. 2011. *Conflictos Socioambientales: Políticas públicas y derechos. Aproximación a un debate*. Universidad Politécnica Salesiana. Vol. 2. Quito: ABYA-YALA. <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/6108/1/Conflictos%20socioambientales%20politicas%20publicas%20y%20derechos.pdf>.

Vega, Franklin. 2021. "Luego de 23 años, la Reserva Marina está con ropa pequeña". *Bitácora Ambiental*, 2021, sec. Galapagos. <https://www.bitacoraec.com/post/luego-de-23-a%C3%B1os-la-reserva-marina-est%C3%A1-con-ropa-peque%C3%B1a>.

Visbeck, Martin, Ulrike Kronfeld-Goharani, Barbara Neumann, Wilfried Rickels, Jörn Schmidt, Erik van Doorn, Nele Matz-Lück, Konrad Ott, y Martin F. Quaas. 2014. "Securing blue wealth: The need for a special sustainable development goal for the ocean and coasts". *Marine Policy* 48 (septiembre):184–91. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.03.005>.

Zhou, Hang. 2023. "Provincial variations and entrepreneurialism in the development of China's Distant Water Fisheries (2011–2020)". *Marine Policy* 147 (enero):105344. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105344>.

Anexos

1. Especies marinas de interés de conservación

Tabla 7. Especies priorizadas para la identificación de lineamientos de políticas públicas en el Estado ecuatoriano

Familia / Especie	Nombre común en inglés	Nombre común en español	Presente en la RMG	Estatus de conservación UICN		Convención CITES
1 <i>Carcharhinus falciformis</i>	Silky shark	Tiburón mico/sedoso	SI	Vulnerable	VU	Appendix II
2 <i>Carcharhinus longimanus</i>	Oceanic whitetip shark	Tiburón aletón/ puntas blancas oceánico	SI	En Peligro Crítico	CR	Appendix II
3 <i>Carcharhinus galapagensis</i>	Galapagos shark	Tiburón de galápagos	SI	Desconocido	LC	Appendix II
4 <i>Sphyrna lewini</i>	Scalloped Hammerhead shark	Tiburón martillo	SI	En Peligro Crítico	CR	Appendix II
5 <i>Rhincodon typus</i>	Whale shark	Tiburón ballena	SI	En Peligro	EN	Appendix II

Tabla 8. Registro de especies de tiburón encontradas en una embarcación china capturada con pesca ilegal proveniente de la RMG (2020)

Familia / Especie	Nombre común en inglés	Nombre común en español	Presente en la RMG	Total*	%	Estatus de conservación UICN	Apéndice CITES
<i>Carcharhinus falciformis</i>	Silky shark	Tiburón mico/sedoso	SI	257	27.66%	Vulnerable	Apéndice II
<i>Carcharhinus longimanus</i>	Oceanic whitetip shark	Tiburón aletón/ puntas blancas oceánico	SI	188	20.24%	En Peligro Crítico	Apéndice II
<i>Alopias pelagicus</i>	Pelagic thresher	Tiburón rabón bueno	SI	122	13.13%	En Peligro	Apéndice II
<i>Sphyrna lewini</i>	Scalloped hammerhead	Cachuda roja	SI	122	13.13%	En Peligro Crítico	Apéndice II
<i>Prionace glauca</i>	Blue shark	Tiburón azul o Aguado	SI	109	11.73%	Casi Amenazado	ND
<i>Sphyrna zygaena</i>	Smooth hammerhead	Cachuda blanca	SI	67	7.21%	Vulnerable	Apéndice II
<i>Alopias superciliosus</i>	Bigeye thresher	Tiburón rabón amargo/ Tiburón zorro ojón	SI	54	5.81%	Vulnerable	Apéndice II
<i>Isurus oxyrinchus</i>	Shortfin mako	Tiburón tinto	SI	4	0.43%	En Peligro	Apéndice II
<i>Carcharhinus amblyrhynchos</i>	Grey reef shark	Tiburón gris de arrecife	SI	2	0.22%	En Peligro	ND
<i>Galeocerdo cuvier</i>	Tiger shark	Tiburón tigre	SI	2	0.22%	Casi Amenazado	ND
<i>Rhincodon typus</i>	Whale shark	Tiburón Ballena	SI	1	0.11%	En Peligro	Apéndice II
<i>Mustelus mustelus</i>	Common smooth-hound	Tollo	NO	1	0.11%	Vulnerable	ND

* Número total de individuos encontrados

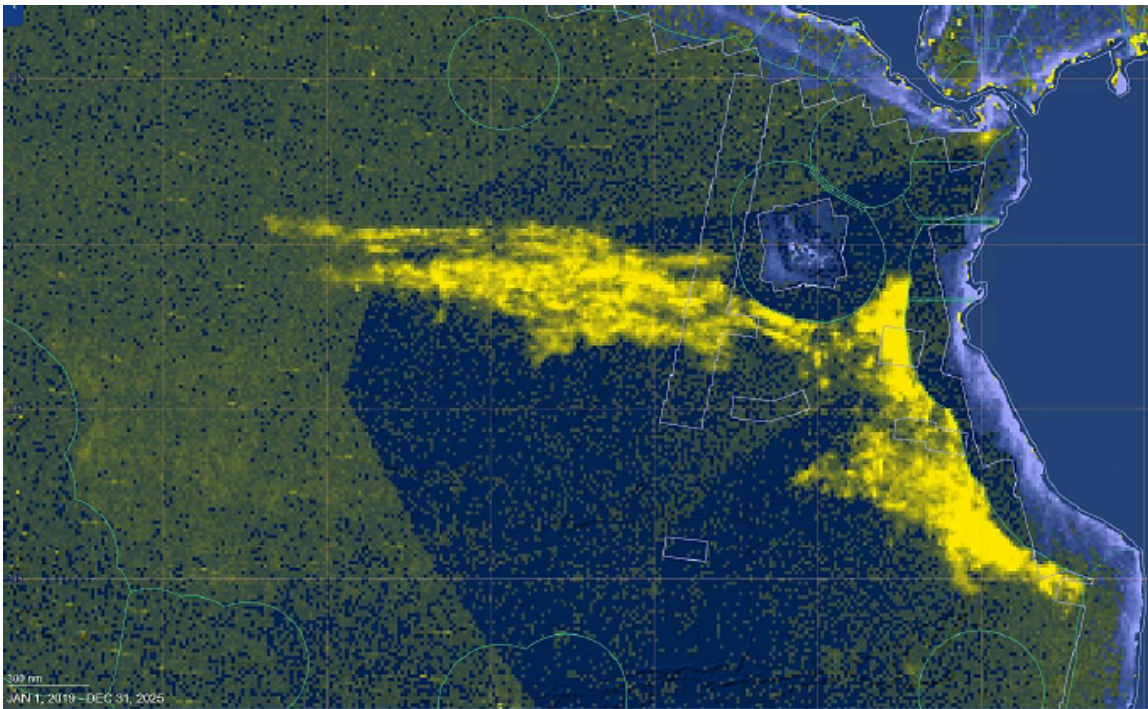
Fuente: Adaptado de Bonaccorso et al. (2021) con modificaciones basadas en la actualización 2018 de la lista UICN disponible en <https://www.iucnredlist.org/>

Criterios de selección:

- Representatividad
- Capacidad de atracción turística
- Distribución y abundancia

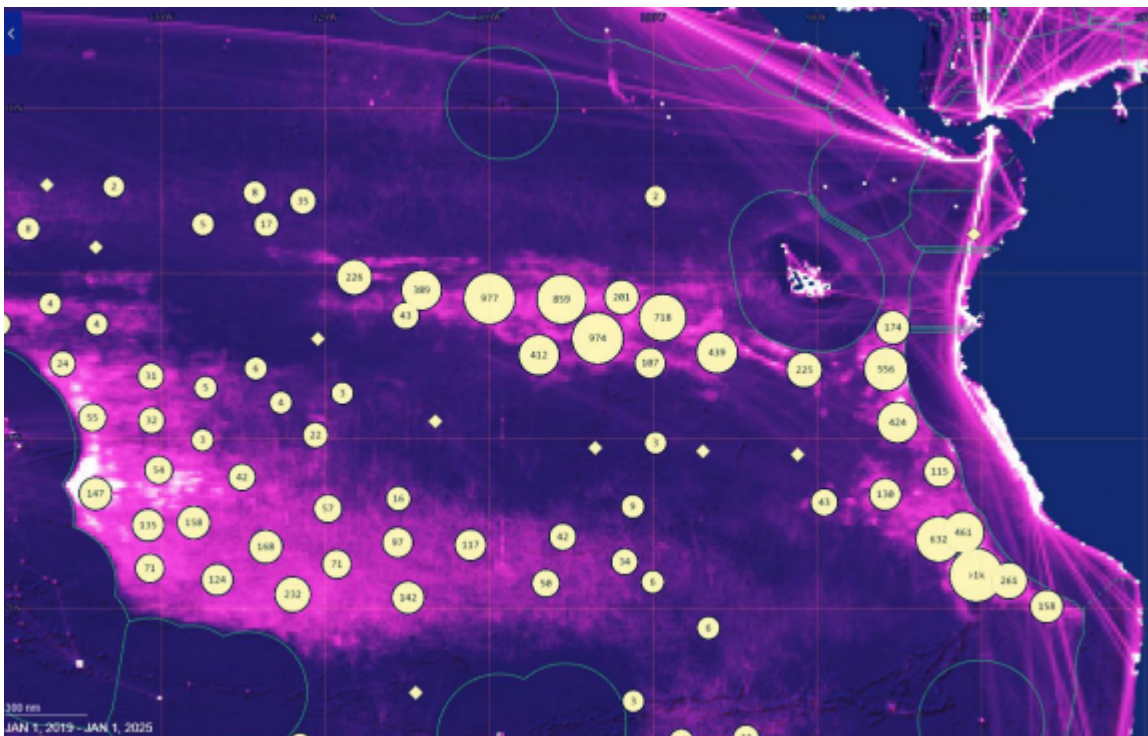
- Identificación de individuos en embarcaciones incautadas con pesca ilegal

2. Mapa 2. Detección de luces nocturnas entre 2019 y 2025



Fuente: Global Fishing Watch, 2025

3. Mapa 3. Número de encuentros y presencia de embarcaciones

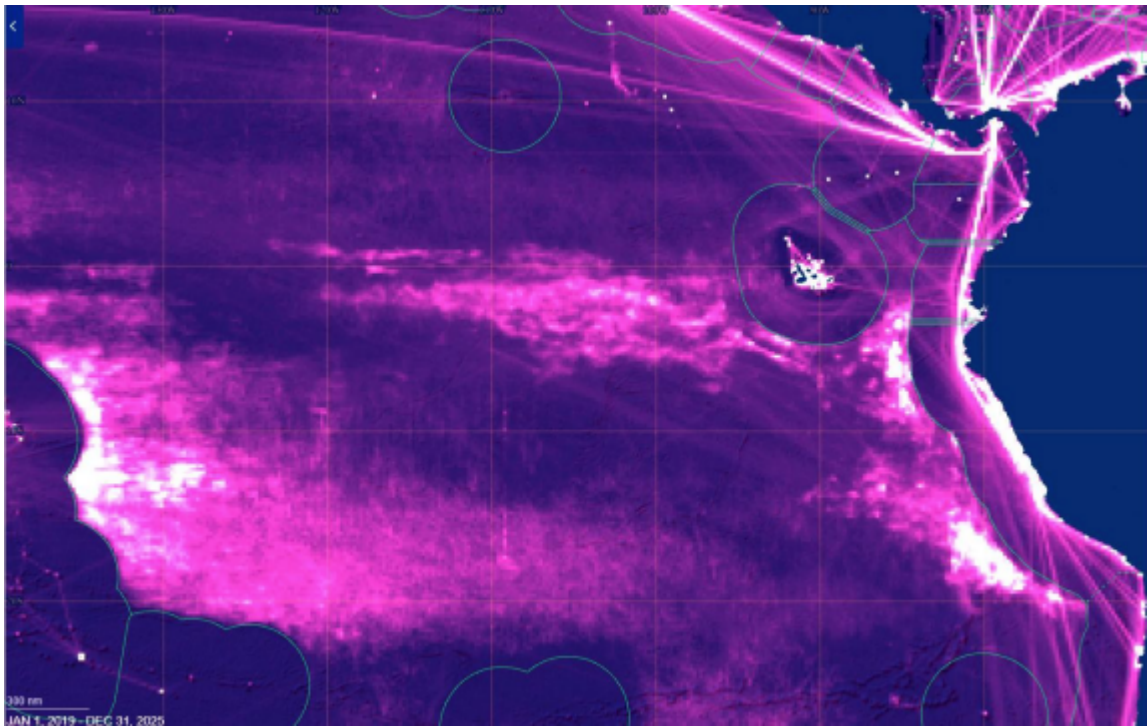


Fuente: Global Fishing Watch, 2025

Se describe el evento como un encuentro entre dos embarcaciones si se detecta una proximidad de 500 metros entre sí, por el lapso de al menos 2 horas, viajando a una

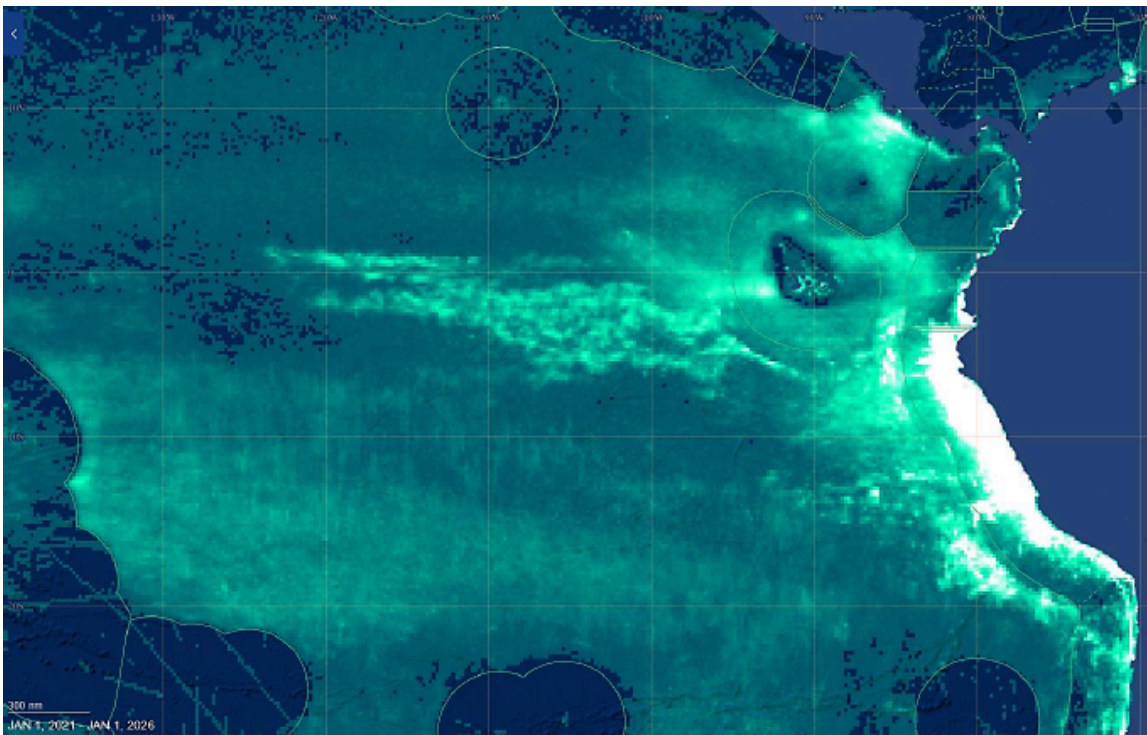
velocidad media menor de 2 nudos, a una distancia de, al menos, 10 kilómetros (5.4 millas náuticas) de un puerto de anclaje.

4. Mapa 4. Presencia de embarcaciones según el sistema AIS



Fuente: Global Fishing Watch, 2025

5. Mapa 5. Esfuerzo aparente de pesca según el sistema AIS



Fuente: Global Fishing Watch, 2025

6. Ruta de pesca de una embarcación atunera con pesca de cerco y con artes de pesca para capturar tiburones



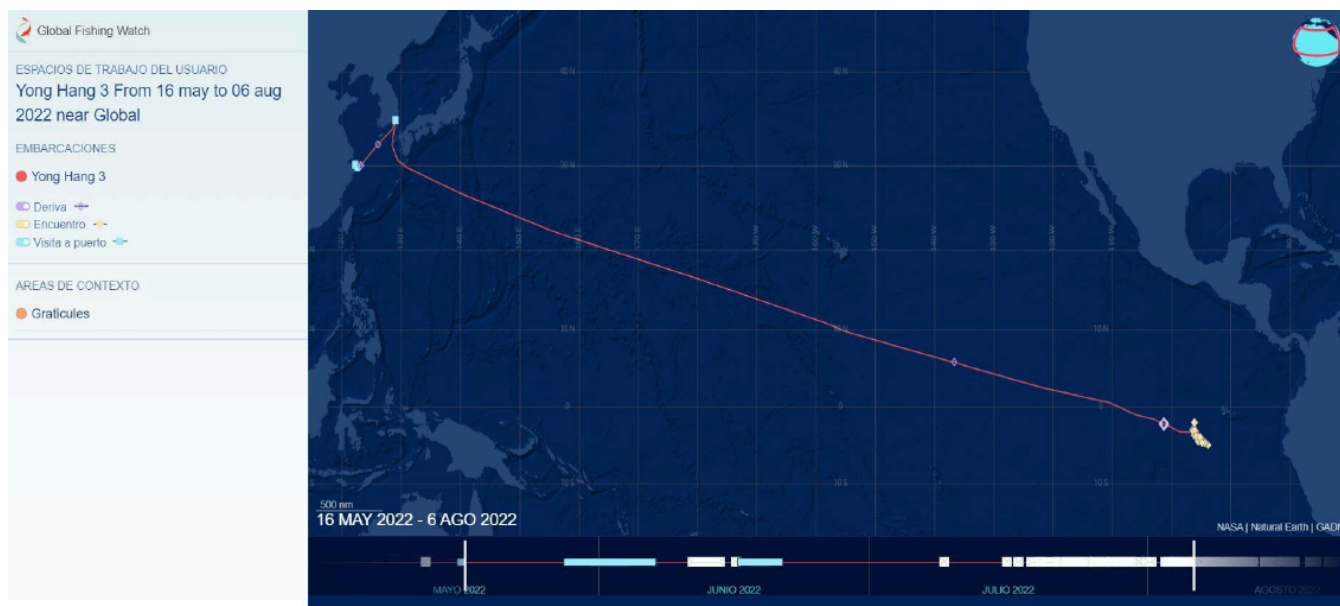
Fuente: Global Fishing Watch, 2022 y Vega (2021b)

7. Trayectoria y registros de pesca, transporte y transbordo de carga de 7 de 18 embarcaciones de pesca en aguas internacionales de la flota Fu Yuan Yu de la compañía Pingtan Fishing, correspondientes al periodo 2017 - 2022



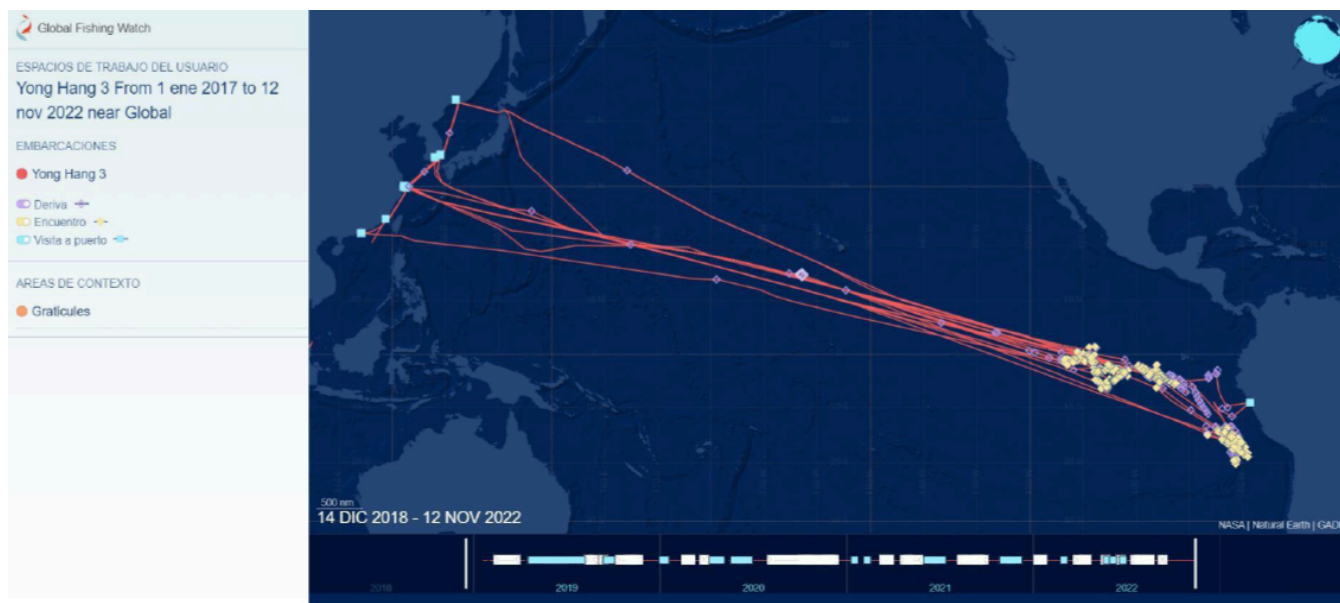
Fuente: Global Fishing Watch, 2022 ; Elaboración autora (2022)

8. Trayectoria de la embarcación pesquera Yong Hang 3 entre mayo 2022 y su encuentro el 06 de agosto de 2022 con la guardia costera de Estados Unidos según el reporte de Goodman (2022)



Fuente: Global Fishing Watch, 2022 ; Elaboración autora (2022)

9. Trayectoria de la embarcación pesquera Yong Hang 3 entre 2018 y 2022



Fuente: Global Fishing Watch, 2022 ; Elaboración autora (2022)

10. Definición de criterios para evaluar los escenarios y las políticas propuestas

• Gestión basada en los ecosistemas

La gestión basada en los ecosistemas (GBE) tiene como base el establecimiento de metas y objetivos que respondan a la resiliencia y conservación de los sistemas ecológicos, sus especies animales, organismos vivos e inertes que conforman redes tróficas y son

mutuamente dependientes. En el caso de la RMG, esta es una “área de biodiversidad clave” (Gjerde et al., 2022). Por lo tanto, el manejo de la zona, su planificación y monitoreo debe estar apegado a la gestión adecuada de los ecosistemas. En este caso, se utiliza específicamente el criterio de la GBE aplicada al contexto de la planificación de los espacios marinos con el objeto de proveer la estructura de gobernanza apropiada que permita alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos en el nivel nacional y las agendas globales (Stojanovic & Gee, 2020).

- **Enfoque de gobernanza multinivel**

El enfoque de gobernanza multinivel (EGM) tiene como base la teoría social contemporánea que busca el entendimiento de la sociedad desde un punto de vista operativo y funcional a partir de las ideas y los paradigmas de comprensión de la realidad y el mundo en su conjunto; de manera específica, el EGM hace una conexión entre la ciencia política y las relaciones internacionales. La gobernanza territorial y, en el caso de la RMG, marítima, se extiende a la esfera internacional y entrelaza diferentes jurisdicciones nacionales y, por lo tanto, requiere la coordinación de regímenes internacionales para generar gobernanza y gobernabilidad entre las diferentes escalas de actores involucrados y generar redes de trabajo para incrementar la efectividad de las acciones que se implementan y lograr los resultados planteados (Stojanovic & Gee, 2020).

- **Manejo integrado de los mares, océanos y áreas costeras en el contexto de la globalización**

El manejo integrado de los espacios marinos toma en cuenta la participación en múltiples niveles de coordinación en un contexto de implementación funcional; así, se espera una integración a partir de los compromisos adquiridos en relación con las normativas locales, nacionales e internacionales en función de generar el desarrollo social y económico a partir de la transferencia de tecnologías y conocimiento para la administración adecuada del mar y la línea costera, así como de los recursos oceánicos. La implementación de políticas públicas integradas para promover procesos de toma de decisiones que incluyan a todos los sectores y asegurar la compatibilidad y balance de estas decisiones es fundamental (Monaco & Prouzet, 2015).

- **Cooperación regional**

En el contexto de múltiples actores, con intereses determinados (Bucaram et al., 2018), la estructuración de un sistema multirregional de gobernanza es fundamental, puesto que, sin este sistema de interacción coordinada y consensuada, la capacidad de implementación de lineamientos en concordancia con la conservación de especies en espacios marinos jurisdiccionales y más allá de las jurisdicciones de los países, se vuelve conflictivo y complicado. Aquí radica la importancia de la cooperación y la coordinación regional (Tang, Chen, & Zhang, 2021).

• I+D+I

La implementación de normativa conjunta para lograr objetivos regionales requiere del reconocimiento de las disparidades en capacidades y tecnología para generar las acciones que se solicitan como parte de las obligaciones para acceder a sus derechos, en el caso del Ecuador, esto es visible a partir del acceso al reconocimiento internacional de la plataforma marina y el derecho al uso de los recursos marítimos disponibles en este espacio. Así, se visibiliza la importancia de incrementar el desarrollo de la Investigación, el Desarrollo y la Innovación para promover las capacidades humanas, institucionales y de la sociedad en general para apropiarse de la ciencia y la tecnología para buscar soluciones apropiadas a las presiones sociales, ambientales y económicas que se presentan alrededor de los recursos marítimos y la línea costera (Vierros & Harden-Davies, 2020).

11. Definición de los escenarios

Con base en la opinión de los expertos, los resultados del MULTIPOL y la revisión de la literatura, se propusieron los siguientes escenarios, estos son parte de la evaluación global realizada por organismos internacionales que se encuentran planificando el futuro de los océanos y que a través del *International Institute for Environment and Development* (IIED), se encuentran gestionando acuerdos globales para lograr un futuro deseado.

La importancia de los recursos marino pesqueros se encuentra dada a partir del grado de conflictividad y escalamiento que se produce como consecuencia de la necesidad de manejo, administración y explotación de los recursos marino pesqueros; así, el mar Este de China y la costa Oeste de África son focos de conflictos vinculados directamente con la pesca ilegal: los conflictos relacionados con la pesca ilegal son constantes y dada la disputa entre Japón, Taiwán y China por los derechos en los espacios marinos para la pesca y la posesión territorial en las islas Senkaku son motivo de preocupación. Por otra parte, en la costa Oeste de África, los conflictos giran alrededor de la disminución de la disponibilidad de especies para el consumo local en el contexto del acceso desigual a los recursos pesqueros. Esta situación es recurrente en el Oeste de África, donde nuevamente son protagonistas barcos que pertenecen o responden a empresas chinas con los vigilantes costeros, en este caso, de Guinea (Spijkers et al., 2021). Otros eventos que sostienen la importancia de determinar escenarios y el tratamiento de estos en vista al 2050, son los ocurridos en agosto de 2022 frente a las costas de las islas Galápagos con la intervención directa de la Guardia Costera de Estados Unidos y la agresiva flota china (Goodman, 2022).

En este contexto y con base en i) la intensidad de las industrias pesqueras; ii) medidas de mitigación y adaptación al cambio climático; iii) postura frente a los subsidios a las industrias pesqueras; iv) cooperación global y v) acciones para incrementar el desarrollo sostenible (Cheung, Lam, & Wabnitz, 2019) se definen los siguientes escenarios, con base en

el trabajo realizado por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED por sus siglas en inglés) hacia el 2050:

1. “Trazando el rumbo azul”

En este escenario se caracteriza por encontrarse con una abundancia adecuada de peces, que resulta relativamente mayor al escenario actual y cuenta con niveles más bajos de impacto de la pesca, y el cambio climático ha sido mitigado, en consecuencia, su impacto es menor. Estos resultados se han obtenido gracias a la cooperación mundial con base en el desarrollo sostenible y la implementación de buenas prácticas para lograr un nivel controlado y adecuado de pesca, manteniendo como prioridad la conservación de las poblaciones de especies marinas y adoptando restricciones totales y coerción absoluta para evitar prácticas nocivas de pesca ilegal, especialmente enfocadas en especies de interés de conservación (Cheung et al., 2019).

2. “Mares agitados hacia adelante”

Con una visión enfocada en los intereses nacionales, los países de altos ingresos impulsan la explotación intensiva de los recursos en alta mar; esto con un fuerte impacto sobre la biodiversidad marina a través de la pesca y los impactos del cambio climático no han sido considerados, motivo por el cual estos son significativos y la biodiversidad marina se ha visto ampliamente afectada. En este contexto, los subsidios para mantener la viabilidad de la pesca industrial en mar abierto son parte de los principales factores que han tenido este impacto negativo (Cheung et al., 2019).

3. “Desarrollo conducido por combustibles fósiles”

Este escenario se caracteriza por una explotación intensiva de los recursos pesqueros en las zonas de alta mar y se basa en la lógica de la expansión y crecimiento económico acelerado y sin límites. En los países de bajos ingresos se percibe un fuerte impacto por las prácticas de pesca intensiva pues la disponibilidad de especies es escasa y los impactos por las emisiones de carbono, tanto en la acidificación del mar como en la resiliencia de los ecosistemas son nocivos y reducen la posibilidad de reproducción de las especies de interés de conservación (Cheung et al., 2019).

12. Perfiles de los expertos que realizaron la evaluación de las políticas en el contexto de los escenarios

12.1. Capitán Humberto Gómez

Nombres	Manuel Humberto
Apellidos	Gómez Proaño
Profesión	Miembro pasivo de la Armada Nacional Oficial de Marina – Capitán de Navío Hidrógrafo

ESTUDIOS ACADÉMICOS

Curso	Instituto	Lugar	Título	Año
Guardiamarina de Arma	Escuela Superior Naval	Guayaquil / Ecuador	Teniente de Corbeta	1985
Curso de Hidrografía y Oceanografía Básica	Instituto Oceanográfico de la Armada	Guayaquil / Ecuador	Diploma del Curso Básico de Hidrografía	1991
Curso de Perfeccionamiento de Hidrografía para Oficiales	Dirección de Hidrografía y Navegación	Río de Janeiro / Brasil	Diploma del Curso de Perfeccionamiento de Hidrografía	1992
Curso de Administración Naval	Escuela de Oficiales	Guayaquil / Ecuador	Diploma del curso	1993
Cartografía Automatizada y Sistemas de Información Geográfica	Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”	Bogotá/ Colombia	Diploma del curso	1995
Curso de Comando	Academia de Guerra Naval	Guayaquil / Ecuador	Oficial de Curso de Comando	1998
Curso de Estado Mayor	Academia de Guerra Naval	Guayaquil / Ecuador	Título de Estado Mayor	2004
Maestría en Ciencias Navales	Escuela de Guerra Naval de la Marina de Brasil.	Río de Janeiro / Brasil	Título de Magister en Ciencias Navales.	2005
MBA Gestión Empresarial	Instituto COPEAD – Universidad	Río de Janeiro /	Título de MBA en	
Licenciado en Ciencias Navales	Universidad Naval	Guayaquil Ecuador	Título de Licenciado	2006
Máster en Pensamiento Estratégico y Prospectiva	Universidad Católica y Universidad Naval.	Guayaquil Ecuador	Título de Magister	Nov-2009
Geographical Information Science & Systems	Universidad Zalsburgo Universidad San Francisco		Master of Science	2015-2019

CURSOS DE CAPACITACIÓN

Curso / Seminario	Instituto	Lugar	Título	Año
Curso: Manejo de Imágenes Satelitales	Escuela Politécnica del Litoral	Guayaquil / Ecuador	Diploma	1994
Curso: CAD-MICROSTATION	Instituto Oceanográfico de la Armada	Guayaquil/ Ecuador	Diploma	1996
Curso: Programación en Base de Datos	Instituto Oceanográfico de la Armada	Guayaquil/ Ecuador	Diploma	1996
Taller UNIX Básico	Instituto Oceanográfico de la Armada	Guayaquil / Ecuador	Diploma	1997
Curso Operación de GPS y Geodesia Aplicada	Escuela Superior Naval	Guayaquil / Ecuador	Diploma	1997
Taller Linux Básico	Escuela Superior Naval	Salinas / Ecuador	Diploma	2000
Curso Pedagogía	Escuela Superior Naval	Salinas / Ecuador	Diploma	2000
Seminario Operación de GPS equipos ASHTEC	Instituto Oceanográfico de la Armada	Guayaquil / Ecuador	Diploma	2002
Curso de sonares hidrográficos multihaz	Universidad de Mississippi	Mississippi / Estados Unidos de América	Diploma	2002
Curso Arc / GIS aplicaciones para prevención de desastres	Escuela Politécnica Nacional	Quito / Ecuador	Diploma	2003
Seminario de Crisis	Academia de Guerra Naval	Guayaquil / Ecuador	Diploma	2004
Seminario de Defensa Regional	Escuela de Guerra Naval de la Marina de Brasil	Río de Janeiro/ Brasil	Diploma	2005
Seminario sobre Piratería en el contexto del Derecho Internacional Marítimo	Organización Marítima Internacional	Roma / Italia	Diploma	2011
Curso y Seminario de CONVEMAR	Secretaría Técnica del Mar	Guayaquil	Diploma	2013

CARGOS / DESIGNACIONES / DELEGACIONES

Cargo	Representación / Designaciones	Lugar	Año
Capitán de Puerto	Puerto El Carmen de Putumayo	El Carmen de Putumayo Ecuador	1989
Jefe	Departamento de Operaciones	Buque de Investigación "ORION"	1993
Jefe	División de Levantamientos Hidrográficos	INOCAR	1994-1999
Jefe Delegado	VI Expedición Ecuatoriana a la Antártida a la Reunión de Expertos sobre Ordenamiento Ambiental de las Zonas Costeras y Marinas del Pacífico Sudeste	Continente Antártico Viña del Mar Chile	Verano austral de 1995
Miembro	de la Comisión Mixta de Fronteras Colombo-Ecuatoriano	Ministerio de Relaciones Exteriores – INOCAR	1994 1995 1996
Delegado	a la Comisión de Límites Marítimos con Colombia	Bogotá / Colombia	1994
Jefe	de la VI Expedición del Ecuador a la Antártida	Isla Greenwich Shetland del Sur	Feb-mar-1995
Secretario Ejecutivo	Programa Antártico Ecuatoriano	INOCAR	1995 1996
Miembro	del Cuerpo Asesor de la Comisión para el tratamiento de los Impases de Ecuador y Perú	Ministerio de Relaciones Exteriores – INOCAR	1996
Miembro	del Cuerpo Asesor de la Comisión Negociadora de los Impases de Ecuador y Perú en Itamaraty – Brasil	Brasilia/ Brasil	1997
Delegado	Ministerio de Defensa Ministerio de Relaciones Exteriores Delegado para la definición técnica de la frontera Ecuatoriano-Peruana	Huaquillas / Ecuador	1999
Miembro	Presidencia de la República Miembro de la Comisión Demarcado de la frontera Ecuatoriano-Peruana.	Perú: Cordillera del Cóndor	1999
Jefe de Brigada	Presidencia de la República: Jefe de la Brigada de Demarcación No. 3 y 4	Áreas limítrofes con Perú: Cordillera del Cóndor	1999
Jefe de Brigada	Jefe de la Brigada de señalización del Kilómetro Cuadrado de Tiwintza	Valle del CENEP	1999
Miembro técnico	Comisión de la Definición de los Centros de Comercio y Navegación de Ecuador en Perú.	Región Amazónica de Perú	1999
Miembro técnico	Comisión de la Definición Cartográfica de los límites de Ecuador y Perú.	Defense Mapping Agency Saint Louis – Missouri Estados Unidos	1999

Jefe	División de Liderazgo, Centro de Cómputo y Deportes Náuticos	Escuela Superior Naval Salinas / Ecuador	2000 2001
Capitán	Velero oceánico “ALCANCE” en competencia Nacional e internacional	Punta Sal Perú 36	2001
Jefe	Departamento de Hidrografía	INOCAR Guayaquil	2002 2003
Gestor y Primer Director	Escuela de Hidrografía		2002 2003
Jefe	Unidad para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	INOCAR Guayaquil	2002 2003
Delegado	Conferencia Extraordinaria de la Organización Hidrográfica Internacional	Mónaco/ Principado de Mónaco	2002
Delegado	Conferencia Cartográfica Internacional	Durbain / Sudáfrica	2003
Delegado	Reunión de la Comisión Cartográfica del Instituto de Historia y Geografía (IPGH)	Villa del Mar / Chile	2003
Delegado	Reunión sobre el Eje del Amazonas de IIRSA y la Integración Regional Suramericana: Oportunidades para el Desarrollo y el Comercio	Trujillo / Perú	2003
Jefe	División de Control Académico y del Centro de Cómputo	Academia de Guerra Naval Guayaquil / Ecuador	2006
Miembro	Subcomisión Técnica de la Comisión Nacional sobre el Derecho del Mar	Guayaquil	2006
Delegado	Ecuador para la VI Reunión del Grupo de Expertos de la Ley del Mar	Málaga / España	2006
Asesor Técnico	En Intereses Marítimos del señor Comandante General de Marina	Quito	2007
Asesor Técnico	Comisión Nacional sobre el Derecho del Mar (CNDM)	Quito	2007- abr 2010
Delegado Técnico	III Reunión Técnica de la COMPEFEP Cancillería – Ministerio de Defensa Nacional	37Lima – Perú	Diciembre 2007
Asesor en Asuntos Marítimos y Oficial de Enlace	Del Ministerio de Defensa en el Ministerio de Relaciones Exteriores	Quito	Ago-2007 Mar-2010

Delegado	Ministerio de Relaciones Exteriores Primer Seminario Suramericano para el tratamiento de controversias en el contexto del Tribunal Internacional del Mar En el contexto de la CONVEMAR	Buenos Aires – Argentina	26 al 28 de mayo de 2008
Jefe	Subcomisión Técnica de Límites de la Comisión Mixta Permanente de Fronteras Ecuador-Perú Reposición y colocación de hitos de referencia de la línea de frontera en el Canal de Capones	Provincia de El Oro	junio 2008
Jefe	Subcomisión Técnica de Límites de la Comisión Mixta Permanente de Fronteras Ecuador-Perú Reposición y colocación de hitos de referencia e hito de frontera, de la línea de frontera Ecuatoriano Peruana, desde el Hito N° 9 hasta el HITO N° 42	Provincia de El Oro y LOJA	Julio 2008
Delegado	5TA. Conferencia de IHO/IAG – ABLOS (ADVISORY BOARD ON THE LAW OF THE SEA) – “DIFFICULTIES IN IMPLEMENTING THE PROVISIONS OF UNCLOS”	Mónaco y Niza Francia 38	12-23 de octubre de 2008
Jefe	Subcomisión Técnica de Límites de la Comisión Mixta Permanente de Fronteras Ecuador-Perú Inspección, verificación y reposición binacional de hitos de frontera de los Sectores 2 y 3 de la Sección Occidental	Provincias El Oro, Loja	Noviembre 2008
Jefe	Subcomisión Técnica de Límites de la Comisión Mixta Permanente de Fronteras Ecuador-Perú Posicionamiento binacional de puntos de control GPS para la generación de la carta binacional ecuatoriano-peruana	Provincias El Oro, Loja	enero 2009
Jefe	Subcomisión Técnica de la COMPEFEP delegado para el trazado de la línea de frontera de 1944 Definición de la cartografía binacional definitiva desde Boca de Capones hasta la quebrada “Lajas”	Lima-Perú	20-25 de abril de 2009

Miembro	Delegación de Ecuador al Juego de Guerra Multilateral del año 2009 Incrementar la cooperación e interoperabilidad entre las Armadas de los países participantes y examinar aspectos de interés común a fin de desarrollar doctrinas compatibles, especialmente en los temas inherentes a la CONVEMAR	Valparaíso-Chile	05-12 de septiembre de 2009
Jefe	Coordinación Técnica-Logística de la Agregaduría de Defensa a la Embajada de Ecuador en Italia	Roma-Italia 39	26-abr-10 26-abr-12
Presidente	De la Delegación de Ecuador a la Consulta Técnica para determinar la estructura y la estrategia con miras a elaborar y poner en marcha el Archivo Mundial de Buques Pesqueros, Buques de Transporte Refrigerados y Buques de Suministro	FAO Roma-Italia	08-nov-10 12-nov-10
Delegado	Al 29vo Período de Sesiones de Comité de Pesca (COFI)	FAO Roma-Italia	31-ene-11 04-feb-11
Delegado	De Ecuador a la Consulta Técnica sobre la Actuación del Estado del Pabellón	FAO Roma-Italia	05-mar-12 09-mar-12
Asesor en Asuntos Marítimos	Ministro de Defensa Nacional	MIDENA Quito-Ecuador	11-may-12
Delegado	XXXV Reunión Consultiva del Tratado Antártico (RCTA) y XV Reunión del Comité de Protección Ambiental (CPA)	Hobart, Australia	10-jun-12 20-jun-12
Delegado / Asesor	III Reunión Interministerial Binacional De Ministros	Santiago de Chile, Chile	24-jul-12 27-jul-12
Delegado / Asesor	XXXV Reunión Consultiva del Tratado Antártico y XV de la Comisión de Protección Ambiental	Hobart – Australia	08-jun-12 21-jun-12
Delegado / Asesor	III Reunión Interministerial Bilateral Chile-Ecuador	Santiago – Chile	24-jul-12 27-jul-12
Delegado / Asesor	XXIII Reunión de Administradores Antárticos Latinoamericanos, RAPAL.	Rio de Janeiro, Brasil,	17-sep-12 21-sep-12
Delegado / Asesor Comisión Nacional de Límites	Reunión técnica para la declaración del Golfo de Guayaquil, como “Bahía Histórica”.	Santiago – Lima	10-oct-12 14-oct-12
Delegado / Asesor	III Reunión de Pesca INDNR y III Reunión Binacional Colombo Ecuatoriana sobre pesca ilegal.	Cali – Colombia	20-nov-12 24-nov-12

Jefe técnico Comisión Nacional de Límites	Reunión con Costa Rica para la delimitación marítima.	San José – Costa Rica	28-feb-13 02-mar-13
Delegado / Asesor	Reunión técnica para tratar y preparar los temas que se discutirán en la reunión Ministerial prevista para los meses venideros en San José, Costa Rica; en el marco del Corredor Marino del Pacífico Este Tropical, CMAR.	Bogotá – Colombia 40	19-may-13 22-may-13
Delegado / Jefe Técnico Comisión Técnica	Encargado técnico de la Comisión Mixta de	Islas Galápagos, Ecuador	17-jun-13 27-jun-13
Delimitación Marítima con Costa Rica	Carácter Técnico Ecuador- Costa Rica, que Llevará a cabo trabajos de campo y gabinete para la caracterización del límite marítimo con Costa Rica.	Isla del Coco, Costa Rica	
Delegado de Ecuador	Ante la 19 Reunión de la Autoridad Internacional de Fondos Marinos.	Kingston – Jamaica	14-jul-13 27-jul-13
Delegado de Ecuador	II Reunión de la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur	Manta - Ecuador	Del 27 al 31 de enero 2014
Jefe Técnico	Delegación de la Comisión Binacional Técnica para la definición del Límite Marítimo con Costa Rica	Guayaquil - Ecuador	5 de marzo de 2014
Jefe Técnico	Delegación de la Comisión Binacional Técnica para la definición del Límite Marítimo con Costa Rica	San José- Costa Rica	17 al 19 de marzo de 2014
Jefe Técnico	Delegación de la Comisión Binacional Técnica para la definición del Límite Marítimo con Costa Rica	Salinas - Ecuador	07 al 11 de abril de 2014
Miembro de la Delegación de Ecuador	IV Reunión del Comité Técnico Binacional de Pesca Artesanal y la VI Reunión Binacional de Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada –INDNR	Quito - Ecuador	08 al 09 de mayo de 2014
Director	Instituto Oceanográfico de la Armada	Guayaquil - Ecuador	Desde el 2 de julio de 2014.
Miembro Técnico	De la Delegación ecuatoriana a la XXIV Reunión de Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre del Derecho del Mar de 1982, CONVEMAR.	Nueva York, Estados Unidos de América.	09 al 13 de junio de 2014
Jefe de Delegación	XX Sesión de la Autoridad de los Fondos Marinos.	Kingston, Jamaica	14 al 18 de julio de 2014

Delegado Técnico	Delegación ecuatoriana que fue a evaluar la situación actual del Centro de Comercio y Navegación en Saramiriza, Perú, conforme los compromisos derivados de los acuerdos de paz.	Saramiriza, Perú	17 al 24 de agosto de 2014
Jefe de Delegación	V Conferencia Internacional Extraordinaria de la Organización Hidrográfica Internacional.	Mónaco, Mónaco	6 al 10 de octubre de 2014
Jefe técnico	Proceso de definición del límite exterior plataforma continental Ecuador-Costa Rica	Espacios marítimos jurisdiccionales Ecuador-Costa Rica	2012-2018
Delegado ante conferencia CONVEMAR	DOALOS – Asamblea General	Nueva York	2014-2017
Delegado ante la Autoridad Internacional Fondos Marinos	ISBA, Consejo Asamblea	Jamaica	2014-2017
Director General	Dirección General de Intereses Marítimos de la Armada	Quito 42	2018
Secretario	Comité del Límite Exterior de la Plataforma Continental del Ecuador	Quito	2018
Asesor hidro-oceanográfico	Empresa Atlantis	Quito	2020-2021
Asesor académico	Centro Panamericano de Estudios e Investigaciones Geográficas	Quito	2022
Investigador – docente	Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico de la ESPE	Quito	2022

PROFESORADO

Materia	Institución	Al Curso	Año
Hidrografía	INOCAR	Curso Básico de Hidrografía	1994
Oceanografía Básica	Escuela Superior Naval	Curso de Aspirantes	2000
Marinería I	Escuela Superior Naval	Curso de Aspirantes	2000
Marinería II	Escuela Superior Naval	Curso de Aspirantes	2000
Navegación Costera	Escuela Superior Naval	Tercer Año	2000 2001
Navegación Celeste	Escuela Superior Naval	Tercer Año	2000 2001
Cartografía Náutica	Escuela de Superficie	Curso de Aplicación abordó	2003

Historia del Ecuador	Academia de Guerra Naval Educación Virtual	Curso por Correspondencia Tenientes de Navío	2006
Geografía Marítima	Academia de Guerra Naval Educación Virtual	Curso por Correspondencia Capitanes de Corbeta	2006
Intereses Marítimos	Academia de Guerra Naval Educación Virtual	Curso por Correspondencia Tenientes de Navío	2006
La Armada y el Poder Naval	Academia de Guerra Naval	Curso Dirección Especial	2006
Liderazgo	Academia de Guerra Naval	Curso de Especialistas	2006
Desarrollo de Ensayos	Academia de Guerra Naval	43Curso de: Estado Mayor Comando Especialistas Dirección Especial	2006
Derecho Territorial	Academia de Guerra Naval	Previo Curso de Comando	2007
Geografía Marítima	Academia de Guerra Naval	Previo Curso Estado Mayor	2007
Oceanopolítica	Academia de Defensa Militar Conjunta	ADEMIC	2019
Diplomacia Azul	Academia Diplomática del Ecuador	Curso de Terceros Secretarios	2021

PUBLICACIONES

Título académico	Título publicación	Lugar	Año
Tesis de Estado Mayor	LA CONVEMAR, UNA NUEVA VISIÓN DE LOS INTERESES MARÍTIMOS.	Guayaquil Ecuador	2004
Maestría en Ciencias Navales	<i>Tesis:</i> “O CONTROLE DA AREA MARITIMA NO SEculo XXI CONTROLE DOS ESPAÇOS MARITIMOS NO SEculo XXI: UMA VISÃO PARA AMERICA DO SUL”	Rio de Janeiro Brasil	2005
Magister en Pensamiento Estratégico y Prospectiva	“LA PROSPECTIVA DEL PENSAMIENTO GEOPOLÍTICO Y OCEANOPOLÍTICO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR”	Guayaquil Ecuador	2009
Co-autor	ASPECTOS RELEVANTES DE LA ADHESIÓN DEL ECUADOR A LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR –CONVEMAR	Ecuador	2008

Co-autor	ASPECTOS TÉCNICOS, CIENTÍFICOS Y JURÍDICOS DE LOS ASPECTOS MARÍTIMOS DEL ECUADOR RESPECTO A LA CONVEMAR	Ecuador	2011

MÉRITOS

Concepto	Condecoración / mención	País	Año
Primera Antigüedad del Curso Básico de Hidrografía	Mención de la Comandancia General de Marina	Ecuador 44	1991
Más alto puntaje de alumnos extranjeros y Cuarta antigüedad general de Curso	Mención de la Dirección de Hidrografía y Navegación por el Curso de Perfeccionamiento de Hidrografía	Río de Janeiro Brasil	1992
Medalla del Ministerio de Relaciones Exteriores entregada por el señor Embajador Francisco Carrión.	Por altos servicios relevantes a la Patria por el proceso de demarcación de la frontera terrestre ecuatoriano-peruana	Quito Ecuador	2000
Altos servicios al País: delimitación frontera terrestre	Morán Valverde	Ecuador	2000
Primera Antigüedad promoción extranjeros	Felicitación de la Marina de Brasil por el Curso de Estado Mayor en la Escuela de Guerra Naval	Rio de Janeiro Brasil	2005
Méritos relevantes	Barón de Tamandaré de la Marina de Brasil	Brasil	2008
Mejor puntaje maestría	Mención: Universidad Católica	Ecuador	2009
Altos servicios al País: Delimitación frontera marítima	Morán Valverde	Ecuador	2012
Primera Antigüedad de la Promoción de Arma No. 41	Desde Teniente de Fragata Capitán de Fragata	Ecuador	1989-2008
Primera Antigüedad de la Promoción de Técnicos No. 41	Desde Capitán de Fragata hasta Capitán de Navío	Ecuador	2008 2013

12.2 Sociólogo Internacionalista Daniel García-Sanz

Daniel García es profesor a tiempo completo de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional del Ecuador.

Sus actividades de docencia e investigación se centran en la seguridad internacional y la geopolítica global, con un especial enfoque en las dinámicas de cooperación y conflicto de la región del Asia-Pacífico y su impacto creciente en el resto del mundo.

García es sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Máster en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede

Ecuador y Máster en Estudios Estratégicos por la S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) de la Nanyang Technological University de Singapur.

12.3 Bióloga Marina Inti Keith

Investigadora Principal Proyecto Especies Marinas Invasoras

Inti ha trabajado en la Estación Científica Charles Darwin (ECCD) en diferentes proyectos marinos desde 2010, incluyendo marcaje de tiburones, monitoreo de tortugas marinas y monitoreo ecológico antes de completar su PhD en especies invasoras marinas en la Reserva Marina de Galápagos. Ahora lidera el Programa de Especies Invasoras Marinas y el Programa de Monitoreo Ecológico Submareal, además de ser la coordinadora del grupo de ciencias para la iniciativa del Corredor Marino del Pacífico Este Tropical (CMAR).

Sus intereses radican en comprender el estado actual de la Reserva Marina de Galápagos y evaluar los impactos que las especies no nativas pueden tener en la biodiversidad marina, los servicios ecosistémicos y la salud de la RMG. Como parte de su investigación, está interesada en la conectividad que existe entre las diferentes Áreas Marinas Protegidas en la región, por lo

que ha expandido su investigación en toda la región del Pacífico Este Tropical.

Es miembro del Grupo de Especialistas en Especies Invasoras de la Comisión de Supervivencia de Especies de la UICN (SSC) y del grupo de Especialistas en Plantas de Galápagos, además de tener colaboraciones con el Smithsonian Environmental Research Center (SERC), Southampton University y la Universidad de Málaga.

13. Banco de preguntas aplicado para la entrevista realizada a los expertos y experta

13.1. Entrevista Tipo 1

- ¿Es la pesca en aguas abiertas, un tema de importancia para la economía China? ¿Las aletas de tiburón tienen importancia comercial para este país?
- Se han realizado estudios en los que se señala que todas las empresas en el territorio de la RPC deben tener el 51% de sus acciones consignadas al Estado, por tanto el Estado de la RPC es el principal financista de las empresas de pesca en aguas abiertas, ¿cómo se puede abordar esto desde la perspectiva latinoamericana, dada la situación de la pesca ilegal en aguas abiertas y la afectación al patrimonio natural?
- ¿Consideras necesario que exista un acuerdo regional para la protección de las especies marinas en el Pacífico Sur - Este? De ser así, qué países consideras que deberían ser parte de este tratado?
- Es la Alianza del Pacífico un espacio viable en el cual fomentar acuerdos para la conservación de los recursos marino-pesqueros de sus países miembros? Qué otras instancias serían viables para lograr un acuerdo en este sentido?

- Cuál es el papel del Estado ecuatoriano en la pesca ilegal, y cómo enfrentar a países como China para lograr la conservación efectiva de los recursos marino-pesqueros?

46

- Existen reuniones para la conformación del Tratado sobre la Conservación de la Biodiversidad en Áreas fuera de las Jurisdicciones Nacionales (BBNJ) en el marco normativo de las Naciones Unidas, consideras este acuerdo viable? Qué se requiere para que sea operativo en los países la Pacífico Sur - Este?

13.2. Entrevista Tipo 2

- ¿Es la pesca en aguas abiertas, un factor de incidencia negativa en la conservación de las especies de tiburones y ballenas?

- ¿Cuál es el impacto de la faena de aletas de tiburón en las especies marinas de la RMG?

- ¿Cómo afecta la pesca ilegal en las afueras de la RMG y la ZEE a la conservación de las especies marinas de la RMG?

- ¿Cuáles son los signos y síntomas críticos que se manifiestan en las especies marinas a causa de la pesca ilegal?

- ¿Consideras necesario que exista un acuerdo regional para la protección de las especies marinas en el Pacífico Sur - Este?

- De ser así, ¿qué países consideras que deberían ser parte de este tratado?

- ¿Cuál consideras que es el espacio más favorable para fomentar acuerdos intergubernamentales de conservación de los recursos marino-pesqueros de sus países miembros?

- ¿Qué otras instancias serían viables para lograr un acuerdo en este sentido?

- ¿Cuál es el papel del Estado ecuatoriano en la pesca ilegal, y cómo enfrentar a países como China para lograr la conservación efectiva de los recursos marino-pesqueros?

- En relación con el instrumento de la UNFCCC correspondiente a las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC), ¿es factible la construcción de una NDC regional que contribuya a la conservación de las especies marinas de interés para la RMG? 47

- Existen reuniones para la conformación del Tratado sobre la Conservación de la Biodiversidad en Áreas fuera de las Jurisdicciones Nacionales (BBNJ) en el marco normativo de las Naciones Unidas, ¿consideras este acuerdo viable?

- ¿Qué se requiere para que sea operativo en los países la Pacífico Sur - Este?

- ¿Cómo podría impulsar el Ecuador la implementación de este acuerdo con miras hacia 2050?

14. Definición de las políticas necesarias para la gobernanza efectiva en la RMG

- Política de Gobernanza regional de los espacios marítimos

El diseño e implementación de un enfoque basado en la administración y manejo de los ecosistemas, es construido a través de las agendas políticas de cada uno de los países involucrados. Toda vez que se ha determinado la conservación del mar y los recursos marítimos como una prioridad nacional, o un interés nacional, la conformación de grupos de trabajo para definir la operativización de estos principios es fundamental a partir de una perspectiva que considere los varios factores y componentes del sistema de administración e intervención antropogénica dentro del océano, así como los diferentes elementos asociados a la implementación de los mecanismos de regulación y control previstos para el cumplimiento de los tratados internacionales de protección de las especies marinas, los recursos marítimos y la sostenibilidad del desarrollo de las actividades de las poblaciones costeras y los territorios con acceso al mar, tomando en cuenta que las especies migratorias requieren de acciones de control regional efectivos para su protección, puesto que acciones unilaterales de un país, no aseguran que otros países tendrán los mismos marcos regulatorios o procederán de la misma manera (Armitage, Mbatha, Muhl, Rice, & Sowman, 2020; Puentes et al., 2022).

- **Política de aseguramiento de la protección de las especies marinas de interés**

Con el objetivo de incrementar las condiciones para el aseguramiento de la protección de los recursos marinos de manera sostenible, se requiere de un conocimiento adecuado y oportuno de los estados actuales de las poblaciones de las especies de interés; así, una de las acciones primordiales de la política de aseguramiento de la protección de las especies marinas de interés se encuentra vinculado a la producción científica impulsada por el Estado, sobre el conocimiento de la cantidad y densidad poblacional de cada una de estas especies marinas. Posteriormente, y en consenso con los sectores pesqueros, se requiere establecer una prohibición total de la captura de especies que no son clasificadas para la alimentación en territorio nacional; esto para el Ecuador supone un cambio normativo en los Decretos correspondientes a la pesca incidental de tiburón dentro de las aguas territoriales en concordancia con la normativa internacional de protección de estas.

- **Política de incremento de la presencia de la conservación de espacios marino-costeros y fauna marina en Contribuciones Nacionales Determinadas**

En el contexto de la Convención de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, y la implementación del Acuerdo de París de 2015, en el cual se creó un régimen de abajo hacia arriba para gestionar los compromisos de los países en la forma de Contribuciones Nacionales Determinadas, comúnmente conocidas por sus siglas NDC, acrónimo de *National Determined Contributions*, para de esta manera generar mecanismos flexibles que faciliten y promuevan el desarrollo de agendas nacionales para la contribución a la mitigación y la presentación de acciones de adaptación al Cambio Climático, que correspondan a las particularidades de cada uno de los países (Serrano, Kelleway, Lovelock,

& Lavery, 2019). Los océanos tienen un potencial en relación con la mitigación y adaptación al cambio climático, que particularmente en el Ecuador aún no ha sido tomada en cuenta o considerada dentro de la planificación nacional en función de los intereses nacionales.

El carbono azul se presenta como una oportunidad para la inclusión de la protección, restauración y recuperación de los ecosistemas costeros a partir de directrices de administración que permitan una demostración efectiva de conservación, monitoreo y reporte de las capacidades de mitigación y adaptación a partir de los proyectos de Carbono Azul. Para esto, es necesaria la adopción de métodos estandarizados y homologados que faciliten la vinculación de las iniciativas correspondientes al Carbono Azul con las NDCs y que estas puedan transferir y compartir información de manera regional dada la naturaleza de los ecosistemas marinos y el comportamiento transfronterizo de las especies de interés de conservación (Pricillia, Patria, & Herdiansyah, 2021).

Iniciativas como el “Cinturón Azul” o “*Blue Belt*” en inglés operan ya sistemas conjuntos de los países africanos para implementar acciones desde cada país que responden al objetivo común de generación de información, incremento de la sensibilización de los pescadores y otras que responden al ODS 14 de conservación del océano y sus recursos (Gráfico 21)(Tabla 8) señalando de esta manera, una pauta para el trabajo mancomunado de las naciones en función del interés de conservación de las especies marinas vulnerables.

Esta política busca agregar los esfuerzos fragmentados de gobernanza que se gestionan a partir del cumplimiento de los convenios vinculantes que generan iniciativas individuales; sin embargo, desde la visión integrada del manejo con base en los ecosistemas, se vuelve indispensable la coordinación intergubernamental a partir de las NDCs (Raakjaer, Leeuwen, Tatenhove, & Hadjimichael, 2014).

- **Política de integración con otros instrumentos de planificación marítima territorial para la conservación transfronteriza**

Como parte de los esfuerzos globales de conservación de las especies de interés en el océano Pacífico Sur – Este, y otras en el nivel global, las Naciones Unidas han organizado equipos de trabajo que respondan a estas necesidades; y desde 2017 el Acuerdo Global por la protección de las Áreas Naturales más allá de las jurisdicciones nacionales ha contemplado varias rondas de talleres de trabajo y rondas de negociaciones para consensuar un documento que pueda responder tanto a las necesidades nacionales y globales de conservación, como a los intereses sociales y económicos de cada uno de los actores de los espacios marítimos, en consonancia con los intereses nacionales y marítimos determinados por los organismos de planificación de cada uno de los países involucrados en la conservación de las especies vulnerables (Wright, Rochette, Gjerde, & Seeger, 2018).

Los instrumentos ambientales diseñados para el cuidado de la naturaleza, el ambiente y la sostenibilidad de sus ecosistemas tienen como fundamento la garantía del acceso a los Derechos Humanos y a un ambiente saludable para que las personas puedan realizarse de manera plena sin importar sus condiciones económicas, de raza, sexo, género o etnia y así, promover el acceso a estos Derechos. Estos instrumentos ambientales globales y regionales contemplan la implementación de acciones para que los Estados cumplan con su obligación de prevenir daños a la vida y a la salud humana, cumpliendo con lo estipulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (OHCHR, 2013).

Así, la coordinación y la búsqueda constante de vinculación entre instrumentos de las diferentes convenciones y acuerdos a los que los Estados son signatarios es fundamental para generar el diseño de acciones armónicas que respondan a las necesidades transfronterizas de los ecosistemas.

15. Actualización del estado de arte de la conservación de tiburones en la Reserva Marina de Galápagos (RMG) y áreas de influencia

Ministros ambientales de Ecuador, Colombia, Panamá y Costa Rica firmaron, junto a la Fundación Pacífico, un acuerdo para fortalecer el Corredor Marino del Pacífico Este Tropical (CMAR). El pacto busca desarrollar un tratado internacional entre estos países, con una Secretaría Técnica permanente para coordinar la protección de áreas claves (Galápagos, Coco, Coiba, Malpelo, Gorgona). Este compromiso subregional refuerza la cooperación en pesca sostenible, biodiversidad y turismo en esta zona altamente biodiversa.

Our Ocean Conference 2023 (Ciudad de Panamá) reunió a delegaciones de ~190 países. La conferencia cerró con 341 compromisos por casi \$20.000 millones para proteger el océano. Entre los anuncios destacó Panamá, que amplió el Área de Recursos Manejo Banco Volcán en el Caribe de ~14.200 km² a ~93.400 km², elevando la protección marina panameña a >54% de sus aguas. Los compromisos abarcaron expansión de Áreas Marinas Protegidas, financiamiento contra la pesca INDNR y otras iniciativas de conservación global.

En la IV Reunión de las Partes del Acuerdo de Medidas del Estado Rector del Puerto (AMERP/PSMA) de FAO (Bali, Indonesia), Ecuador obtuvo la presidencia por consenso. El viceministro Andrés Arens fue elegido presidente del tratado para 2023–2025. Además, se designó a Manta (Ecuador) como sede de la V Reunión de las Partes en 2025. Este liderazgo ecuatoriano en el principal acuerdo vinculante contra la pesca ilegal refleja su compromiso en vigilar puertos y combatir la pesca INDNR a nivel global.

La ONU adoptó formalmente el Tratado de Biodiversidad en Áreas Fuera de Jurisdicción Nacional (BBNJ), tras dos décadas de negociaciones. Este “Tratado de Alta Mar”, bajo el marco de la CONVEMAR, establece por primera vez reglas globales para

conservar la biodiversidad marina en alta mar, creando mecanismos para áreas marinas protegidas oceánicas, evaluación de impacto ambiental y reparto de beneficios de recursos genéticos. El tratado se abrió a firmas el 20 de septiembre de 2023 con 75 estados firmantes en los primeros días. Entrará en vigor 120 días después de ser ratificado por 60 países; la meta es lograrlo antes de la Conferencia ONU sobre los Océanos de junio 2025 (coorganizada por Costa Rica y Francia).

La NOAA (EE.UU.) certificó positivamente a Costa Rica en 2023 por sus medidas correctivas contra la pesca INDNR. Costa Rica había sido señalada en 2021 por pesca ilegal (especialmente de tiburón martillo), pero revirtió la situación implementando controles más estrictos. El informe destacó que de enero a mayo de 2023 Costa Rica inspeccionó el 100% de los desembarques de su flota palangrera mediana del Caribe, con una base de datos mejorada por INCOPESCA. Estas acciones llevaron a la salida de Costa Rica de la lista de países involucrados en pesca INDNR.

Entraron en vigor las nuevas listados CITES para tiburones acordados en la CoP19 (Panamá, 2022). Se incluyeron 54 especies de tiburones réquiem (familia Carcharhinidae) en el Apéndice II, sumándose a solo dos especies que ya estaban listadas. Con ello, 146 especies de tiburones y rayas quedan reguladas por CITES. A partir de esta fecha, la exportación internacional de esas especies requiere permisos CITES basados en dictámenes científicos de legalidad y sostenibilidad (NDF y LAF). Esta medida histórica, liderada por países latinoamericanos (Panamá copatrocinó la propuesta), busca frenar el tráfico de aletas y proteger especies vulnerables del finning y la pesca ilegal.

Un análisis de Oceana (2023), con datos AIS de Global Fishing Watch, reveló la escala de la flota china cerca de la Reserva Marina de Galápagos. Entre enero 2021 y agosto 2023 se detectaron 510 buques de bandera china faenando en las aguas internacionales adyacentes (200 mn del límite de la ZEE) – más de 75% de todos los pesqueros en esa área. La mayoría (94%) eran barcos poteros de calamar gigante, acumulando ~134.000 horas de pesca, lo que representa el 69% de todo el esfuerzo de la flota calamarera de altura de China. Oceana documentó 53 eventos en que estos buques “desaparecieron” (apagando su señal AIS) cerca de Galápagos, sumando ~27.000 horas sin ser visibles públicamente. Casi todas las embarcaciones chinas realizaron transbordos en altamar con buques refrigerados, prolongando sus operaciones (un potero estuvo casi 2 años continuo en el mar, gracias a 25 transbordos). Estas prácticas opacas alimentan sospechas de pesca ilegal y abusos laborales, lo que llevó a NOAA (EE.UU.) a identificar a la flota china por INDNR y violaciones de derechos humanos en su reporte de 2023.

Un reportaje de la agencia EFE detalló el patrón migratorio anual de la flota pesquera china en Sudamérica. ~400 barcos chinos (principalmente poteros de calamar) operan frente a Argentina de diciembre a mayo, luego cruzan el Estrecho de Magallanes; de mayo a

julio pescan en alta mar frente a Chile y Perú, y entre septiembre y noviembre se concentran frente a Ecuador, en la franja entre las aguas continentales y las Islas Galápagos. Esta actividad intensiva ha crecido dramáticamente: en el Atlántico suroccidental, el esfuerzo pesquero chino pasó de ~61.700 horas por cada 500 km² en 2013 a 384.000 horas en 2023 según Global Fishing Watch. Las armadas regionales reportan frecuentes tensiones; el caso más grave fue en 2017, cuando Ecuador capturó dentro de Galápagos al carguero chino Fu Yuan Yu Leng 999 con 6.623 tiburones ilegalmente pescados. Tras ese incidente, China se comprometió a no ingresar en la ZEE insular y desde 2021 anunció una moratoria anual a la pesca al oeste de Galápagos a partir del 1 de septiembre. Pese a ligeras mejoras, organizaciones como WWF advierten que la operación de esta flota altamente subsidiada sigue siendo poco transparente, instando a presión diplomática en la ORP del Pacífico Sur (SPRFMO) para regular la pesca de calamar gigante.

Los países del CMAR dieron un paso institucional clave al establecer una Secretaría Técnica permanente en Ciudad de Panamá (decidido por consenso en su Comité Ministerial). Desde su creación en 2004 como corredor marino multi-país, el CMAR había operado con presidencias pro tempore; contar con una sede fija fortalecerá la coordinación continua entre Ecuador, Costa Rica, Colombia y Panamá en la gestión de sus 10 áreas núcleo protegidas. Esta medida refuerza la gobernanza regional y la proyección internacional del CMAR, consolidando su compromiso con la protección y uso sostenible de una de las regiones marinas más biodiversas del mundo (tortugas, tiburones, cetáceos migratorios). La presencia de una secretaría permanente facilitará además la obtención de financiamiento (e.g. fondos GEF) y la implementación de metas conjuntas como la iniciativa 30x30 y la lucha contra la pesca ilegal en alta mar.

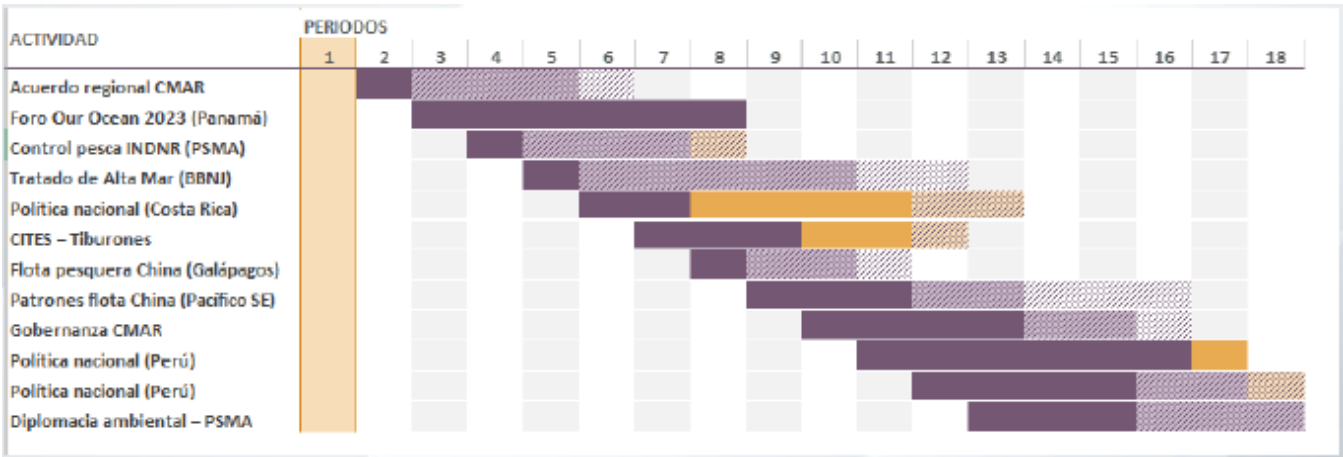
En respuesta a críticas por la presencia de la flota china, Perú endureció sus controles a buques extranjeros. En sept 2024 el gobierno publicó un Decreto Supremo (DS-014-2024-PRODUCE) que exige a todo barco foráneo que ingrese a su mar o atraque en puertos peruanos instalar el sistema de monitoreo satelital peruano (SISESAT). Esta norma refuerza la obligación ya vigente desde 2020, buscando cerrar lagunas que permitieron a unos 300 pesqueros chinos usar puertos peruanos en los últimos 3 años sin el rastreo requerido. Aunque el decreto aclara y fortalece la vigilancia satelital, expertos advierten que se incluyó una vía alternativa de cumplimiento que podría permitir a las naves chinas seguir evadiendo la instalación del dispositivo. Organizaciones de pescadores artesanales expresaron preocupación de que estas flexividades socaven la efectividad de la medida, en un contexto de sobrepesca del calamar gigante (*Dosidicus gigas*) y escasez reportada por comunidades locales.

El Ministerio de la Producción de Perú emitió el DS 003-2025-PRODUCE, aprobando un nuevo Reglamento de Ordenamiento Pesquero (ROP) para la pota (calamar gigante).

Esta normativa reemplaza la anterior de 2009 y declara plenamente explotada la población de pota desde 2021 según IMARPE. Para evitar sobreexplotación, el ROP congela el tamaño de la flota potera nacional y restringe la pesca de pota únicamente a las embarcaciones existentes (en su mayoría artesanales) que ya operaban en esta pesquería. También refuerza la prioridad de métodos selectivos (línea potera) y la exclusividad de la zona costera para la flota artesanal, mejorando la competitividad de los pescadores peruanos frente a flotas extranjeras en alta mar. Con este reglamento, Perú busca asegurar la sostenibilidad de su recurso principal de calamar (457 mil toneladas en 2022) y hacer frente a la presión de la flota internacional, especialmente la china, en el Pacífico Sur-Oriental.

Se inauguró en Manta (Ecuador) la V Reunión Global de las Partes del Acuerdo de Medidas en Puertos (PSMA), con delegados de más de 100 países. Ecuador, como país anfitrión y presidente pro tempore del acuerdo, lideró las discusiones para evaluar la efectividad de este tratado en la lucha contra la pesca INDNR. Desde su entrada en vigor en 2016, el PSMA se ha convertido en el acuerdo oceánico con mayor adhesión: en 2025 cuenta con 82 Partes (108 Estados), abarcando más de dos tercios de los Estados costeros del mundo. En la reunión se revisaron avances en la implementación (inspecciones portuarias rigurosas, intercambio de información de buques infractores) y se instó a más países a adherirse en 2025. El evento, cofinanciado por la UE y Corea, subrayó la cooperación internacional para cerrar puertos a la pesca ilegal, elemento clave para la conservación marina en regiones como el Pacífico Sudeste.

Figura 3. Línea de tiempo para la actualización de las políticas públicas en relación con la regulación de las aguas abiertas y las acciones de conservación de los tiburones



¿La unidad de una diferencia? El rol del Tsinghua University Latin America Center en la evolución de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe

Matías Sepúlveda-Zurita

FLACSO Argentina

Florencia Camus Briones

Universidad de Santiago de Chile

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En la actualidad, la República Popular China (RPC) constituye no solo una potencia económica y política decisiva en el reordenamiento mundial en curso, sino también un plexo dinámico y expansivo de generación, difusión y aplicación práctica de conocimientos académicos y científicos, que se encuentra íntimamente relacionado con las operaciones correspondientes a las universidades establecidas en su seno. El 06 de diciembre de 2018, la Universidad de Tsinghua (UT), localizada en Pekín, inauguró en Santiago de Chile la sede del Tsinghua University Latin America Center (TULAC). A contar de entonces, este organismo ha llevado a cabo múltiples iniciativas con arreglo a su propio objetivo primordial, a saber, estatuirse como una plataforma que integre entidades gubernamentales, académicas, de investigación (think tanks) y empresariales chinas y latinoamericanas y caribeñas. El objeto de la presente investigación consiste en esclarecer su rol en la evolución de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe, describiendo con qué organizaciones estableció interacciones sustantivas, qué procesos ha encabezado y cuáles han sido sus resultados generales. Específicamente, se emplea el aparatage metodológico correspondiente a la teoría fundamentada (grounded theory) y entrevistas y análisis documental como técnicas investigativas, a efectos de lograr enunciados teóricos empíricamente originados.

Palabras clave

América Latina y el Caribe, China, Estudios Internacionales, Sociología de la ciencia, Cooperación internacional

Acuerdos y tratados comerciales con China y Estados Unidos: impactos en la estructura productiva colombiana

Angelica Moreno Calderón

FLACSO Ecuador

INSCRIPTO NO ACREDITADO

Resumen

Colombia suscribe acuerdos comerciales desde 1973, lo que podría explicar, en parte, la ampliación de las exportaciones. Los productos primarios son los que tienen mayor participación en la balanza comercial. Desde el 2000 representan un 42,1% del total de las exportaciones, cifra que alcanzó un 54,2% en 2023 (CEPAL 2024). Desde la perspectiva económica heterodoxa, esta investigación busca responder ¿Cómo la especialización productiva colombiana es causada por los acuerdos comerciales y tratados de libre comercio con Estados Unidos y China? Este trabajo tiene como objetivo evaluar si el TLC con Estados Unidos y los acuerdos comerciales con China han intensificado la reprimarización de la economía colombiana, es decir, una mayor dependencia de productos básicos (Bértola y Ocampo 2022). Metodológicamente se aplica un método de control sintético, que permite estimar el efecto causal de una intervención (en este caso, el TLC con Estados Unidos y los Acuerdos Comerciales con China) sobre una unidad tratada (Colombia), utilizando una combinación ponderada de unidades de control (otros países similares a Colombia que no suscribieron el TLC) como contrafactual. Dado que este estudio pretende determinar cambios en la estructura productiva colombiana enmarcada históricamente en la extracción de materiales y productos básicos, se hace uso del sector manufacturero como variable de interés, por lo cual se analiza el porcentaje de las exportaciones de manufacturas sobre el total de exportaciones.

El resultado del Modelo de Control Sintético determina que en un escenario en que Colombia no hubiese firmado el TLC con EE.UU. en 2006, las exportaciones de manufacturas hacia el mundo probablemente hubieran alcanzado más del 40% del total de los productos exportados.

Para el caso del acuerdo de cooperación con China, las exportaciones de manufacturas probablemente hubieran aumentado alrededor de un 16% en caso de que Colombia no hubiese suscrito tal acuerdo.

Palabras clave

Apertura comercial, Especialización productiva, Manufactura

Control de armas, fuentes de conocimiento, y género: consideraciones críticas sobre los enfoques existentes

Deborah Montserrat Tasselkraut

Universidad Torcuato Di Tella - Universidad de San Andrés

Resumen

La evolución de los estudios de seguridad internacional se ve desafiada por una coyuntura internacional caracterizada por la revitalización de los conflictos armados tradicionales, la competencia geopolítica de las grandes potencias, el principio de autoayuda, la disuasión nuclear y el rearme. Este contexto ofrece incentivos para la prevalencia de enfoques teóricos que desestimaron los procesos de ampliación y profundización de la definición de la seguridad.

Como parte de un proyecto de investigación más amplio, este trabajo explora críticamente la relación entre, y la evolución de, los estudios de seguridad internacional y la agenda de control de armas convencionales y desarme. Las reflexiones que propone se estructuran en tres ejes principales: las limitaciones impuestas por los estudios estratégicos de seguridad al análisis -y reconocimiento- de esta agenda; los aportes de perspectivas críticas que resaltan el rol de nuevos actores en la construcción y difusión del conocimiento en esta área técnica y compleja de la seguridad; y, por último, los incipientes avances en el estudio de la agenda desde perspectivas feministas que resaltan la relevancia de incluir al género como categoría de análisis.

Palabras clave

Control de armas y desarme humanitario, Seguridad Internacional, Comunidades epistémicas, América Latina, Género

Introducción

La evolución de los estudios de seguridad internacional se ve desafiada por una coyuntura internacional marcada por la revitalización de los conflictos armados tradicionales, la competencia geopolítica de las grandes potencias, el principio de autoayuda, la disuasión nuclear y el rearme. Esta realidad internacional pareciera ofrecer incentivos favorables a la prevalencia de enfoques teóricos que han desestimado los procesos de ampliación y profundización de la definición de seguridad internacional.

Particularmente en el campo del control de armas y el desarme, este contexto signado por un sostenido incremento del gasto militar global en los últimos diez años -alcanzando un valor del 2.5 por ciento del PBI mundial en 2024 (SIPRI, 2025) -, el incumplimiento y retiro de los Estados de normas internacionales como la Convención de Ottawa¹ (UN News, 2025), y el creciente énfasis que vuelve a adquirir la proliferación en el balance de poder entre los Estados (Cordesman, 2023), pareciera ofrecer incentivos para retornar a una agenda similar a la de la Guerra Fría, que invisibilizó y estigmatizó a la agenda del control de armas y desarme como un asunto irrelevante en la seguridad internacional (Cooper y Mutimer, 2010).

El presente trabajo pretende explorar de forma crítica la evolución de la agenda de control de armas y el desarme en forma paralela a la de los estudios de seguridad internacional. A través de la revisión de la literatura existente, que abarca el período desde la Guerra Fría hasta la actualidad, busca ser un punto de partida para un diseño de investigación más amplio que se cuestiona sobre rol que cumplen las comunidades epistémicas latinoamericanas en la construcción y difusión de conocimiento, la creación de políticas y la coordinación de la política internacional en esta área sensible de la seguridad internacional.

La exposición se encuentra estructurada en tres secciones. La primera se centra en la emergencia -teórica y práctica- de la agenda de control de armas durante la Guerra Fría, donde presentamos de forma sintética las características inherentes a la agenda en ese período, articulando un diálogo crítico con los fundamentos teóricos predominantes en el momento. Los elementos identificados sirven de base para poder presentar en la siguiente sección las características inherentes a la práctica de control de armas y desarme que emerge a inicios de la década de los noventa.

En articulación con diferentes proposiciones teóricas que ofrecen enfoques críticos de la disciplina de la seguridad internacional -estudios de seguridad constructivista y seguridad humana-, reflexionamos sobre la coexistencia de prácticas tradicionales y humanitarias de control de armas y desarme, y los marcos analíticos que ponen un énfasis en el rol que

¹ Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción.

cumplen nuevos actores en el impulso de la agenda, y la construcción y difusión del conocimiento en esta área técnica y compleja de la seguridad. En la tercera sección presentamos la emergencia y evolución de los estudios que parten desde acercamientos feministas para dar cuenta de las complejidades de la seguridad internacional en general, y de la agenda de control de armas y desarme en particular. Finalizamos con la presentación de reflexiones concluyentes sobre la relevancia de sostener y promover la investigación en esta área de la seguridad internacional.

Prácticas tradicionales del control de armas y desarme

A los fines de poder comprender la lógica que subyace a las prácticas tradicionales del control de armas y desarme, es necesario hacer un breve repaso sobre las premisas sobre las que se sostienen los Estudios Estratégicos de Seguridad (ESS), que surgen como respuesta a la preocupación que deja la experiencia de la Segunda Guerra Mundial sobre cómo proteger al Estado de amenazas externas e internas (Buzan y Hansen, 2009, p. 8). En forma sintética, comprendemos que su concepción sobre la seguridad internacional:

define al estado como el objeto referente, al uso de la fuerza como una preocupación central, las amenazas externas como las primarias, la política de seguridad como el compromiso con los peligros radicales y la adopción de medidas de emergencia, y estudia la seguridad a través de epistemologías positivistas y racionalistas (Buzan y Hansen, 2009, p. 21).

Durante la Guerra Fría, momento de auge para los EES, “[l]a razón del Estado era la supervivencia y por lo tanto la evolución de los ingenios tecnológicos en el campo de las armas, el secreto, la ubicación geopolítica y el uso del espacio (ya sea terrestre aéreo o marítimo) daba vida a dichos estudios” (Battaleme, 2013, pp. 137-138). En este contexto, se comprende que las prácticas de control de armas y desarme se encontraban ligados a la identidad de los estados-nación -arraigada a su soberanía-, que los sitúa en “una posición de autoridad y legitimidad vis-à-vis otros actores sobre los cuales afirma ser ‘el protector de la paz en la guerra de todos contra todos y la encarnación de la justicia en la resolución de conflictos’.” (Mathur, 2011, p. 179). Así, “el debate sobre la estrategia nuclear y el control de armas estuvo estrechamente vinculado a la preocupación sobre la alegada superioridad Soviética, el progreso de varias negociaciones de control de armas, y propuestas de nuevas armas como el misil M-X y la Iniciativa de Defensa Estratégica.” (Gray (1979), Jervis (1984); Miller and Van Evera (1986) citados en Walt, 1991, p. 217).

Durante este período, si bien surgieron espacios de diálogo internacional -Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas- y arreglos multilaterales inherentes al control de armas y el desarme -el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares (1963), el Tratado de No Proliferación (1968), el Tratado sobre Misiles Antibalísticos (1972), Convención de Armas Biológicas (1972), y los Acuerdos SALT I (1972) y SALT (1979), el Grupo de

Suministradores Nucleares (NSG Group, por sus siglas en inglés) (1975), el Grupo Australia (1985), el Régimen de Control de Tecnologías de Misiles (MTCR, por sus siglas en inglés) (1987)-, los estudios desde la disciplina sobre el control de armas y el desarme resultaron periféricos o se encontraron condicionados a su intersección con la preocupación por el balance de poder, el dilema de seguridad y la destrucción mutua asegurada (Cooper and Mutimer, 2011, p. 5).

Una explicación sobre esto es que estos espacios de cooperación no amenazaban la soberanía de los Estados -poderosos-, por lo que no eran visibilizados por la élite del momento. Cooper y Mutimer (2011, p. 5) hacen referencia a esto, señalando que “la literatura del control de armas (como la ciencia ficción) es una criatura de su tiempo [...y que sus] supuestas verdades atemporales se convierten ‘en lo que los controladores de armas hacen de ellas’ en momentos específicos”. Los autores enfatizan la invisibilización que se hace durante el período de la Guerra Fría sobre los procesos de investigación previos en materia del control de armas y desarme. Ya sea a través de la consideración de que era una agenda irrelevante, o un proyecto fallido en función de las iniciativas de desarme, esto se tradujo en que “gran parte de la literatura contemporánea sobre temas como las minas antipersonal o las armas pequeñas y ligeras sea profundamente ahistórica en su tratamiento sobre estos temas” (Cooper y Mutimer, 2011, p. 6).

Cabe añadir, que las omisiones de la literatura sobre el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) humanitarias –asunto que recién adquiere relevancia en las publicaciones desde la década de los 90’– puede ser explicado debido a que su emergente estudio se circunscribió a perspectivas alejadas del *mainstream*, como aquellas vinculadas a los estudios de paz (Mathur, 2011, p. 179). Como fuera señalado por Cooper y Mutimer (2011), esto no es un reflejo de la inexistencia de estos procesos, sino de la generalizada desestimación de los procesos de control de armas y desarme propios de la época.

Previo a avanzar con el desarrollo sobre la literatura dedicada al control de armas y desarme humanitario desde el fin de la Guerra Fría, cabe hacer una referencia adicional sobre los actores en el ámbito del control de armas y desarme de la época, sus características, y las connotaciones para el desarrollo político y teórico de ese entonces. Como fue señalado, la sociedad civil no contaba aún con una participación (visiblemente) relevante sobre el desarrollo de esta agenda, pero cabe hacer mención sobre los actores que sí cumplieron un rol relevante: las comunicados científicas y de expertos. Si bien no es hasta principios de la década de los 90’ que, entre otros, surgen los estudios que van a resaltar la importancia de estos actores en la creación y configuración de la política internacional -abriendo de este modo la *caja negra* de los Estados-, es importante hacer referencia al análisis que Carol Cohn (1987) realiza sobre las características de estos actores y sus implicancias.

En su artículo *Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals*, la autora se sirve de su experiencia en el ámbito de la seguridad y la defensa norteamericana durante la década de los 80' para comprender las dinámicas de los grupos científicos y de expertos particularmente en materia de producción y desarrollo nuclear de Estados Unidos. Estudia cómo las comunidades de expertos en ese país conceptualizaron la seguridad y el empleo de armas nucleares, y cómo a través de sus interacciones y discursos -construidas sobre un lenguaje técnico y sesgado por el género- afectaron el desarrollo de políticas y estudios académicos sobre la política nuclear en la disciplina de la seguridad internacional.

Desde una perspectiva feminista postestructuralista de las RRII (anterior a la emergencia de las perspectivas feministas en el campo de la Seguridad Internacional), Cohn (1987) evidencia cómo opera en la teoría y la práctica de la política nuclear el empleo de un lenguaje técnico-estratégico -caracterizado por premisas centradas en la objetividad, la racionalidad y los cálculos matemáticos-, y el uso de metáforas cargadas de significados masculinizados. Enfatiza las consecuencias que posee el empleo de un “lenguaje que es abstracto, sanitizado, lleno de eufemismos; un lenguaje que es *sexi* y divertido de usar; [...] imágenes que domesticar y degradan la fuerza de la destrucción masiva” (Cohn, 1987, p. 715).

La autora identifica las limitaciones que genera el empleo de ese lenguaje sobre las posibilidades de que ingrese a dicha agenda cualquier consideración humanitaria sobre el desarrollo y empleo de las armas nucleares, además de otro tipo de actores -principalmente mujeres- y perspectivas que pudieran contribuir a la formulación de la política en esta área. Su trabajo es reconocido por el aporte crítico que hace a la disciplina al evidenciar cómo los acercamientos racionalistas -teóricos y prácticos- y el sesgo de género, contribuyeron a limitar el campo del control de armas y del desarme en el ámbito nuclear, favoreciendo el sostenimiento de un tratamiento militarizado y deshumanizado sobre el empleo de este tipo de armas.

Prácticas humanitarias del control de armas y desarme

El fin de la Guerra Fría constituyó una coyuntura crítica para la seguridad internacional, tanto en términos del desarrollo teórico de la disciplina, como en lo que concierne a la política y la práctica. Como advierte Walt (1991, p. 222), el “colapso del orden de la Guerra Fría va a crear nuevos problemas políticos y nuevos interrogantes para la investigación.” En forma paralela a la emergencia de nuevas corrientes que discuten las premisas ontológicas, epistemológicas y metodológicas de los EES, se observa un cambio de paradigma sobre las prácticas de control de armas y desarme donde nuevos actores se involucran de forma comprometida con los aspectos humanitarios derivados del empleo de las armas -convencionales y de destrucción masiva-. La emergencia de estos actores vis a vis los

estados-nación supuso avances en la agenda, pero continúan constreñidos por la arraigada aceptación de que los segundos continúan siendo los actores dominantes en el campo del control de armas y desarme (Mathur, 2011, p. 177).

En forma sintética, durante la década de los 90' se sostuvo el progresivo avance de la práctica de los Estados sobre el control de armas y desarme, mediante la creación de diferentes regímenes multilaterales, entre otros: la Convención de Armas Químicas (1991); el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas (1991); y el Acuerdo de Wassenaar (1997). Estos avances sobre la práctica tradicional del control de armas y desarme, fueron acompañados por procesos de creación de nuevas normas que ponían a la seguridad del individuo como objeto referente, fundamentados centralmente en los preceptos de la seguridad humana y la construcción identitaria de organizaciones no gubernamentales en términos humanitarios. Como señalaremos más adelante, lo que subyace es la redefinición del entendimiento de la soberanía de los Estados, en tanto que “no son más los únicos responsables por sus ciudadanos, sino que son ‘responsables ante la comunidad internacional por la manera en que tratan a sus ciudadanos’” (Mathur, 2011, p. 180).

Estos procesos innovadores de creación de nuevas normas humanitarias en materia de control de armas y desarme, nacen con el caso de éxito del Proceso de Ottawa que concluyó con la creación -por fuera de los canales tradicionales de negociación- de la Convención de Ottawa (1997) que prohíbe el uso, producción y almacenamiento de las minas antipersonal. Este caso hito de éxito sirvió de antecedente e inspiración con el avance de otros procesos que, a través de la visibilización y estigmatización del carácter indiscriminado de ciertas armas y la conformación de coaliciones de diversos actores humanitarios, perseguirían el propósito de regular y, en muchos casos prohibir, armas tales como: las Armas Ligeras y Livianas -Régimen de Control de Armas Ligeras y de Pequeño Calibre, y Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre Armas Ligeras y de Pequeño Calibre (UN PoA) (2001)-; las Municiones en Racimo -Convención sobre Municiones en Racimo (2008)-; Tratado de Comercio de Armas (2014); y el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares (2021) (Mathur, 2011; De Jonge Outdraat y Wattenberg, 2021; García, 2011; Hynek y Solovyeva, 2022).

Retomando los fundamentos teóricos que caracterizan la evolución de la disciplina del campo de la Seguridad Internacional, las nuevas escuelas que emergen con el fin de la Guerra Fría buscan dar cuenta de la complejidad del nuevo escenario internacional procurando introducir y avanzar hacia la ampliación y la profundización del concepto de seguridad. Comprendemos que la ampliación refiere a que la seguridad no debe ser entendida exclusivamente en términos militares, mientras que la profundización se centra en cuestionar asuntos tales como quién es el objeto referente de la Seguridad, en

contraposición a la noción tradicional de que es el Estado el actor por excelencia en el sistema internacional (Smith, 2005, p. 29).

Abordando estas consideraciones, y señalando que las perspectivas tradicionales son limitadas para dar cuenta de los “nuevos” desafíos que emergen con el fin de confrontación bipolar, los enfoques críticos de la seguridad internacional introducen nuevas ontologías, epistemologías y metodologías que complejizan la discusión el abordaje de la disciplina, ofreciendo herramientas para superar los desafíos existentes en el mundo y la teoría. Comprendemos igualmente, que los enfoques críticos de seguridad “no han sido desarrollados a los efectos de generar políticas, sino de proveer un entendimiento de la seguridad que lleve a cambios en la forma en la que las sociedades se conducen frente a una creciente fuente de temas que se han transformado en tópicos importantes para la seguridad nacional.” (Battaleme, 2013, p. 160).

Si bien no es el propósito de este ensayo hacer un repaso sobre cada una de las perspectivas teóricas críticas de la Seguridad Internacional, en tanto que abordaremos solo algunos aspectos de algunas, cabe mencionar que nos referimos a: la Escuela de Copenhague, los Estudios de Seguridad Constructivistas, los Estudios de Seguridad Crítica, los Estudios de Seguridad Feministas, los Estudios de Seguridad Postestructuralistas, y el enfoque de Seguridad Humana (Smith, 2005; Tickner, 2020; Mutimer, 1997, 2013). Un rasgo común a todas estas perspectivas es que critican a quienes defienden la neutralidad sobre la definición del concepto de seguridad, hecho que de acuerdo a Smith (2005, p. 28) puede ser entendido como que “simplemente no son conscientes de los compromisos políticos y normativos que conlleva su definición” (Smith, 2005, p. 28). A través de diferentes interpretaciones, entendimientos y problemas procuran, en última instancia, llegar a conocer las condiciones inherentes a la inseguridad (Battaleme, 2013, p. 136)

Las perspectivas constructivistas que forman parte de la corriente crítica de los estudios de seguridad cuestionan la objetividad que las perspectivas tradicionales otorgan al concepto de seguridad, señalando en cambio que la seguridad “es creada por los entendimientos intersubjetivos humanos, ya que el mundo social es construido y reconstruido por quienes forman parte de él” (Smith, 2005, p. 38). Este acercamiento además de reconocer la relevancia de otros actores en la política internacional, admite la posibilidad del cambio, que es posible a través del proceso social de la comunidad internacional y el marco brindado a través de la cultura. En forma sintética, se comprende que subyace desde esta perspectiva el entendimiento de que:

- a) las relaciones internacionales, como toda relación humana, consisten, esencialmente, en ideas y pensamientos; y no en condiciones materiales dadas de manera exógena; b) las creencias intersubjetivas (ideas, normas, conceptos, suposiciones, etc.) constituyen [un] elemento ideológico central [...]; c) esta creencia común compone y expresa los intereses y

las identidades de las personas así como el modo en que conciben sus relaciones; d) [... existe una preocupación] por intentar explicar la manera en la cual se forman y expresan estas relaciones.” (Finnemore y Sikkink (2001), citadas en Porcelli, 2013, p. 67).

Otro elemento que es relevante subrayar de los aportes de esta perspectiva, es el rol de la práctica social. Siguiendo el trabajo de Emanuel Porcelli (2013, p. 72), se entiende que “las prácticas sociales colaboran en gran medida, con la reducción de la incertidumbre entre los actores dentro de una comunidad socialmente estructurada; es decir, aumentando la confianza respecto de las acciones esperadas entre los actores.” Que el poder de estas prácticas radica “en su capacidad para producir significados intersubjetivos dentro de la estructura social” y que su rol “es reproducir una realidad intersubjetiva” (Porcelli, 2013, p. 72).

Considerando las premisas hasta aquí expuestas, continuaremos presentando de forma sintética dos concepciones que son de especial relevancia para los avances que desde la década de los 90’ se identifican en materia de control de armas y desarme, a saber: las *transnational advocacy networks* (Keck y Sikkink, 1998) y las *comunidades epistémicas* (Haas, 1992; Adler y Haas, 1992; Davis Cross, 2013; Haas, 2019; Adler y Faubert, 2022). Es relevante enfatizar sobre ambos conceptos la noción de que a través de la interacción social surge una identidad colectiva que se refiere “a la identificación positiva de forma tal en que el *otro* se hace parte de la identidad cognoscitivamente y su seguridad es la seguridad del *yo*. Los actores que tienen una identidad colectiva definen sus intereses en base a los sentimientos como la solidaridad, la lealtad y la idea de comunidad” (Porcelli, 2013, p. 81).

Las *transnational advocacy networks* (TANs) son entendidas como redes de actores - pueden ser activistas, científicos, expertos, actores económicos, compañías multinacionales-, que crean “nuevos vínculos entre diferentes actores de sociedad civil, estados, y organizaciones internacionales, multiplican los canales de acceso al sistema internacional [...] y ayudan a transformar la práctica de la soberanía nacional.” (Keck y Sikkink, 1998, Capítulo I). Es común a todas las TANs “la centralidad de los valores, ideas y principios, la creencia de que los individuos pueden hacer la diferencia, el uso creativo de la información y el empleo por parte de actores no gubernamentales de estrategias políticas sofisticadas para sus campañas” (Keck y Sikkink, 1998, Capítulo I). Un elemento central de la relación de estos actores relevantes que trabajan internacionalmente sobre áreas específicas -como el control de armas y el desarme humanitario- es el intercambio de información estratégica “ayuda a crear nuevos asuntos y categorías para persuadir, presionar, y ganar influencia sobre gobiernos y organizaciones poderosas.” (Keck y Sikkink, 1998, Capítulo I).

En línea con lo que fue señalado al inicio de este apartado, la literatura reconoce la relevancia de de las TANs para los progresivos avances que hubo en la práctica del control de armas y desarme. Como Ritu Marthur (2011, p. 177) expone, “[e]l éxito del Proceso de

Ottawa para prohibir las minas antipersonal, seguida del Tratado de Municiones en Racimo, incentivó a la academia a etiquetar estas prácticas de ‘desarme como acciones humanitarias’.” Como es desarrollado en los trabajos de Mathur (2011, pp. 184-185), Denise García (2011, p. 24), David Atwood (2006, pp. 37-44), Andrea Schneiker (2015), y Kjølsv Egeland y Hebatalla Taha (2023), las prácticas e información difundida a través de las TANs resultaron elementos clave para la constitución y avance de la agenda de control de armas y desarme humanitario desde la década de los 90’.

Cabe señalar que las TANs en el campo del control de armas y desarme humanitario son: la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal (ICBL, 1992), la Red Internacional de Acción Contra las Armas Ligeras (IANSA, 1998), la Coalición de Control Arms (2003), la Campaña Internacional para la Prohibición de Armas Nucleares (ICAN, 2007), la Red Internacional sobre Armas Explosivas (INEW, 2011), y en la región latinoamericana, la Red de Seguridad Humana para América Latina y el Caribe (SEHLAC, 2008)². A través de largos procesos caracterizados por estrategias innovadoras de advocacy -que involucran alianzas estratégicas entre Estados like-minded y otros actores internacionales-, estas Redes impulsaron las nuevas agendas, enfoques y espacios de negociación -muchas veces por fuera de los canales tradicionales como la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas-, que se entiende favorecieron cambios en el paradigma del control de armas y desarme internacional. Debe reconocerse igualmente que estos avances no deben ser comprendidos de forma ingenua, ya que sus avances fueron desafiados por la tensión que existe sobre la coexistencia entre la seguridad tradicional -que concibe a la soberanía de los Estados como el objeto referente- y la seguridad entendida en términos humanitarios que pone a los individuos como referentes últimos de la seguridad, y que se sustenta en la capacidad de agencia de estos “nuevos” actores en la política internacional (Mathur, 2011, p. 8; Farr, 2006; Le Brun, 2019; García, 2011).

Como se desprende en lo hasta aquí desarrollado, además de las premisas ontológicas y epistemológicas constructivistas, los avances en el desarrollo del control de armas y desarme humanitario -en la teoría y la práctica- reviste premisas inherentes al enfoque de la *Seguridad Humana*. Siguiendo los argumentos de Arlene Tickner (2020, p. 8), la seguridad humana constituye “[u]no de los efectos más palpables de la ampliación del concepto de seguridad que se relaciona con el descentramiento del Estado como objeto central, y en general único, de referencia y su desplazamiento hacia otros referentes, en particular los individuos.” La noción de seguridad humana, que se inspira en el informe especial presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 1994,

² Se reconoce que si bien la Liga Internacional de Mujeres por la Paz (WILPF, 1915) no es en términos estrictos una red transnacional de desarme, su agenda se intersecta con los objetivos del control de armas y desarme humanitario, hecho que se encuentra en boga en los cuestionamientos contemporáneos sobre la interseccionalidad de la agenda de WPS y el Control de Armas (Acheson, 2023; Chinkin 2020).

“plantea expandir la seguridad para abarcar temáticas de preocupación “universal” como la pobreza, el subdesarrollo y las guerras civiles, y las formas en las que estas pueden afectar la libertad y la seguridad de las personas” (Peoples y Vaughan Williams (2015) y PNUD (1994) citados en Tickner, 2020, p. 8).

Este enfoque posee dos vertientes, una más restringida donde debe “priorizarse la protección de los derechos básicos de los individuos en situaciones claras de violaciones y violencias directas, tales como las limpiezas étnicas y los genocidios (*freedom from fear*)”, y una más amplia que ampliando los focos de amenaza que, desde una perspectiva de justicia social, incluyen “fuentes tan diversas como el medio ambiente, la economía y otras formas de violencia estructural (Galtung 1996) [que] afectan el bienestar y el buen vivir de las personas [...] (*freedom from want*).” (Tickner, 2020, p. 8). Cabe añadir en esta breve referencia sobre el enfoque, que la amplitud que trae aparejada -fuente de críticas desde otras perspectivas- habilita la posibilidad de generar interconexiones valiosas con otros enfoques críticos, permitiendo avanzar en el desarrollo de agendas no tradicionales como el control de armas y desarme humanitario que es objeto de análisis del presente ensayo.

Retomando la exposición sobre el rol de las redes de actores en el desarrollo del control de armas y desarme, a continuación abordaremos el enfoque de las *comunidades epistémicas* (CE). Son comprendidas como redes de profesionales con experiencia y competencia reconocidas y basadas en el conocimiento, que juegan un rol importante en la configuración de la política internacional al articular las relaciones de causa y efecto sobre problemas complejos, que ayudan a los Estados “a identificar sus intereses, enmarcar los temas del debate colectivo, proponer políticas, e identificar los puntos clave para la negociación [sobre esos problemas].” (Haas, 1992, p. 2). Estas comunidades, que están conformadas por profesionales de diversas disciplinas y orígenes, comparten entre sí:

- (1) un conjunto de creencias normativas y principios, que proporcionan una justificación basada en valores para la acción social de los miembros de la comunidad;
 - (2) creencias causales compartidas, derivadas de su análisis de las prácticas que conducen o contribuyen a un conjunto central de problemas en su área de experiencia, y que luego sirven como base para esclarecer los múltiples vínculos entre las posibles acciones políticas y los resultados deseados;
 - (3) nociones compartidas de validez, es decir, criterios intersubjetivos e internamente definidos para ponderar y validar el conocimiento en el área de su experiencia;
 - y (4) un proyecto político común, es decir, un conjunto de prácticas comunes asociadas a un conjunto de problemas a los que se dirige su competencia profesional, presumiblemente con la convicción de que el bienestar humano se vea mejorado como consecuencia de ello.
- (Haas, 1992, p. 3).

Cabe destacar que no solo se trata de estructuras comunicativas de información relevante sobre un área compleja (como en el caso de las TANs), sino que se trata de redes de actores que revisten un poder en el proceso de toma de decisiones, donde el control del

conocimiento y la información habilitan la difusión de nuevas ideas, habilitando el surgimiento de nuevos patrones de comportamiento, probando ser un determinante relevante en la coordinación política (Haas, 1992, p. 3). Este enfoque adquiere una ontología que comprende “factores históricos e interpretativos, así como fuerzas estructurales, [permitiendo explicar] el cambio de manera dinámica”, y una epistemología que reconoce el valor de las palabras y los eventos empíricos, que rechaza un foco exclusivo en las palabras y el discurso (Adler y Haas, 1992, pp. 370-371). La hipótesis que sostiene es que cuanto mayor sea el grado de movilización de las CE sobre un asunto que requiere de conocimiento experto, ganando así una mayor influencia con los tomadores de decisión de sus Estados, “mayor será la posibilidad de que estos Estados nación ejerzan poder a favor de los valores y prácticas promovidos por la comunidad epistémica, ayudando a su institucionalización internacional.” (Adler y Haas, 1992, p. 372).

Entre los avances sobre este enfoque desde su origen, se identifican las proposiciones de Mai’a K. Davis Cross (2013) que se buscan entender a las CE más allá de su concepción como un medio a través del cual el conocimiento experto se traduce en poder sobre los Estados. El autor pretende avanzar hacia una comprensión de las dinámicas que operan dentro de la CE, que habilitan la creación de consensos, y que robustecen su capacidad de persuadir a otros sobre sus creencias compartidas -dinámicas no contempladas en la proposición inicial de Adler y Haas (1992). Peter Haas (2019, p. 170), avanza también sobre esta agenda, proponiendo un proyecto renovado sobre las CE -*epistemic communities 2.0*- que introduce la reflexión sobre el rol que cumple el *contestation* en la construcción social del conocimiento, y la forma en la que refuerza o socava la influencia de las comunidades epistémicas -propone 5 formas específicas de *contestation*-. Por último, Adler y Faubert (2022), proponen avanzar hacia un proyecto más orientado a la práctica, que trascienda a las abstracciones inherentes a las creencias y el carácter intersubjetivo de las ideas, y rearticule el conocimiento no solo como un paquete o un marco, “sino también como una forma particular de prácticas de creación de conocimiento y difusión de conocimiento que resalte la participación, el aprendizaje y la contestación dentro como entre las comunidades de práctica.” (Adler y Faubert, 2022, p. 49).

De esta revisión de la literatura, identificamos un desarrollo más limitado de trabajos en comparación con la literatura que analiza el rol de las TANs. Emmanuel Adler (1992, p. 101) aplica este enfoque a los fines de analizar “cómo las ideas teóricas y prácticas de la comunidad [epistémica americana] se convirtieron en expectativas políticas, fueron difundidas a la Unión Soviética, y fueron en última medida plasmadas en el tratado de control de armas de misiles antibalísticos (ABM) de 1972.” Resalta en sus conclusiones que “las expectativas creadas por la comunidad epistémica de control de armas fueron [...] una condición necesaria, aunque no ciertamente la única, para la formación del régimen ABM, y

precedieron en lugar de seguir [...] la creación de patrones normativos y la creación formal del régimen.” (Adler, 1992, p. 145). Destaca en este sentido que, “las normas, reglas y procedimientos de toma de decisión expresan únicamente entendimientos colectivos tácitos o implícitos, y que las expectativas teóricas se encuentran transformadas en las prácticas de los gobiernos y externalizadas a través de los estados-nación.” (Adler, 1992, p. 145).

Otro trabajo que cabe incluir en la presente revisión es el de Sarah Kutchesfahani (2010) que en su disertación doctoral, de forma innovadora y exploratoria aplica un modelo de comunidades epistémicas al campo específico de la no proliferación de la seguridad internacional. Tomando el desarrollo teórico de Haas (1992) sobre las comunidades epistémicas, propone a través de su modelo explorar cómo los grupos de expertos en áreas nicho como la no proliferación, afectaron la formulación de políticas en este caso. Para ello aborda el estudio de dos casos hasta ese entonces poco explorados: la Agencia Brasileño-Argentina para la Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y el Programa Nunn-Lugar de Reducción Cooperativa de Amenazas (CTR). A través del análisis de sus casos la autora concluye que “estos acuerdos cooperativos de no proliferación muestran ser el resultado de un proceso que involucra los aportes y la dirección de los expertos que conforman las comunidades epistémicas [en cada caso].” (Kutchesfahani, 2010, iii).

Otros dos trabajos que incluyen el concepto de comunidades epistémicas al estudio del desarme y control de armas humanitario son los de Andrea Schneiker (2016) y Denise García (2011). En ambos casos se destaca el rol que cumplen los actores que poseen conocimiento específico sobre el control de armas y el desarme, y la relevancia de entender las dinámicas que operan en su socialización y cómo influyen en la creación de una identidad común que se ve posteriormente reflejada en el progreso normativo en este campo de la seguridad internacional. Subyace la lógica de la construcción de significados colectivos entre las comunidades de expertos, a través de la cual adquieren una identidad que opera como base de los intereses que definen la construcción de sus procesos de acción (Davis Cross, 2013).

De todo lo presentado en este apartado, consideramos que cabe cuestionarnos y considerar la posibilidad de que haya una intersección entre ambos conceptos. Si bien Keck y Sikkink (1998) señalan que las TANs son comprendidas como estructuras comunicacionales, donde diferentes actores situados negocian formal e informalmente los entendimientos sociales, culturales y políticos de sus agendas, guardamos la reflexión de si a través de la perduración en el tiempo de los procesos de socialización e intercambio de información relevante sobre sus áreas -y la acumulación de la experiencia práctica que ello conlleva-, las TANs -en términos teóricos y prácticos- podrían ser entendidas en forma equivalente como comunidades epistémicas de práctica (Adler y Faubert, 2022).

Perspectivas feministas sobre las prácticas del control de armas y desarme humanitario

En este último apartado tiene como propósito dar cuenta del desarrollo de la literatura sobre la práctica del control de armas y desarme humanitario desde una perspectiva de género. Cabe señalar en forma sintética que los estudios de seguridad feminista centran su atención en las consecuencias que derivan de abordar la seguridad desde un análisis de arriba hacia abajo, encarnando las premisas positivistas y masculinizadas que acompañan a los enfoques tradicionales de la seguridad internacional. Como propone Ann Tickner (2001, p. 4), entendemos que la perspectiva feminista está preocupada sobre las implicancias del énfasis continuo en la necesidad de la defensa tradicional, puntualmente en cómo “ayude a legitimar una especie de orden social militarizado que sobrevalora el uso de la violencia por parte del estado para fines domésticos e internacionales” (Tickner, 2001, p. 4).

Subyace aquí la comprensión de que la probabilidad del conflicto no puede ser reducida sin un cambio sobre las jerarquías de género que son inadvertidas en la disciplina y la práctica de la seguridad internacional. En línea con el ejemplo que se aportó en el primer apartado sobre la investigación de Carol Cohn (1987), y las conclusiones a las que arriba, las perspectivas feministas impulsan la necesidad de repensar los conceptos centrales del campo, que en su formato actual invisibilizan las jerarquías sociales como el género, y perpetúan en la política internacional y doméstica características asociadas con una masculinidad estereotípica que contribuyen a la legitimación no solo de la guerra, sino también de la militarización en general (Tickner, 2001, pp. 5-6).

De la revisión que llevamos adelante sobre la literatura que aborda, desde una perspectiva feminista, asuntos de seguridad en general, y de control de armas y desarme en particular, identificamos que es un proceso que se encuentra en proceso de desarrollo durante los últimos años, y está predominantemente centrada en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, en general, y en el área de la no proliferación en particular. También identificamos que muchos de los avances se corresponden con trabajos que poseen formatos de policy papers, o trabajos académicos que son publicados en revistas que presentan avances en la divulgación de investigaciones que ofrecen perspectivas críticas que incluyen al género como categoría de análisis.

Desde lo general a lo particular, cabe señalar el aporte que hacen Basu y Nagar (2021), quienes a través de un análisis crítico de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad -y su fundamentación en la Resolución 1325 del 2000 y subsecuentes resoluciones-, señalan las limitaciones que persisten en esta agenda para poder superar las limitaciones estructurales que persisten en la política internacional, señalando entre otros, el entendimiento limitado que se promueve sobre el concepto de género, evidenciado en cómo mujeres y género son tratados como términos intercambiables. Stravrianakis (2020) hace referencia a los procesos paralelos que recorre la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, señalando al igual que Chinkin

(2020), que los avances hacia una intersección de estas dos agendas son débiles, y que debieran avocarse más esfuerzos en la formulación de un diálogo entre ambas agendas a los fines de poder generar avances más sustanciales en cada una. El trabajo de Stravrianakis (2020) subraya asimismo la importancia de que la inclusión del género como categoría analítica en estos campos, se encuentre atravesada por una interseccionalidad de raza y dominio post-colonial.

Sobre la agenda de control de armas y desarme, desde el campo de la no proliferación, se encuentran los aportes de Ray Acheson (2023, 2021b) quien resalta la jerarquía masculina y los sesgos masculinos, violentos y militarizados presentes en las perspectivas tradicionales en la agenda. A través del estudio del proceso que condujo a la creación del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares, visibiliza los aportes que las mujeres ofrecen para avanzar y transformar la seguridad internacional. De Jonge Oudraat y Wattenberg (2021) y Le Brun (2019) ofrecen un marco para comprender desde una perspectiva de género el control de armas y desarme. Buscan desagregar los instrumentos internacionales que incluyen provisiones de género, y señalar que dicha perspectiva es esencial para avanzar en la eliminación de los sesgos existentes en esta agenda, en tanto que permite denunciar las jerarquías sociales y políticas que los regímenes en este campo crean y sostienen, y habilita la posibilidad de dar un giro en la construcción de intereses estatales.

Farr (2006), desde un estudio que se centra en el género y las armas livianas, denuncia el rol que cumple el desarrollo tecnológico y la proliferación de estas armas en los escenarios de conflicto y post-conflicto, y muestra cómo el involucramiento de las mujeres en estos asuntos pueden habilitar un conocimiento más acabado de la problemática. Propone una revisión crítica de las estructuras pre existentes, para poder comprender cómo oprimen la posibilidad de un cambio. Otros estudios como el de Egelan y Taha (2023) adoptan una posición crítica sobre los enfoques feministas de corte más crítico, y señalan que estos abordajes lo que terminan generando es situar a las mujeres en espacios de activismo y *contestation*, en lugar de favorecer un proyecto más inclusivo donde pasen a tener un rol activo y determinante en áreas sensibles como la nuclear. Por último, publicaciones como UNLIREC (2020) y Devoto, Lucero Baigorria y Levintan (2024) ofrecen desde la práctica del desarme y el control de armas, un desarrollo centrado en el rol de las mujeres latinoamericanas en el campo de la seguridad, la política exterior y el desarme.

Reflexiones finales

De todo lo hasta aquí expuesto, cabe señalar que el desarrollo -teórico y práctico- del campo del control de armas y desarme humanitario, transita de forma paralela al proceso de ampliación y profundización del concepto de seguridad que emerge con el fin de la Guerra

Fría. Al igual que en el campo de la seguridad internacional en general, la práctica del control de armas y desarme humanitario ha incluido perspectivas críticas que han permitido no solo el reconocimiento de nuevas concepciones y nuevas áreas dentro del campo, sino también nuevos actores relevantes para la promoción de la agenda, y la creación de conocimiento, normas e identidades que faciliten el avance a futuro.

En un escenario internacional caracterizado por el sostenido incremento del gasto militar global en los últimos diez años (SIPRI, 2025), el incumplimiento y/o retiro de los Estados de normas humanitarias de control de armas y desarme (UN News, 2025), y el nuevo énfasis puesto en la proliferación nuclear como herramienta para balancear el poder entre los estados poderosos, pueden servir de incentivo para una revitalización de los estudios que parten de las proposiciones de los enfoques estratégicos de seguridad, que podría afectar la continuidad de los avances -teóricos y prácticos- alcanzados en las últimas décadas.

En este sentido, consideramos que es relevante continuar sosteniendo y promoviendo la publicación de investigaciones que ofrecen formas innovadoras de estudiar problemáticas aparentemente tradicionales de seguridad internacional, favoreciendo la emergencia de nuevos caminos que busquen transformar la realidad (o visibilizar las transformaciones que ya se encuentran en proceso). Para regiones como América Latina, donde las tasas de homicidios superan el doble del promedio global, y más del 75% son el producto del empleo de armas de fuego (Control Arms Secretariat, 2018), este debate dista de ser un proyecto fallido o irrelevante.

Comprendemos que la intersección de los diferentes enfoques presentados, ofrece un espacio virtuoso para construir marcos innovadores que permitan abrir la caja negra de su proceso de socialización y práctica de los actores expertos en el control de armas y el desarme. Además, la visibilización del rol activo que cumplen las mujeres expertas dentro de ese proceso, aportará una forma complementaria de reflexionar sobre ¿dónde están las mujeres? Complementamos a modo de cierre la siguiente reflexión: “El desarme como una política y práctica que nos aleje del militarismo y nos conduzca a la paz, requiere de nuevos entendimientos, perspectivas y enfoques sobre las armas de guerra” (Acheson, 2021a, p. 132).

Bibliografía

- Acheson, R. (2023). The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons and Gender, Feminism, and Intersectionality. *Women's International League for Peace and Freedom*. [En línea]: https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/tpnw_gender.pdf
- _____. (2021b). *Banning the Bomb, smashing the patriarchy*. London: Rowman & Littlefield.
- _____. (2021a). Feminist peace versus weapons of violence, in T. VÄYRYNEN, S. Parashar, E. Féron, and C. C. Confortini (Eds.). *Routledge Handbook of Feminist Peace Research* (pp. 126-135). London: Routledge.
- Adler, E. (1992). The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 101–145.
- Adler, E. and Faubert, M. (2022). Epistemic Communities of Practice, in A. Drieschova, C. Bueger, and T. Hopf (Eds.) *Conceptualizing International Practices. Directions for the Practice Turn in International Relations* (pp. 47-76). Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, E. and Haas, P. M. (1992). Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, Vol. 46, No. 1: 367–390.
- Atwood, D. (2006). NGOs and Multilateral Disarmament Diplomacy: Limits and Possibilities, in J. Borrie and V. Martin Randin (Eds.). *Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations* (pp. 33-54). Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR). [En línea]: <https://unidir.org/wp-content/uploads/2023/05/thinking-outside-the-box-in-multilateral-disarmament-and-arms-control-negotiations-329.pdf>
- Basu, S. and Nagar, A. (2021). Women, peace, and security, in T. Väyrynen, S. Parashar, E. Féron, and C. C. Confortini (Eds.). *Routledge Handbook of Feminist Peace Research* (pp. 212-221). London: Routledge.
- Battaleme, J. (2013). Capítulo 5: Los estudios de Seguridad Internacional: de los enfoques racionalistas a los críticos, en E. Llenderozas (Coord.) *Relaciones Internacionales. Teorías y Debates* (pp. 133-166). Buenos Aires: Eudeba.
- Buzan, B. and Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Chinkin, C. (2020). Arms Control, Disarmament and the Women, Peace and Security Agenda. *United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR)*. [En línea]: <https://unidir.org/arms-control-disarmament-and-the-women-peace-and-security-agenda/>
- Cohn, C. (1987). Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 12(4), 687–718.
- Cooper, N. and Mutimer, D. (2011). Arms Control for the 21st Century: Controlling Means of Violence. *Contemporary Security Policy*, 32:1, 3-19.

Control Arms Secretariat. (2018). Chapter 4: Assessing arms diversion in Latin America. ATT Monitor 2018. *Control Arms*. [En Línea]:

https://attmonitor.org/wp-content/uploads/2020/07/EN_ATT_2018_Chapter_4.pdf

Cordesman, A. H. (2023). *The global nuclear balance: Nuclear forces and key trends in nuclear modernization*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). [En Línea]: <http://csis.org/analysis/global-nuclear-balance-nuclear-forces-and-key-trends-nuclear-modernization>

Davis Cross, M. K. D. (2013). Rethinking epistemic communities twenty years later. *Review of International Studies*, 39, 137-160.

[De Jonge Oudraat, C. and Wattenberg, J. \(2021\). A Gender Framework for Arms Control and Disarmament \[Policy Brief\]. *Women in International Security*. \[En línea\]: https://wiisglobal.org/wp-content/uploads/A-Gender-Framework-for-Arms-Control-and-Disarmament-Policy-Brief.pdf](https://wiisglobal.org/wp-content/uploads/A-Gender-Framework-for-Arms-Control-and-Disarmament-Policy-Brief.pdf)

Devoto, M. P., Lucero Baigorria, M. & Levintan, A. (2024). *Política Exterior, género, desarme nuclear y ambiente. Perspectivas desde el Sur*. Geneva: UNIDIR. [En línea]: [https://unidir.org/wp-content/uploads/2024/06/UNIDIR_Politica_Exterior_Genero_Desarme Nuclear Y Ambiente Perspectivas Desde El Sur.pdf](https://unidir.org/wp-content/uploads/2024/06/UNIDIR_Politica_Exterior_Genero_Desarme_Nuclear_Y_Ambiente_Perspectivas_Desde_El_Sur.pdf)

Egeland, K., and Taha, H. (2023). Experts, activists, and girl bosses of the nuclear apocalypse: feminisms in security discourse. *Z Friedens und Konfliktforschung* 12, 245–266.

Farr, V. (2006). Gender Analysis as a tool for multilateral negotiators in the small arms context, in J. Borrie and V. M. Randin (Eds.) *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice* (pp. 109-136). Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR). [En línea]: <https://digitallibrary.un.org/record/574253?v=pdf>

Garcia, D. (2011). *Disarmament Diplomacy and Human Security: Regimes, norms and moral progress in international relations*. New York: Routledge.

Haas, P. M. (2019). 10 Reflections on contested knowledge and those who study it, in M. J. Peterson (Ed.) *Contesting Environmental Knowledge, Norms and Governance* (pp. 169-181). London: Routledge.

_____. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35.

Hynek, N. and Solovyeva, A. (2020). *The Logic of Humanitarian Arms Control and Disarmament. A Power-Analytical Approach*. London: Rowman & Littlefield.

Keck, M. E., and Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Kutchesfahani, S. (2010). *Politics & The Bomb: Exploring the Role of Epistemic Communities in Nuclear Non-Proliferation Outcomes* [Tesis de Doctorado]. UCL Department of Political Science.

Le Brun, E. (Ed.). (2019). *Gender-responsive Small Arms Control: A Practical Guide*. Geneva: Small Arms Survey.

Mathur, R. (2011). Humanitarian Practices of Arms Control and Disarmament, *Contemporary Security Policy*, 32:1, 176-192.

_____. (1997). 7 Reimagining Security: The Metaphors of Proliferation, in Krause, K. and Williams, M. C. (Eds.) *Critical Security Studies: Concepts and Cases* (pp. 187-221). London: UCL Press.

Porcelli, E. (2013). Capítulo 3: Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales, en E. Lllenderrozas (Coord.) *Relaciones Internacionales Teorías y Debates* (pp. 65-106). Buenos Aires: Eudeba.

Schneiker, A. (2015). *Humanitarian NGOs, (In)Security and Identity: Epistemic Communities and Security Governance*. London: Routledge.

Smith, S. (2005). The Contested Concept of Security, in K. Booth (Ed.) *Critical Security Studies and World Politics* (pp. 27-62), Boulder: Lynne Rienner.

Stavrianakis, A. (2020). 10: Towards a Postcolonial, Anti-Racist, Anti-Militarist Feminist Mode of Weapons Control, in S. Basu, P. Kirby, and L. J. Shepherd (Eds.) *New Directions in Women, Peace and Security* (pp. 153-168). Bristol: Bristol University Press.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2025). *Unprecedented rise in global military expenditure as European and Middle East spending surges*. SIPRI. [En línea]: <https://www.sipri.org/media/press-release/2025/unprecedented-rise-global-military-expenditure-european-and-middle-east-spending-surges>

Tickner, A. B. (2020). El concepto de la seguridad: Aportes teóricos. Proyecto Friedrich Ebert-Stiftung (FES), Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible. [En línea]: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16914.pdf>

Tickner, J. A. (2001). *Gendering World Politics. Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*. New York: Columbia University Press.

UN News (2025). *Adhering to bans on mines only in peace time will not work: UN rights chief*. [En línea]: <https://news.un.org/en/story/2025/07/1165261>

Walt, S. M. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly* 35(2), 211-239.

Cooperación descentralizada y gobiernos locales: aproximaciones para reflexionar sobre la perspectiva de género

Lucila Bensegues

AB Soluciones Internacionales

Rocio Andia

AB Soluciones Internacionales

Resumen

Mucho se ha escrito sobre la cooperación descentralizada y su papel en el desarrollo de los gobiernos locales. Sin embargo, a nivel académico esta herramienta ha evolucionado más rápido que en la práctica. En este artículo nos proponemos reflexionar sobre la perspectiva de género en el diseño, la planificación y la ejecución de la cooperación descentralizada, como una herramienta para la obtención de recursos técnicos y financieros, que permitirá el desarrollo de gobiernos locales en línea con los componentes del derecho a la ciudad.

Para ello, la investigación adoptó una metodología cualitativa, basada en el análisis de experiencias recientes en América Latina, estudios de caso, y documentos de políticas públicas locales. Los resultados muestran que, si bien existen avances en la inclusión formal de la perspectiva de género en los marcos de cooperación, persisten desafíos importantes en su aplicación efectiva. Estas brechas se observan en la falta de capacidades técnicas, escasa participación de las mujeres en la toma de decisiones y una débil articulación entre los actores locales e internacionales.

Se concluye que incorporar de manera sustantiva la perspectiva de género en los procesos de cooperación descentralizada no sólo contribuye a una distribución más equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo, sino que también fortalece las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Por otro lado, será necesario crear datos con perspectiva de género que den cuenta del rol de las mujeres en el diseño, la planificación y la ejecución de la acción internacional de los gobiernos.

Esto permitirá avanzar hacia modelos de gestión más inclusivos y sostenibles, en concordancia con el derecho a la ciudad y los compromisos internacionales en materia de igualdad de género y desarrollo territorial.

Palabras clave

Perspectiva de género, cooperación internacional, cooperación descentralizada, gobiernos locales, derecho a la ciudad

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo dialogar sobre la perspectiva de género en el diseño, la planificación y la ejecución de la cooperación descentralizada, como una herramienta para la obtención de recursos técnicos y financieros, que permitirá el desarrollo de gobiernos locales en línea con los componentes del derecho a la ciudad.

Para lograrlo, partimos de la revisión de planteamientos teóricos junto al análisis empírico, examinando, en primer lugar, la evolución de la cooperación descentralizada en el marco de los gobiernos locales, luego, la irrupción del concepto de género en el escenario internacional y la ubicación espacio temporal de la cooperación descentralizada en este contexto. Finalmente, examinaremos la inclusión de la perspectiva de género en experiencias locales recientes de América Latina y propondremos algunos lineamientos para la incorporación de su incorporación en acciones de cooperación descentralizada.

Esta investigación adoptó una metodología cualitativa, basada en el análisis de estudios de caso en América Latina y documentos de políticas públicas locales. Los resultados muestran que, si bien existen avances en la inclusión formal de la perspectiva de género en los marcos de cooperación, persisten desafíos importantes en su aplicación efectiva.

Nuestro marco teórico se circunscribe en las teorías feministas de las Relaciones Internacionales que nos han permitido repensar la teoría y la práctica de la disciplina a través del saber de la mujer, dando cuenta de cómo se sitúan en relación a las estructuras de poder dominante (Lucero, 2019, p. 38), buscando demostrar que la diferencia entre las esferas público y privada no era tal, dando lugar a una imagen más amplia del escenario internacional al tener en cuenta otros actores, acciones y niveles de gobernanza.

Destacamos, asimismo, que estos aportes son resultado también de nuestras propias experiencias profesionales como mujeres practitioner del ámbito internacional de los gobiernos locales, que, por un lado, dan cuenta de la complejidad del campo de estudio y la falta de producción de saberes y datos con perspectiva de género, y por el otro, tienen un correlato en diferentes feminidades que nos permiten generar nuevas estructuras de producción de conocimiento y repensar las prácticas internacionales para que sean cada vez más igualitarias (Andía y Bensegues, 2022, p. 402).

ANTECEDENTES

El libro “Perspectivas de géneros y feminismos en el campo de las Relaciones Internacionales: Una comunidad epistémica latinoamericana en ciernes” publicado en 2024, surge de la exploración bibliográfica de una muestra genérica de doscientos diez textos sobre teorías y prácticas de las relaciones internacionales en nuestra región en el período 2009-2019.

Para nuestro capítulo en el libro, titulado “Paradiplomacia y teoría feminista de las RRII: algunas consideraciones”, concluimos que existía una vacancia en el abordaje de gobiernos locales y relaciones internacionales, y temáticas asociadas. Sólo el doce por ciento de la muestra (veinticinco artículos) tenían elementos que nos proporcionaron herramientas conceptuales y teóricas para explicar los fenómenos sobre el rol de las mujeres en gobiernos locales.

A partir de esta información, cruzamos cinco categorías de análisis: paradiplomacia, gobiernos locales, política exterior, teoría feminista de relaciones internacionales y participación política. Estas categorías surgieron de la propia investigación sobre los artículos mencionados y la necesidad de describir el fenómeno que queremos visibilizar.

Las categorías de análisis, acompañadas por sus correspondientes frecuencias, nos permitieron tener una primera idea respecto de la ausencia que existe sobre la temática que buscamos investigar. Así mismo, surge una nueva arista relacionada con la tendencia de la comunidad epistémica de las relaciones internacionales a centrarse en temas de alta política, dejando de lado los fenómenos vinculados con la propia práctica internacional multinivel.

Los textos que abordan el tema de gobiernos locales (Goetschel & Mosquera, 2009; Ciordia Morandeira & Manchón Canitrot, 2016; Bahía, 2010; Negrette & Gómez, 2019; Caminotti & Freidenberg, 2016) nos comparten avances sobre la participación de las mujeres en la gobernanza de estos espacios (elección de alcaldesas o intendentas en municipios), así como la importancia de incorporar la perspectiva de género en el desarrollo territorial. Como destaca Bahía (2010) pensar los derechos fundamentales desde el punto de vista de los municipios facilita el ejercicio de la soberanía popular y la ciudadanía (p. 89) Por su parte, sin hablar de paradiplomacia o similar, el artículo de Negrette & Gómez (2019) presenta una revisión histórica y conceptual de la lucha por los derechos de las mujeres desde lo internacional a lo local, lo cual se acerca a nuestro objeto de estudio, destacándose el aporte que realizan las autoras al cruzar datos normativos con acciones institucionales.

Respecto de la categoría que denominamos política exterior, agrupamos aquí los artículos que desarrollan temas asociados a la misma, en tanto política pública de los Estados, que impactan en el nivel local. En este sentido, nos referimos a la Agenda 2030 (Pajarín García, 2015; Esquivel & Kaufmann, 2016), la cooperación internacional (Blanco & Castro de Avila, 2018) o la política exterior con enfoque de género (Monroy Hernández, 2016). Precisamente el artículo de Monroy Hernández (2016) realiza una primera aproximación sobre la aplicación de los postulados de la teoría feminista de las relaciones internacionales en el estudio de la política exterior, buscando promover la incorporación de la perspectiva de género en la política exterior de Colombia.

Los artículos que hacen referencia a las teorías feministas de relaciones internacionales (Matos, 2010; Félix, 2018; Lucero, 2019; Castro, 2019; Busconi, 2019), no mencionan

ninguna de las demás categorías analizadas, sin embargo, nos ofrecen herramientas para poder establecer nosotras ese vínculo. Destacamos los trabajos de Lucero (2019) y Busconi (2019).

La última categoría que incorporamos a nuestros análisis es la “participación política” y responde a la visualización de datos relacionados con municipios, sin embargo, la contribución de los textos corresponde al involucramiento de las mujeres en las estructuras de gobernanza local (Eichert, 2013; Cerva Cerna, 2014; Albaine, 2015; Vidal Correa, 2015; Lamas, 2016; Atunes, 2018; Rein-Venegas, 2018; Minué, 2018; Pires de Almeida, 2018; Aguinaga Barragán, Astudillo Bravo & López Pazmiño, 2019; Rosado Toledo & Pérez Cárdenas, 2019) sin aportarnos elementos sobre paradiplomacia.

Por su parte, los artículos eran mayoritariamente descriptivos y/o reflexivos, no hay datos con enfoque de género, lo cual plantea una oportunidad para repensar conceptos y reflexionar sobre la perspectiva de género en el diseño, la planificación y la ejecución de la cooperación descentralizada, como una herramienta para la obtención de recursos técnicos y financieros, que permitirá el desarrollo de gobiernos locales que puedan ser habitados de maneras más igualitarias.

Teorías feministas de las Relaciones Internacionales

A lo largo de la historia de las teorías de relaciones internacionales han existido diferentes vertientes sobre el rol y la influencia de las mujeres en el escenario internacional. A los fines de esta ponencia, nos centraremos en algunos aportes para robustecer nuestro análisis, sin buscar hacer una descripción exhaustiva.

La autora Rodríguez Manzano (2015) sostiene que la incorporación del enfoque feminista en el estudio de las Relaciones Internacionales sucede a finales de la década de 1980 y principios de 1990, con la publicación de los trabajos de Enloe o Tickner, que buscaban demostrar que la diferencia entre las esferas público y privada no era tal, y que las áreas previamente excluidas eran fundamentales para el funcionamiento de las relaciones internacionales, dando lugar a una imagen más amplia del escenario internacional al tener en cuenta otros actores, acciones y niveles de gobernanza.

Por su parte, la labor de Enloe (1989) responde más a cuestiones empíricas que teóricas, dado que indaga el papel de las mujeres en la política mundial, y concluye que es más importante que el que le suelen asignar los especialistas. Una de las ideas más innovadoras que plantea Enloe es que lo político, y lo internacional, es personal, en tanto las configuraciones de lo que es una mujer “respetada” o un hombre “honorable” han sido establecidas por el comercio, las relaciones militares y el colonialismo (p. 195). Aquí surge el primer punto de conexión entre los enfoques feministas en las Relaciones Internacionales y la acción internacional de los gobiernos locales, y se relaciona al debate entre lo personal y lo

político, que si lo extrapolamos al debate entre lo local y nacional, nos permite deducir que lo local no sólo forma parte de lo nacional sino que además es internacional. Si pensamos en temas de agenda global como desigualdades, cambio climático o género, entre otros, podemos dar cuenta de procesos que se llevan a cabo en los territorios, la localización de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, nos han demostrado que las políticas y definiciones nacionales e internacionales aterrizan en lo local, con medidas directas hacia la ciudadanía.

Esta idea nos lleva a abordar las relaciones de poder existentes entendiéndolas como un proceso de retroalimentación permanente que replica las relaciones de dominación que provocan subordinación y discriminación hacia las mujeres (Lucero, 2019, p. 41).

En consecuencia, analizar la perspectiva de género vinculada a la cooperación descentralizada implica pensar una nueva concepción de la acción internacional local.

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y LOS GOBIERNOS LOCALES

Como ha definido la autora Grandas (2010) la cooperación descentralizada es un modelo de ayuda al desarrollo creado para contribuir con los procesos de desarrollo local y fortalecer la participación de la sociedad civil. En esta definición incluimos la participación de diversos actores, públicos y privados, cuyo accionar responde a razonamientos, necesidades e intereses muy diversos, entre los que se destacan los gobiernos locales, entendidos como entidades que formulan, coordinan e implementan las políticas públicas del territorio, interactuando con la Sociedad Civil, así como con entidades públicas y privadas. Dentro de esta categoría se ubican las Comunas, los Municipios, las Ciudades y las Provincias o Estados (Andía y Bensegues, 2022, p. 401).

Por su parte, Fernández Losada (2017) señala que el concepto sigue evolucionando y si bien, no hay una definición totalmente acordada entre la academia y los/las especialistas y/o practitioners, parece estar principalmente vinculada a la noción de cooperación internacional para el desarrollo. Así mismo, el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-Al (Díaz, 2014) considera a la cooperación descentralizada como una acción recíproca, horizontal y democrática, alejándose de una de sus principales críticas relacionada con la idea de un mecanismo de asistencialismo internacional, donde los ricos “ayudan” a los más pobres.

María del Huerto Romero (2004), distingue entre la cooperación descentralizada oficial o pública y la no oficial, y define la cooperación descentralizada como: “una opción para enfrentar las debilidades percibidas en los mecanismos tradicionales y para dar respuesta a las nuevas realidades internacionales.” (Romero, 2004, p. 78)

Este modelo de cooperación revaloriza, por un lado lo local y, por otro lado, nos permite reconocer dos lecturas interrelacionadas: desde el territorio y desde el desarrollo

(Romero, 2010). Esto significa, que desde el territorio se consolidan nuevos ámbitos de interacción (locales) que comparten responsabilidades tradicionalmente reservadas al Estado, y desde el desarrollo como algo construido endógenamente (Romero, 2010, p. 38).

En este sentido destacamos también, la emergencia de motivaciones de naturaleza política en los gobiernos locales para actuar en la cooperación descentralizada, como plantea Romero (2010), organizada en tres grupos: vinculadas a los intereses y objetivos de proyección internacional del territorio; asociadas directamente a las políticas de desarrollo local (apoyo a la política interna); y otras que no pueden ser agrupadas con las dos anteriores porque poseen una característica especial y se fundamentan en la capacidad de la cooperación descentralizada para acelerar avances en las políticas públicas locales (Romero, 2010, pp. 39-40).

Las formas que encuentran estas entidades hoy en día para vincularse en acciones de cooperación descentralizada puede establecerse por la ejecución de un proyecto común, hermanamiento entre ciudades, o por la participación en las Redes de Ciudades. Estas últimas, han tenido un rol protagónico, especialmente en la consolidación de la participación de los gobiernos locales en el escenario internacional, a partir de la horizontalidad en la vinculación de sus miembros, más allá de las propias jerarquías reglamentarias en cada estructura, promoviendo el diálogo y la cooperación entre iguales, otorgando continuidad a las acciones acordadas para alcanzar los objetivos propuestos (Andía y Bensegues, 2022, p. 405).

Sin embargo, a pesar de lo auspicioso de esta transición, en la práctica, exceptuando aquellos espacios que han sido capaces de definir la cooperación descentralizada como una política pública; sigue prevaleciendo la lógica asistencialista y existe una resistencia al cambio, entre los propios gobiernos locales y regionales y entre los actores que trabajan con ellos (Fernández Losada, 2020).

Como señala el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (Fernández Losada, 2020) en el sistema actual de cooperación internacional al desarrollo, la cooperación descentralizada surge como una de las modalidades más innovadoras, fuertemente alineada con las agendas globales, en especial la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, y con una trayectoria contrastada en el ámbito del refuerzo institucional y la construcción de capacidades en el ámbito local (Díaz, 2014, p.12).

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y EL CONCEPTO DE GÉNERO

El devenir histórico de la cooperación internacional muestra un tránsito desde una lógica centrada en los Estados nacionales y el crecimiento económico como único camino al desarrollo, hacia un enfoque más amplio e inclusivo. Tras la Segunda Guerra Mundial, con la creación de instituciones multilaterales como Naciones Unidas y el Fondo Monetario

Internacional, y con iniciativas como el Plan Marshall, la cooperación se concibió como una estrategia para fortalecer la infraestructura y la industria de los países en vías de desarrollo.

En este contexto, se destaca la Conferencia de Bandung de 1955, donde países de Asia y África plantean una lógica diferente a la cooperación preponderante de la época, en tanto, se establece a partir de una ayuda mutua, con un esquema horizontal. Esta visión, desde el Sur, será un precedente de la actual Cooperación Sur-Sur.

Hacia 1962, se conformó el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), como mecanismo articulador de los países más avanzados económicamente, para la asistencia al desarrollo. Siguiendo a Lemus (2021), se parte de una estructuración en la que los países del primer mundo, se agrupan en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); los del segundo mundo, conformado por aquellos países con economías planificadas, se reúnen en el Consejo de Ayuda Mutua Económica, y los del Tercer Mundo, países en vías de desarrollo, se asocian en el Grupo de los 77.

Sin embargo, a partir de los años sesenta comenzaron a incorporarse nuevos actores — ONG, sociedad civil y corrientes académicas como la Teoría de la Dependencia— que cuestionaron los mecanismos tradicionales y visibilizaron las limitaciones ideológicas del modelo, especialmente durante las décadas de 1970 y 1980, cuando la cooperación fue asociada al neoliberalismo y a las crisis económicas en América Latina.

En los años noventa se produjo un punto de inflexión con la introducción del paradigma del desarrollo humano, impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que puso en el centro a las personas como agentes y beneficiarias del desarrollo. Esto dio paso a una mayor diversificación de los niveles, instrumentos y sectores de la cooperación, ampliando su alcance hacia temas como la integración regional, el medio ambiente, la migración o la seguridad alimentaria. Asimismo, se fortaleció la dimensión democrática y social de la cooperación, con la lucha contra la pobreza y la cohesión social como ejes prioritarios, lo que sentó las bases de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y abrió camino hacia la Agenda 2030.

Actualmente, este mecanismo de cooperación ha evolucionado desde un modelo vertical, de transferencia de recursos y desarrollo de capacidades, hacia un modelo horizontal donde actores como los gobiernos locales, entienden la importancia de la asociación para encontrar respuestas en escenarios diferentes y/o asimétricos.

En este marco, la globalización impulsó la difusión y comunicación para los feminismos, consolidados como movimientos alrededor del mundo, atravesando fronteras, llevando a cabo acciones en ONG's, en organismos internacionales como Naciones Unidas, redes de ciudades, generando nuevas vinculaciones con los Estados que, a partir de la incorporación de la perspectiva de género, comenzaron a revisar sus funciones y normativas.

De acuerdo a la publicación elaborada en 2002 por la Oficina de la Asesoría Especial en Cuestiones de Género del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (OSAGI, por sus siglas en inglés), "la integración de la perspectiva de género implica la incorporación de las percepciones, la experiencia, los conocimientos y los intereses de las mujeres y los hombres en la elaboración de políticas, la planificación y la toma de decisiones" (OSAGI, 2002, p. 5). Al mismo tiempo, se reconoció que la implementación de este enfoque en ámbitos del desarrollo, contribuye a la consecución de objetivos sociales y económicos.

Siguiendo a Lagarde, la perspectiva de género "analiza las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres: el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros" (Lagarde, 1996, p.15).

En este sentido, la perspectiva de género permite visibilizar, hacer evidente aquello que permanece oculto, analizar las brechas, las capacidades y recursos con la que cuentan hombres y mujeres para hacer frente a sus problemáticas cotidianas. Al mismo tiempo, impulsa acciones que buscan transformar, resignificar la vida personal y colectiva. De acuerdo a Lagarde, se trata de una propuesta que va desde lo macro a lo micro, es decir, "de la formación social a la persona, de la casa al Estado, del Estado al mundo, del género a cada quien, de cada persona a diversas organizaciones y a la sociedad civil" (Lagarde, 1996, p. 19).

En este camino de otorgar visiones alternativas la perspectiva de género, implica tomar una posición política frente a aquello que busca modificar. Se trata de una síntesis entre las cifras que nos muestran las brechas y la metodología que nos propone para la ejecución de acciones concretas que transformen aquellos datos. La categoría de género nos permite analizar la situación de las mujeres y de los hombres, "comprender a cualquier sujeto social cuya construcción se apoye en la significación social de su cuerpo sexuado con la carga de deberes y prohibiciones asignadas para vivir" (Lagarde, 1996, p. 29).

Finalmente, debemos mencionar que el auge de la inclusión de la perspectiva de género en políticas públicas, programas, presupuestos, capacitaciones, entre otras, puede generar vacíos o reducciones teóricas que distorsionan su alcance. El concepto de género no es homólogo de mujer, pero ha sido utilizado para analizar unilateralmente a las mujeres. En este camino, siguiendo a Scott (2011), consideramos que si la categoría de género no pierde su capacidad política-filosófica allá de los cuestionamientos, la categoría de "género", al ser crítica, nos permite cuestionar, por lo tanto, sigue siendo útil.

CASOS DE ESTUDIO

Examinar buenas prácticas a nivel local, es una forma de introducir aprendizajes o experiencias positivas transferibles a otros entornos similares, incorporando de manera

innovadora aquellas ideas que puedan ser replicadas en el territorio de manera contextualizada.

A partir de lo dicho anteriormente, desarrollaremos dos casos de ciudades capitales, internacionalmente vinculadas con otras ciudades y organizaciones, donde se han promovido una agenda sobre los sistemas integrales de cuidados, con perspectiva de género, de forma coordinada y desde una óptica de cooperación descentralizada con perspectiva de género.

a. Montevideo: el cuidado para la atención de la violencia de género.

Durante la Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales desarrollada en octubre de 2022, Carolina Cosse, Intendente de Montevideo, fue elegida presidenta de la Red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Se trata de la primera vez que una mujer asume este cargo, reflejo de la visión del municipalismo feminista que fomenta la organización.

En la Cumbre, Cosse, señaló que la crisis del Covid-19 dio muestras de que los desafíos territoriales son interdependientes y transnacionales, por lo que requieren de abordajes colaborativos entre los diferentes niveles del Estado y organizaciones de diversa índole. Así mismo, destacó la necesidad de crear ciudades que promuevan la corresponsabilidad de los cuidados, democratizándolos, reconociendo el derecho a cuidar y avanzando hacia la economía de cuidados.

En esta línea, Montevideo, tiene a su cargo la ejecución del Proyecto: “Comunidades cuidadoras para una vida libre de violencia de género: profundizando la integralidad de las políticas públicas regionales en el contexto de la pandemia por COVID-19”. Se trata de un plan establecido a partir del acuerdo de la Intendencia con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Si bien, la ejecución y el pilotaje del modelo de red territorial, se llevarán a cabo en Montevideo, participan de este proyecto las ciudades de Bogotá, Lima, y Río de Janeiro. La elección de estos gobiernos locales, está vinculada al aumento de las violencias de género durante la pandemia de Covid-19 (Intendencia de Montevideo, 2022).

En este punto, se destaca que las ciudades participantes, solicitaron la ejecución por parte de la Intendencia de Montevideo, en virtud de sus 30 años de experiencia en vinculación internacional, institucionalizada a través de su División de Relaciones Internacionales y Cooperación, que ha gestionado proyectos de Cooperación Sur-Sur y con Organismos Internacionales de forma descentralizada. En este marco, durante su trayectoria, se destacan programas sobre eficacia a la ayuda para el desarrollo y violencia de género.

De acuerdo al documento presentado por la Intendencia de Montevideo y el BID,

el modelo de comunidades cuidadoras, que se basa en la articulación y liderazgo de agentes y redes comunitarias que implementan acciones de prevención primaria, apoyo, referencias y protección de las víctimas de VG, en coordinación con las instancias de gobierno, constituye el bien público regional en torno al cual gira este proyecto (Intendencia de Montevideo, 2022, p. 3).

El BID financiará, mediante la modalidad de Cooperación Técnica No Reembolsable, la elaboración de un mapeo y diagnóstico sobre redes comunitarias existentes en cada ciudad; el diseño de un modelo regional de comunidades cuidadoras, una guía metodológica y un kit de herramientas, “para su construcción, consolidación y articulación con las instancias del gobierno local para la prevención primaria, detección, respuesta rápida, planes de seguridad integral, apoyo y referencia de mujeres sobrevivientes o en riesgo de VG a servicios” (Intendencia de Montevideo, 2022, p. 3); el diseño de un programa de capacitación que incluye una guía, dirigido a los agentes comunitarios; el diseño de una estrategia de comunicación y difusión para cada ciudad; y el pilotaje del modelo de red a nivel territorial para identificar su eficacia y las oportunidades de mejora.

Otro punto del proyecto es el intercambio de experiencias, que valida la relevancia de identificar buenas prácticas y soluciones, en este caso, relacionadas a la violencia de género, articulando la colaboración como factor agregado, en esta iniciativa regional. En este marco, finalizada la etapa de implementación del modelo, se desarrollará un informe que sistematice lo trabajado y las lecciones aprendidas.

Más allá de las diferentes etapas de la Cooperación Técnica, se espera que la implementación continúe, garantizando la sostenibilidad de la planificación conjunta y su escalabilidad, a partir del fortalecimiento de las capacidades, un plan de comunicación, evaluación y monitoreo, con los recursos de las ciudades.

b. Bogotá: primer sistema distrital de cuidado de América Latina y el Caribe

A mediados de 2020, el Concejo de Bogotá adoptó el Plan Distrital de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas y el Plan Plurianual de Inversiones para Bogotá D. C., 2020-2024, que promueve “un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”.

Entre los enfoques del acuerdo, que se detallan en el Capítulo I, el de género, establece el modo en el que la Administración comprende las relaciones de poder y desigualdad por razones de género que se dan entre hombres y mujeres, e impiden el efectivo ejercicio de los derechos de las mujeres a lo largo de su vida (Concejo de Bogotá, Acuerdo n° 761, 2020).

A su vez, el Artículo 7, enumera los atributos que guiarán las acciones del Gobierno Distrital, siendo pilares fundamentales para los propósitos y logros de la ciudad. En tal sentido, el de Cuidadora, hace referencia a Bogotá como una región que se ocupa de la distribución de la prosperidad, para el ejercicio de los derechos y deberes, donde se protege a

mujeres, niñas y niños; se reconoce, redistribuye y reduce el trabajo no remunerado de las mujeres y se disminuye la criminalidad (Concejo de Bogotá, Acuerdo n° 761. 2020).

En este marco, el primer propósito del Plan es “Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política” (Concejo de Bogotá, Acuerdo n° 761, 2020, p 6). Para ello, se llevará a cabo una estrategia basada en la implementación del sistema distrital de cuidado, contemplando la transversalización y territorialización de los enfoques de género, que permitan garantizar “la igualdad de género, los derechos de las mujeres y el desarrollo de capacidades de la ciudadanía en el nivel distrital y local” (Concejo de Bogotá, Acuerdo n° 761, 2020, p 7).

Así, durante el primer año de gestión de la Alcaldesa Claudia López, se ratificó el compromiso del Plan Distrital de Desarrollo y se presentó en Bogotá el primer Sistema Distrital de Cuidado (SIDICU) de la ciudad y de América Latina, que busca reconocer el trabajo de cuidado a las personas que lo realizan, redistribuir el trabajo de cuidado entre hombres y mujeres y reducir los tiempos de trabajo de cuidado no remunerado de las personas cuidadoras.

Para coordinar y gestionar el Sistema Integral de Cuidados, fue creada la Comisión Intersectorial de Cuidado, compuesta por 13 entidades del Distrito, como órgano de gobernanza que, al mismo tiempo, lleva a cabo la articulación con actores privados y organizaciones del tercer sector. Es presidida por la Secretaría Distrital de la Mujer y cuenta con mecanismos de participación y seguimiento, por representantes de diferentes Consejos Consultivos. El Decreto N° 237 establecido en octubre de 2020, es la norma que regula la Comisión y delimita su funcionamiento.

La Comisión cuenta, a su vez, con una Unidad Técnica de Apoyo (UTA), integrada por delegados y delegadas, técnicos y técnicas, de las entidades que conforman la Comisión e invitados permanentes de otras jurisdicciones del Distrito. El principal objetivo de la UTA es dar soporte técnico y conceptual a la Comisión.

Manzanas de Cuidado

Para la implementación del SIDICU se crearon las Manzanas del Cuidado, espacios que buscan atender las demandas del cuidado, a partir de la proximidad de servicios, de forma gratuita, donde las mujeres pueden realizar diferentes actividades, mientras cuidan a quienes ellas tienen a su cargo.

El funcionamiento de las Manzanas, permite que las mujeres en un mismo espacio tengan acceso a formación, atención psicosocial, deporte o recreación, mientras que, al mismo tiempo, las personas que requieren de cuidado, ya sean niñas, niños, personas mayores o con discapacidad, realizan otras actividades, lúdicas o de rehabilitación.

En las Manzanas, se desarrollan programas y servicios nuevos y existentes, de forma articulada entre el Distrito, la Nación, el sector privado y las comunidades. A fines de octubre de 2020 se presentó la primera Manzana en Ciudad Bolívar, actualmente se han establecido 16 Manzanas en Bosa, San Cristóbal, Usme, Los Mártires, Kennedy, Usaquén, Santa Fe – La Candelaria, Engativá, Rafael Uribe Uribe, Tunjuelito, Chapinero y Fontibón. Se espera alcanzar 45 espacios para el año 2035, de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial.

En línea con lo anterior, desde 2021 funcionan dos Buses de Cuidado, versiones móviles de las Manzanas del Cuidado, que llevan los servicios de educación, bienestar, salud y cuidado a las zonas rurales y urbanas más alejadas de Bogotá. Cada ciclo de operaciones de los Buses tiene una duración de cinco meses, permitiendo que, de forma gratuita, cuidadoras rurales y campesinas, tengan acceso a estos servicios sin invertir el tiempo y dinero que anteriormente les demandaba desplazarse hacia los centros más cercanos. En el cuarto ciclo se llevaron a cabo más de 18.300 atenciones, el quinto ciclo comenzará a funcionar en el primer trimestre de 2023 (Comunicado de Prensa N° 2, Bogotá, 03 de marzo de 2023).

Hasta aquí, hemos dado cuenta de los principales lineamientos del Sistema de Cuidados en Bogotá, su funcionamiento y su institucionalización en la agenda del gobierno local, a partir de normativas y acciones que legitiman su implementación.

En este marco, en línea con el objetivo de este trabajo, para poder establecer una interlocución entre la cooperación descentralizada y el desarrollo del Sistema, dialogamos con Natalia Oviedo (comunicación personal, 4 de abril de 2023), Asesora del Despacho de la Secretaría de la Mujer, quien lideraba en aquel momento el trabajo en materia de cooperación internacional. A lo largo de la entrevista, Natalia nos relata que, en las diferentes etapas del proceso, han contado con el aporte y el acompañamiento de organismos y fundaciones internacionales.

Para el diseño del SIDICU, las agencias de Naciones Unidas, ONU Mujeres y PNUD, proporcionaron recursos técnicos y financieros que permitieron el intercambio con expertos y expertas de Argentina, México y Uruguay. A su vez, tanto la CEPAL como el PNUD, a partir de la herramienta de georreferenciación, brindaron elementos claves para determinar la ubicación de las Manzanas de Cuidado.

Por su parte, en la implementación del SIDICU, la Open Society Foundations, financió el inicio de la puesta en marcha de los Buses del Cuidado. Para la prueba piloto del Cuidado casa por casa, para aquellas mujeres que no pueden trasladarse hacia las Manzanas, dado que tienen a cargo a personas que ven limitada su movilidad, se han utilizado recursos provenientes de un premio que otorgó la fundación Bloomberg Philanthropies.

El impacto del diseño y la implementación del SIDICU ha tenido reconocimiento a nivel global. Luego del análisis de más de 1000 prácticas en 94 países del mundo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Centro de Innovación Gubernamental Mohammed Bin Rashid, destacaron el caso de Bogotá y las Manzanas de Cuidado, en su “Reporte de Tendencias Mundiales de Innovación en el Sector Público 2023”, como innovación social gubernamental, siendo un referente en el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios sociales centrados en las necesidades de las personas cuidadoras.

Durante octubre de 2022 más de 30 expertas y expertos internacionales participaron del Primer Encuentro Internacional ‘El Cuidado en América Latina’, organizado en Bogotá, donde se llevaron a cabo recorridas por las Manzanas y Buses de Cuidado y se realizaron diálogos con los diferentes equipos de trabajo. A lo largo de los últimos años, ha sido recurrente la visita de delegaciones internacionales, en la búsqueda de generar intercambios de experiencias y conocer el funcionamiento del SIDEUCU en Bogotá.

Otro punto que se destacó en el diálogo con Natalia, es la incorporación de Bogotá como miembro activo a la iniciativa “Change”, (City Hub and Network for Gender Equity), una red de ciudades que tiene como objetivo compartir prácticas de lucha contra las injusticias de género.

Cabe añadir que la Asesora del Despacho de la Secretaría de la Mujer remarcó la importancia de contar con una lideresa que reconoce la agenda internacional y está comprometida con la integración de la perspectiva de género en la gestión, para disminuir las brechas y lograr una mayor participación de las mujeres, llevando adelante una política pública que “cuida a quienes cuidan”. En el mismo orden, Natalia comparte durante la entrevista el valor de trabajar con un equipo que presenta conocimientos técnicos en cooperación.

Ahora bien, si profundizamos el análisis teniendo en cuenta el objeto de esta ponencia, podemos observar que la cooperación descentralizada opera como un catalizador de cambios institucionales cuando se orienta a fortalecer la capacidad pública local, como sucede en Montevideo. Al respecto, el programa de atención a la violencia de género ha contribuido a desarrollar políticas de cuidado que no se limitan a la asistencia, sino que buscan garantizar derechos y promover autonomía. Montevideo ha logrado integrar la perspectiva de género en el ciclo completo de la política pública: desde la identificación del problema hasta la evaluación de los resultados. Este proceso se ha sostenido mediante el diálogo entre actores gubernamentales y sociales, y mediante la creación de indicadores que miden tanto la cobertura como la calidad de los servicios. La cooperación internacional fue clave en este recorrido, no solo en el financiamiento, sino en la transferencia de metodologías y en la visibilización del modelo como buena práctica a nivel regional.

Por su parte, el caso de Bogotá y las Manzanas de Cuidado demuestra que la cooperación descentralizada puede ser una herramienta eficaz para institucionalizar la perspectiva de género cuando se combina con voluntad política, planificación técnica y mecanismos de evaluación continua. El sistema de cuidado se ha convertido en un laboratorio de innovación social que trasciende la escala local y se proyecta como modelo para otras ciudades. Al mismo tiempo, revela los desafíos de sostenibilidad que enfrentan las políticas de género en contextos de alta rotación institucional y limitaciones presupuestarias.

Tanto el caso de Montevideo como el de Bogotá muestran que la incorporación de la perspectiva de género en la cooperación descentralizada no puede limitarse a la formulación de proyectos aislados, sino que requiere un proceso de institucionalización transversal. Ambos ejemplos coinciden en que las políticas de cuidado constituyen un punto de entrada privilegiado para abordar la desigualdad de género desde los gobiernos locales, al tiempo que articulan el fortalecimiento de capacidades públicas. En conjunto, ofrecen lecciones valiosas sobre cómo construir políticas locales de cooperación que combinen enfoque de derechos, sostenibilidad y evaluación.

Por otro lado, las diferencias entre ambos casos también resultan reveladoras: mientras Montevideo se apoyó en una tradición de participación social y en una institucionalidad de género consolidada, Bogotá desarrolló un sistema integral desde una lógica más innovadora, apoyada en la cooperación descentralizada.

A partir de estas experiencias, se vuelve necesario pensar en la construcción de un marco de evaluación que permita medir y comparar los avances de los gobiernos locales en la transversalización del enfoque de género en la cooperación descentralizada. Las guías elaboradas por la Diputación de Barcelona (2020) y por Paradiplomacia.org y la Fundación Konrad Adenauer (2024) proporcionan herramientas conceptuales y metodológicas para este propósito. Además de los resultados tangibles, es necesario hacer foco en los procesos, las dinámicas de participación, la capacidad de incidencia y la sostenibilidad de los proyectos.

De acuerdo a la Guía para la Evaluación de la Acción Internacional de los Gobiernos Locales (Diputación de Barcelona, 2020), la perspectiva de género debe incorporarse desde el diseño de la política, a través de la definición de objetivos e indicadores que visibilicen las desigualdades existentes y los impactos diferenciados.

Aplicadas al análisis de género, estas orientaciones permiten delinear un conjunto de dimensiones clave para la evaluación de la cooperación descentralizada: la institucional, la programática y la participativa. La dimensión institucional refiere al grado en que la igualdad de género está incorporada en las estructuras, normativas y presupuestos locales. La programática se vincula con la planificación, la ejecución y los resultados de las políticas y

proyectos, mientras que la participativa apunta a la calidad de los mecanismos de diálogo, rendición de cuentas y control ciudadano. En cada una de estas dimensiones, los indicadores deben construirse de manera contextualizada, en función de las particularidades del territorio, los actores involucrados y los recursos disponibles. Por ejemplo, puede medirse la cantidad de acuerdos que incluyen cláusulas de igualdad, el grado de participación de las mujeres en los equipos técnicos o la existencia de mecanismos de evaluación participativa.

La construcción de estos indicadores no debe concebirse como un ejercicio meramente técnico, sino como parte de un proceso político más amplio que fortalece la gobernanza democrática local. La medición de los avances en materia de género requiere de datos confiables, pero también de la voluntad de hacer visibles las desigualdades y de asignar responsabilidades en la superación de las brechas.

Medir para aprender, medir para legitimar y medir para mejorar son tres funciones que adquieren especial relevancia cuando se trata de políticas orientadas a la igualdad. En tanto la cooperación descentralizada se apoya en la articulación entre niveles de gobierno y actores diversos, la evaluación también debe considerar los efectos en la redistribución del poder y en la consolidación de redes territoriales más equitativas.

Integrar la perspectiva de género en la cooperación descentralizada implica, por tanto, avanzar hacia una nueva concepción de la acción internacional local. Se trata de pasar de un enfoque instrumental a uno transformador, en el que las políticas de cooperación se conviertan en herramientas para la igualdad sustantiva y la justicia territorial, el Derecho a la Ciudad.

REFLEXIONES FINALES

La incorporación de la perspectiva de género en las acciones de cooperación descentralizada de los gobiernos locales, debe concebirse como una política pública integral que articule saberes técnicos, compromisos políticos y participación ciudadana. Evaluar, aprender y rendir cuentas son las tres acciones que aseguran la sostenibilidad de este proceso y su contribución efectiva al Derecho a la Ciudad, para la construcción de territorios más justos e inclusivos.

Integrar la perspectiva de género en la cooperación descentralizada implica avanzar hacia una nueva concepción de la acción internacional local.

Ya no solo se trata de incluir a las mujeres en los programas o de añadir metas de igualdad a los proyectos, sino de transformar el modo en que se conciben y gestionan las políticas públicas. Supone pasar de un enfoque instrumental a uno transformador, donde la cooperación se entienda como una práctica política que promueve igualdad sustantiva, la redistribución del poder y justicia territorial. Esta transformación exige repensar objetivos, metodologías y relaciones institucionales.

Las experiencias de Montevideo y Bogotá muestran que este horizonte es posible. En ambas ciudades, la cooperación internacional actuó como catalizador de innovación, pero los resultados más sólidos derivaron de la apropiación local de las políticas. Allí, donde el enfoque de género se asumió como parte de la estructura institucional, las transformaciones fueron más profundas y sostenibles. Estos casos confirman que la igualdad no es una dimensión externa al desarrollo, sino su condición de posibilidad: sin igualdad, no hay desarrollo local duradero ni cooperación legítima.

Lo anterior, representa, al mismo tiempo, una estrategia de fortalecimiento institucional y de mejora de la gestión pública. La igualdad amplía la calidad democrática, diversifica las voces en la toma de decisiones y potencia la capacidad de los gobiernos locales para incidir internacionalmente con legitimidad.

Uno de los mayores desafíos en la cooperación descentralizada con perspectiva de género es generar información desagregada que permita evidenciar las desigualdades y los impactos diferenciados de las políticas públicas. Evaluar con enfoque de género implica medir resultados y producir conocimiento.

Finalmente, en un contexto que presenta retrocesos y contramarchas, a partir de la consolidación de los discursos de ultraderecha y el avance de la polarización política, donde los feminismos y los derechos de las mujeres son permanente cuestionados, los gobiernos locales, por su cercanía con las comunidades y su capacidad de articulación multinivel, tienen la oportunidad de liderar el cambio hacia sociedades más justas.

Bibliografía

- ABBATE, F. (2019). *Biblioteca feminista: vidas, luchas y obras desde 1789 hasta hoy*. Editorial Planeta.
- ANDÍA, R.; BENSEGUES, L. (2022). *Enfoques feministas de relaciones internacionales y las redes de ciudades. El caso de Mercociudades*. Revista Perspectivas de Ciencias Sociales, No. Recuperado de: <https://doi.org/10.35305/prcs.v7i13.601>
- ANGILLET*TA, F., D'ALESSANDRO, M., y MARIASCH, M. (2017). *¿El futuro es feminista?*. Editorial Capital Intelectual.
- CGLU (2019). Derecho a la Ciudad. Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales Durban. Recuperado en: https://www.uclg.org/sites/default/files/derecho_a_la_ciudad_-_documento_de_politica.pdf
- DÍAZ, J. (2014). *Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales. Estudio sobre la Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en América Latina*. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Colección de Estudios de Investigación, no. 8. Recuperado en: https://www.observcd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/documento_final_-_noviembre_2014.pdf
- ENLOE, C. (1989). *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. University of California Press.
- FERNÁNDEZ LOSADA, A. (2020). *La cooperación descentralizada como mecanismo para abordar las desigualdades y fortalecer la democracia en los territorios*. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Estudios de Investigación. Recuperado en: <https://www.observ-ocd.org/es/library/la-cooperacion-descentralizada-como-mecanismo-para-abordar-las-desigualdades-y-fortalecer>
- FERNÁNDEZ LOSADA, A. (2017). “*Shaping a new generation of decentralised cooperation for enhanced effectiveness and accountability*”. Plataforma, CPMR. Recuperado de: <https://plataforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/PLATFORMA-CPMR-Study-New-generation-EN.pdf>
- GRANDAS, D. (2010). *La cooperación descentralizada como un nuevo modelo en cooperación para el desarrollo*. RAI - Revista de Análisis Internacional, no. 1. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500.12010/10320>
- HERRERO, A. (2016). *La contribución de la cooperación descentralizada al desarrollo territorial de los gobiernos locales: el caso de la ciudad de Rafaela (1991-2011)*. Tesis de Licenciatura. Universidad Nacional de Rosario. Recuperado en: <http://hdl.handle.net/2133/7920>
- IGLESIAS, M., y MANCINI, N. (2024). *Guía para evaluar la acción exterior local*. Paradiplomacia.org y Fundación Konrad Adenauer A.C.
- INTENDENCIA DE MONTEVIDEO, (2022), Documento de Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/OC-18971-RG. Disponible en https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/informacionproyectorbprcomunidadescuidadoras_0.pdf

- LAGARDE, M. (1996). *La perspectiva de género en Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Editorial Horas y Horas.
- LEMUS, D. (2021), Las transformaciones en el orden mundial y su impacto en la evolución de la cooperación al desarrollo, IDEES, 55.
- LUCERO, M. (2019). El desarrollo de las perspectivas feministas en el estudio disciplinar de las Relaciones Internacionales en el mundo y en Argentina. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 8, págs. 37–48.
- MALÉ, J.-P. (2020). Guía para la evaluación de la acción internacional de los gobiernos locales: Orientaciones generales para la evaluación de la acción internacional de un gobierno local. Diputación de Barcelona.
- SCOTT, J. W. (2011). Género:¿ Todavía una categoría útil para el análisis?. *La manzana de la discordia*, 6(1), 95-101.
- OECD/UNDP (2020), *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de avances 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ed0e092e-es>
- OSAGI (2002), *Gender Mainstreaming: An Overview*, New York: United Nations. Recuperado en: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>
- ONU-HABITAT (2016). *Nueva Agenda Urbana*. Recuperado en: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- ONU-HABITAT (2019). *Agenda del Derecho a la Ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana*. Recuperado en: https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf
- PNUD (1994) Future of the United Nations Development Programme: Initiatives for Change, Resolución: –PNUD–DP/1994/39–. Recuperado en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents//hdr1994encompletenostatpdf.pdf>
- RODRÍGUEZ MANZANO, I. (2019). *Un siglo de feminismo en Relaciones Internacionales*. REDI, vol. 71. Recuperado en: <http://dx.doi.org/10.17103/redi.71.2.2019.2b.01>
- ROMERO, M. (2010). *Fundamentos políticos para la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada en América Latina*. En el Anuario de la Cooperación Descentralizada Local, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local Unión Europea América Latina. Recuperado en: <http://www.redesparaodesenvolvimento.org/v1/images/stories/fundamentos%20politicos%20de%20cd.pdf>
- ROMERO, M. (2004). La cooperación descentralizada: Nuevos desafíos para la gestión urbana. *Urbano*, vol. 7, núm. 9, mayo, 2004, pp. 76-85 Universidad del Bío Bío Concepción. Recuperado en: <https://www.redalyc.org/pdf/198/19800912.pdf>
- SANCHEZ, L. E., DI GIOGIO, F. y JACQUES, M. (2024). Perspectivas de géneros y feminismos en el campo de las relaciones internacionales: Una comunidad epistémica latinoamericana en ciernes. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

SYLVESTER, C. (2014). *Presentando a Elshtain, Enloe y Tickner: una mirada a los esfuerzos feministas más importantes antes de continuar el viaje*. Relaciones Internacionales, no. 27. Recuperado a partir de <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5240>

TICKNER, J. (1992). *Gender and International Relations: Feminist Perspectives on Achieving global Security*. Columbia University Press.

Del Plan Condor a la guerra contra el terrorismo: narrativas de legitimación de la violencia y continuidades en las políticas de seguridad contemporáneas

Macarena González Kelly

Universidad de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Sociales

Resumen

El Plan Cóndor fue una operación clandestina que articuló la represión transnacional a partir de 1975, facilitando la cooperación entre las dictaduras del Cono Sur, con el respaldo encubierto de Estados Unidos. Su objetivo fue la persecución y eliminación sistemática de movimientos de izquierda, a través de redes de inteligencia, intercambio de prisioneros y métodos de tortura estandarizados. Inserto en el contexto de la Guerra Fría, este plan no sólo constituyó una maquinaria regional de violencia, sino también una plataforma ideológica que instaló la figura del "enemigo interno" como amenaza permanente al orden social. Esta investigación propone analizar el Plan Cóndor como caso ejemplificador en la construcción de narrativas geopolíticas que legitiman el uso de la violencia contra un sector de la población, buscando comprender cómo estos discursos delinearon identidades enemigas, justificaron la represión y configuraron sentidos compartidos de amenaza y seguridad dentro de la sociedad.

Entre los principales objetivos se busca analizar los elementos fundantes de las doctrinas de seguridad en las que se basó el Plan Cóndor y los mecanismos ideológicos y operativos detrás de la construcción del "enemigo interno"; examinar el rol de Estados Unidos y otros actores internacionales; establecer vínculos entre las estrategias represivas del Plan Cóndor y las políticas de seguridad contemporáneas.

A nivel metodológico se realizará un análisis cualitativo de fuentes primarias como memorandos de reuniones, telegramas, discursos públicos y archivos desclasificados de la última dictadura cívico-militar argentina. Este corpus se complementará con bibliografía especializada en estudios de memoria, relaciones internacionales y teorías de la seguridad.

Se espera mostrar que el Plan Cóndor constituye un caso paradigmático para analizar la construcción de narrativas en torno a la "amenaza interna", articuladas con marcos internacionales de seguridad, y cómo, estos discursos, lejos de ser anacrónicos, presentan continuidades y resignificaciones en el presente.

Palabras clave

Plan Cóndor, Seguridad Nacional, Enemigo interno, Represión transnacional, Archivos

1. Introducción

El Plan Cóndor fue una operación clandestina y coordinada entre representantes de las dictaduras militares de varios países de América Latina que inició en el año 1975. Su objetivo era la acción coordinada de represión y eliminación de movimientos de izquierda en la región así como la comunicación de estrategias de inteligencia y métodos de tortura que se replicaban en todos los países involucrados. Este plan incluyó a las dictaduras de Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil, y contó con la colaboración encubierta de Estados Unidos. Las dictaduras participantes compartían información de inteligencia, coordinaban esfuerzos represivos y facilitaban la persecución y eliminación de personas consideradas como amenazas políticas, especialmente cuando escapaban de su país de origen y comenzaban a ser también buscados en el resto de la región (Ministerio público fiscal). El análisis de este plan permite la comprensión de las dictaduras latinoamericanas desde una clave global, con las especificidades que caracterizan a los gobiernos dictatoriales de cada país, pero con claros vínculos ideológicos que encuentran sus bases en la Doctrina de Seguridad Nacional. En este sentido, resulta un caso paradigmático sobre el uso de las relaciones internacionales para la creación de un plan sistemático de exterminio, con determinadas lógicas narrativas que permitieron legitimar su accionar y con consecuencias políticas y económicas que aún afectan a la región.

Siguiendo esta línea de análisis, la problemática que se plantea a lo largo de esta investigación es: de qué manera el Plan Cóndor, como caso paradigmático de represión transnacional, instauró mecanismos ideológicos y operativos que encuentran continuidades en las políticas de seguridad contemporáneas, especialmente en la justificación de intervenciones represivas en contextos de crisis políticas y sociales.

En este sentido, algunos de los interrogantes que se buscarán responder son: ¿De qué manera el análisis comparativo del Plan Cóndor puede ayudar a comprender las estrategias represivas actuales en contextos de crisis políticas y sociales en distintas regiones del mundo? ¿En qué medida la narrativa de "seguridad nacional" continúa siendo utilizada para legitimar intervenciones represivas en las democracias actuales? ¿Qué continuidades existen entre el Plan Cóndor y las disputas contra el terrorismo del siglo XXI?

La estructura de este trabajo se divide en tres partes: la primera versa sobre las condiciones de producción y el marco ideológico que da origen al Plan Cóndor, incluyendo las particularidades contextuales de la Guerra Fría y el impacto que tuvo la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional en la región; la segunda parte se centrará en los mecanismos ideológicos y operativos propios de la coordinación represiva del plan, incluyendo la articulación regional e intercontinental; por último, la tercera parte buscará dar cuenta de las continuidades que se pueden encontrar entre los mecanismos implementados en el Plan

Cóndor con las intervenciones militares actuales y las narrativas que las legitiman, especialmente en relación a la idea de “guerra contra el terrorismo”.

2. Estado de la cuestión

Las investigaciones sobre el Plan Cóndor han sido particularmente prolíficas en los últimos años, especialmente en torno a la participación de Estados Unidos en las dictaduras latinoamericanas y a las motivaciones políticas, económicas y geopolíticas que dicho involucramiento implicó. En términos generales, la literatura puede agruparse en tres grandes dimensiones: la económica, la político-geopolítica y aquella vinculada a los derechos humanos y la justicia transicional. En lo que refiere a la cuestión económica se pueden destacar los aportes de Naomí Klein (2007), quien describe cómo las dictaduras militares en América Latina, incluidas las que formaron parte del Plan Cóndor, sirvieron para experimentar políticas neoliberales que incluyeron privatizaciones, desregulación y ajustes estructurales. Otros estudios se focalizan en cómo la adopción del pensamiento neoliberal fue facilitada por contextos dictatoriales como el chileno y el argentino, donde las libertades económicas se impusieron por la fuerza en un contexto de represión social (Calcagno y Brenta, 2009). Por su parte, Eduardo Basualdo sostiene que el golpe militar de 1976 en Argentina, no fue solo una respuesta política a movimientos sociales sino también un mecanismo para reestructurar la economía en favor del capital financiero, señalando como caso paradigmático del experimento neoliberal a las políticas económicas implementadas por Martínez de Hoz.

En cuanto a la cuestión política, los análisis son más extensos. En el contexto de la Guerra Fría, los gobiernos de América Latina adoptaron la Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense, que se basaba en la eliminación de cualquier amenaza comunista que pudiera representar una amenaza directa a la seguridad nacional y a los valores del mundo occidental. Esta doctrina consideraba que la mayor amenaza no era externa, sino interna, personificada en movimientos políticos, intelectuales y sociales vinculados al comunismo o a ideas de transformación social que se encontraban dentro de cada país (Comblin, 1979; Halperin Donghi, 2013). Vinculado a esto, algunos autores sostienen que el Plan Cóndor fue una extensión de la Doctrina de Seguridad Nacional y de la guerra contrainsurgente surgida en Estados Unidos (Dinges, 2004), pensado como una respuesta transnacional a las amenazas del comunismo bajo una lógica de “enemigo interno”, con una estructura formal de colaboración que facilitaba el uso de la represión y la eliminación de disidentes. También Lessa, en su libro *The Condor Trials* (2020) analiza cómo las dictaduras del Cono Sur colaboraron entre sí, poniendo el foco en la estructura de la operación, sus ramificaciones transnacionales y el rol de Estados Unidos, mientras que McSherry en *Predatory States* (2005) se centra en la base ideológica del plan, los aspectos de inteligencia y cooperación

internacional. Algo en lo que acuerdan todos los autores, es que el Plan Cóndor permitió la persecución de opositores en cualquier país miembro dando origen a un sistema regional de inteligencia que permitió la desaparición de exiliados en países vecinos, con extradiciones extralegales y acciones de secuestro transnacional, como parte de la construcción de un enemigo sin fronteras. A nivel geopolítico, es necesario señalar que América Latina pertenece a la zona de influencia norteamericana desde la Doctrina Monroe y la revolución cubana generó la alerta frente a una posible avanzada del comunismo. Sin embargo, los archivos de la CIA demuestran que la participación de Estados Unidos no fue directa, y esto se puede explicar a partir de la situación que atravesaba entre la década del 60 y del 70 en relación a su política interna y una crisis de hegemonía producto de la crisis del petróleo (crisis económica), la guerra de Vietnam (crisis social) y el Watergate (Gozzini y Hernandez Martinez, 2007). Finalmente, desde el enfoque de los derechos humanos, existen diversos abordajes desde la justicia transicional destacándose la particularidad de este plan por la vulneración a los derechos humanos desde un entramado regional. En este aspecto resultan relevantes los estudios de Lessa (2022) dado analiza en profundidad las consecuencias que tuvo el descubrimiento del Plan Cóndor desde un marco legal y sus continuidades en la actualidad.

Partiendo de este recorrido, esta investigación busca aportar elementos para problematizar cómo doctrinas y prácticas represivas del pasado moldearon narrativas y políticas de seguridad que, bajo otras denominaciones, persisten en el presente. De esta forma, analizar el Plan Cóndor no solo constituye un ejercicio de memoria histórica, sino también una herramienta para cuestionar las justificaciones actuales de medidas excepcionales en contextos de crisis políticas y sociales.

3. Marco teórico y metodología

El marco teórico de esta investigación se centra en tres conceptos clave: la Doctrina de Seguridad Nacional, el “enemigo interno” y la represión transnacional. La Doctrina de Seguridad Nacional, formulada durante la Guerra Fría, trasladó el foco de la seguridad desde la amenaza externa a la interna, identificando a movimientos políticos y sociales de izquierda como principales adversarios. La noción de “enemigo interno” permitió deshumanizar a los opositores y legitimar su persecución y eliminación bajo la premisa de proteger la seguridad nacional. Finalmente, la represión transnacional refiere a la articulación de un sistema de vigilancia, persecución y desaparición que trascendió fronteras, consolidando un modelo de coordinación regional que sirvió como base conceptual para ciertas políticas contemporáneas de seguridad, incluyendo la “guerra contra el terrorismo”.

A nivel metodológico, la investigación adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis de documentos desclasificados por el gobierno de los Estados Unidos y los "Archivos del Terror", con foco en el período 1976-1979, que concentra la mayor actividad del Plan Cóndor. En su valor de fuente histórica, estos documentos permiten observar la intervención extranjera en conflictos internos y la reconstrucción de los hechos desde la perspectiva de los diversos actores involucrados en su coordinación. Con este objetivo, se realiza un cruzamiento entre los documentos de archivo y bibliografía especializada en derechos humanos, historia contemporánea y relaciones internacionales, permitiendo situar los discursos en su contexto y así evaluar sus implicancias en la construcción y continuidad de prácticas represivas en el ámbito internacional.

3.1 La relevancia de los archivos como fuente documental

La dictadura cívico-militar argentina que comenzó un 24 de marzo de 1976 se extendió por más de siete años, llegando a su fin un 10 de diciembre de 1983. Con el retorno a la democracia y el inicio del mandato de Raúl Alfonsín, se dió inicio a los procesos de memoria, verdad y justicia, entre ellos la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). El primer paso hacia la búsqueda de la verdad brindó innumerables pruebas para reconstruir lo acontecido durante esos años y comenzar a avanzar sobre los procesos de justicia, sin embargo, pronto surgirían diversas trabas políticas y sociales.

Si bien la dictadura liderada por Rafael Videla se diferenciaba de los golpes previos por la magnitud del terror desplegado, fue necesario recurrir a pruebas físicas, testimonios y documentos que confirmaran la existencia de un plan sistemático de exterminio. Un plan que se ejecutó dentro del territorio argentino pero que a partir del testimonio de diferentes víctimas -muchas de ellas exiliadas- se comenzó a sospechar, que no se limitaba al territorio nacional. Adolfo Pérez Esquivel, al contar sobre las tareas del Servicio de Paz y Justicia en la década del '70 relata que se sabía, a partir de lo que contaban refugiados, que había comandos que actuaban en los distintos países y que habían comenzado a operar entre los años 1974 o 1975 (Ministerio Público Fiscal).

Desde el fin de la Dictadura, los organismos de derechos humanos plantearon que era fundamental, para comprender las prácticas del terrorismo de Estado, conocer cómo funcionaron los servicios de inteligencia y cuáles fueron sus alianzas internacionales. La confirmación real de todas las sospechas iniciales sobre un entramado regional se dió en 1992, con el descubrimiento de los "Archivos del Terror", a los que posteriormente se sumaron los desclasificados por el gobierno de Estados Unidos en el marco de su política interna de desclasificación. Esto permitió analizar los hechos ocurridos desde una perspectiva regional y hasta global, así hechos que en su momento parecían aislados, hoy pueden ser vistos como parte de una estrategia que involucró a varios países dentro de un

mismo continente en pos de un objetivo común. En la actualidad se sabe que la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional y el concepto de "enemigo interno" supuso el desarrollo de una red de inteligencia en todo el continente americano que posibilitó el funcionamiento de un aparato represivo estatal basado en la circulación de información, en el armado de fichas, planes, informantes, organigramas. Esto incluyó a Estados Unidos como un actor relevante y activo en el plan represivo regional, interactuando, aconsejando y manteniéndose constantemente informado de lo que sucedía dentro de las dictaduras del Cono Sur y con las redes de inteligencia locales. Si la principal característica de estas dictaduras militares es que son gobiernos de facto que utilizan al Estado como instrumento para exterminar a su propia población, con el Plan Cóndor se rompen las fronteras entre naciones, así como diferencias en los derechos constitucionales de cada país, dando lugar a un plan de exterminio articulado en torno a la disputa entre dos paradigmas políticos, sociales y económicos opuestos: el capitalismo y el comunismo. En este punto resulta importante retomar la importancia de los archivos documentales como fuente primaria. La Unesco establece que, por sus registros sobre la violación de derechos humanos, este tipo de archivos ocupan un lugar central por su valor probatorio en defensa de las víctimas y de sus familiares en la búsqueda de la verdad y la justicia. Además constituyen elementos esenciales para la memoria colectiva de una sociedad y hacen extensivo su mensaje a otras sociedades creando una conciencia universal sobre estos hechos innegables y aberrantes (Careaga, 2008). Los archivos desclasificados permiten reconstruir las dinámicas de control y vigilancia efectuadas por los Estados Unidos durante las dictaduras de la región latinoamericana en general y en Argentina en particular, lo que aporta a un esclarecimiento de las redes que se establecieron entre distintas instituciones estatales a nivel internacional y favorece la comprensión del funcionamiento del terrorismo de Estado en estos países. En este sentido, el uso de archivos documentales como fuentes primarias no solo constituye un insumo indispensable para la reconstrucción histórica de las prácticas represivas, sino que también permite problematizar cómo estas experiencias moldearon narrativas y dispositivos de seguridad que trascienden el período dictatorial y mantienen vigencia bajo nuevas formas en el escenario contemporáneo.

4. Contexto internacional: La Guerra Fría y el mundo bipolar

La Guerra Fría diagramó el escenario internacional durante gran parte del siglo XX, marcando una clara división del mundo entre dos bloques con concepciones políticas, económicas y sociales radicalmente diferentes. El enfrentamiento entre la URSS y Estados Unidos resulta determinante para comprender el devenir político de Latinoamérica como histórica zona de influencia norteamericana desde la Doctrina Monroe de 1823, la cual invoca el principio soberano de "América para los americanos", legitimando la incumbencia

y liderazgo norteamericano en el ámbito continental (Béjar, 2009:49). El mundo bipolar implicó el alineamiento de los países del globo a una de las dos potencias y en consecuencia, a un sistema comunista o capitalista. Desde mediados de los años 70, el clima de distensión entre las superpotencias comenzó a cambiar debido al incremento de la tensión entre ambas producto de las políticas desplegadas por sus dirigentes, a los debates sobre el despliegue de misiles en Europa occidental y, especialmente, a la serie de rebeliones que recorrieron el Tercer Mundo y diferentes radicalizaciones armadas en Europa (brigadas rojas de Italia, guerrilla de izquierda en la alemania occidental, etc) que comienzan a expandirse ya desde inicios de los años 60.

En lo que respecta específicamente al continente americano, existe un consenso historiográfico que establece el año 1959 como el inicio de una nueva etapa de la Guerra Fría en América Latina, dado que la Revolución Cubana significó un horizonte de avance del comunismo y la convicción de que la revolución era una vía posible, proliferado la aparición y consolidación de grupos de izquierda así como una creciente preocupación de Estados Unidos frente a la oportunidad que se observaba desde la Unión Soviética para extender su esfera de influencia. Halperin Donghi dimensiona la magnitud del acontecimiento cuando afirma:

“El desenlace socialista de la revolución cubana vino a reestructurar para siempre el campo de fuerzas que gravitaba sobre las relaciones entre el norte y el sur del continente, en cuanto hacía real y tangible una alternativa hasta entonces presente sólo en un horizonte casi mítico, como objeto del temor o la esperanza de los antagonistas en el conflictivo proceso político-social latinoamericano” (1998:452).

Esta situación generó un aumento de la presencia de Estados Unidos en la región, especialmente a través de la Doctrina de Seguridad Nacional que determinó la política del país del norte en América Latina desde mediados de los sesenta. En un conjunto de ensayos publicado por la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago de Chile en 1979 se establece que para la Doctrina de Seguridad Nacional, la nación no tiene otra política que la guerra total a la que el comunismo la ha condenado, el objetivo último es la supervivencia de la nación (bajo los preceptos occidentales) y si es necesario se puede borrar la Constitución en pos de ese objetivo (Comblin, 1979:43). José Comblin establece que: “en todo lugar donde la una apariencia de comunismo se presenta, el Estado está allí y hace intervenir a la Seguridad Nacional (...) a la omnipresencia del comunismo responde la omnipresencia de la Seguridad Nacional” (1979:46). Se borra así la distinción entre política exterior y política interior, dado que considera que el enemigo comunista está tanto fuera como dentro del territorio y también elimina la distinción entre violencia preventiva y violencia represiva. Es importante destacar que tanto el renovado intervencionismo estadounidense como la revolución cubana y la influencia soviética generaron un cambio radical en la cultura

política latinoamericana. Por un lado, devolvieron al debate político de América Latina las implicancias del imperialismo, propiciando la aparición de la alternativa socialista y la proliferación de guerrillas en el subcontinente y a su vez generando nuevos lazos de solidaridad entre Estados Unidos y todos los que en Latinoamérica rechazaban esa alternativa.

4.1. La Doctrina de Seguridad Nacional y la influencia de Estados Unidos en la región

Comprender la política exterior de Estados Unidos, su rol y motivaciones para participar activamente - aunque no de forma visible - de las dictaduras de latinoamérica resulta indispensable para comprender el impacto que tuvo en el desarrollo de los acontecimientos, sus implicancias políticas y responsabilidad frente a la coordinación internacional de un plan sistemático de exterminio. A partir del descubrimiento de los archivos del terror en 1992, y en consecuencia, de la existencia del denominado “Plan Cóndor” se modificó la forma de explicar y comprender los sucesos ocurridos durante la década del 70 en Latinoamérica, así como la influencia de los Estados Unidos en la región.

De esta forma, mientras la inestabilidad política y la lucha armada atravesaban el Tercer Mundo, los principales centros capitalistas dejaban atrás su período de crecimiento sostenido para ingresar en una etapa signada por el estancamiento y las bruscas fluctuaciones del ciclo económico (Béjar, 2011:231). La década del 70, donde se producen la mayoría de los golpes militares en Sudamérica, encuentra a los Estados Unidos en una situación política delicada, dado que atravesaba una grave crisis de hegemonía interna en el medio de un contexto internacional marcado por lo que el presidente demócrata James Cárter definía como una “crisis de confianza”. Estados Unidos parecía visualizar el fin de su hegemonía internacional dado que la superioridad financiera, tecnológica y productiva que había favorecido las relaciones norteamericanas con el resto del bloque occidental estaban en una clara disminución y le impedían imponer sus condiciones en forma unilateral (Bianchi, 2007:249). A esto se sumaban los problemas internos que alcanzan el ámbito económico, social y político del país. En cuanto al aspecto económico, la crisis del petróleo tuvo fuertes impactos en la economía estadounidense y no se encontraban soluciones para la inflación, la desocupación, ni para la crisis energética, afectando especialmente a la clase media. Por su parte, la participación en la guerra de Vietnam -guerra considerada por amplios sectores sociales injusta e inconstitucional- puso en evidencia que la política había entrado en contradicción con los ideales democráticos de muchos norteamericanos, pero fue sobre todo el escándalo de Watergate que obligó a Nixon a renunciar a la presidencia en 1974, lo que produjo el quiebre entre la sociedad y el Estado (Bianchi, 2007:251). La crisis simultánea en estos tres aspectos implica una pérdida de legitimidad (o cuestionamiento de la narrativa dominante) que limita el accionar de cualquier gobierno. Si bien el intento de recuperación de la hegemonía se expresa en la expansión de un movimiento ideológico y

político que mezclaba diferentes corrientes derechistas y se proyectaba como una cruzada contra el comunismo y todas las tendencias que se consideraban radicales, revolucionarias, contrapuestas o inquietantes para el poderío estadounidense y peligrosas para la “seguridad nacional” de cualquier país que buscará vivir bajo los preceptos del mundo occidental (Hernandez Martinez, 2007:106), la pérdida de legitimidad y las propias resistencias en el interior de la sociedad estadounidense generó dificultades para la intervención directa en el territorio sudamericano, ya que el costo político sería muy grande. Por tal motivo, su estrategia de intervención política fue a través del financiamiento militar, la entrega de armas, instrucción en inteligencia militar, técnicas de tortura, y el soporte estratégico para abordar la “amenaza comunista internacional”, todas vías alternativas a la acción directa.

La Doctrina de Seguridad Nacional, se convierte así en el punto de articulación entre Estados Unidos y los gobiernos sudamericanos como justificación para la organización de un plan de exterminio en el que el país norteamericano no ocuparía un rol visible (National Security Archive). En un documento del Departamento de Estado fechado en el año 1976 queda en evidencia el posicionamiento de Estados Unidos al señalarse que “sin lugar a dudas los gobiernos regionales han respondido a la internacionalización del terrorismo subversivo representado en Sudamérica por la JCR” (CIA, AR 051 TELEGRAM, 23 de julio de 1976), el archivo indica que la Junta de Coordinación Revolucionaria fue creada en febrero de 1974 por los líderes terroristas del ERP, los Tupamaros uruguayos, el movimiento revolucionario de izquierda (MIR) chileno y el ejército de liberación nacional boliviana, en una reunión clandestina en Argentina. En definitiva, la JCR se consolida como una cristalización de la “amenaza comunista”. Además -se indica en otro documento- en el caso de Argentina los cubanos usaron su presencia diplomática al menos hasta mitad de 1976 para mantener contacto con importantes grupos de terrorismo doméstico, como representantes del MIR chileno, del ERP y de montoneros durante 1974 y 1976 (CIA, 1 de julio de 1977).

En lo que respecta al rol específico de Estados Unidos, tanto a partir de lo que se puede comprobar a través los archivos desclasificados así como en la bibliografía especializada en el tema, el país del norte intervino en el plano militar de tres maneras: por las reuniones de jefes militares, por los programas de ayuda militar o de venta de armas y por el entrenamiento de oficiales y de otros especialistas en sus escuelas militares (Archivo 0000A02E). Estas tres estrategias fueron medios de difusión extremadamente penetrantes de la ideología de la Seguridad Nacional en los países sudamericanos. (Comblin, 1979:95). Por otra parte, muchos de los oficiales que comandaban las dictaduras militares en América Latina y que dirigieron el aparato represivo del Plan Cóndor habían estudiado en escuelas militares estadounidenses. A fines de 1975, según las estadísticas del Ministerio de Defensa, 71.651 militares latinoamericanos habían pasado por alguna de las escuelas militares

estadounidenses, con la particularidad de que estas escuelas a las que eran enviados se dedicaban a la preparación con miras a la guerra contrarrevolucionaria (Comblin, 1979:98), es decir que eran formados bajo los preceptos de la Doctrina de Seguridad Nacional promovida por Estados Unidos.

5. El Plan Cóndor como caso de coordinación represiva transnacional

Plan Cóndor es el nombre por el cual se conoce a la alianza que unió a las fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia de las dictaduras latinoamericanas en su lucha contra personas y organismos designados como elementos subversivos mediante actividades que estaban coordinadas por las fuerzas militares de los países involucrados y el apoyo de los Estados Unidos (Garcé García y Santos, 2015). Fue una operación clandestina y coordinada entre representantes de las dictaduras militares de países de Sudamérica que comenzó en el año 1975 cuyos miembros originales son Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia, mientras que Perú y Ecuador se volvieron miembros posteriormente (CIA, 22 de agosto 1978). Su objetivo era la acción coordinada de represión y eliminación de movimientos de izquierda en la región así como la comunicación de estrategias de inteligencia y métodos de tortura que se replicaban en todos los países involucrados. Según las investigaciones y denuncias, su accionar no se limitó a las seis naciones mencionadas: se extendió a Italia, Estados Unidos y Francia. En este último se implementó la operación Teseo, alegando que la mayor concentración de latinoamericanos exiliados en Europa estaba en París (CIA, 10 de agosto de 1976).

Las dictaduras participantes compartían información de inteligencia, coordinaban esfuerzos represivos y facilitaban la persecución y eliminación de personas consideradas como amenazas políticas, especialmente cuando escapaban de su país de origen y comenzaban a ser también buscados en el resto de la región. Existieron centros clandestinos específicos para detenidos en el marco del Plan Cóndor, como el caso de Automotores Orletti en Buenos Aires. Diferentes documentos desclasificados especifican que agencias de inteligencia estadounidenses como la CIA proporcionaron entrenamiento, asesoramiento y apoyo logístico a las fuerzas de seguridad de los países integrantes del Plan Cóndor. También se realizó la preparación militar de los soldados en la llamada “Escuela de las Américas”, el monitoreo constante de la situación y reuniones de inteligencia para coordinar acciones o decidir líneas de acción.

Por lo tanto, las dictaduras sudamericanas no sólo cooperan entre ellas, sino que sus tácticas y operativos estuvieron enmarcados en la doctrina de seguridad liderada por Estados Unidos. Esta dinámica de interdependencia también reflejó los temores europeos sobre la expansión del comunismo en su propio territorio, lo que llevó a una relativa tolerancia hacia

estos regímenes autoritarios y dictatoriales en el contexto de una estrategia global anticomunista.

5.1. La construcción del enemigo: el Plan Cóndor como antecedente histórico

El Plan Cóndor no solo evidenció la articulación represiva entre las dictaduras sudamericanas, sino también cómo las políticas de seguridad durante la Guerra Fría fueron globalizadas e interconectadas. Una de las estrategias clave fue la construcción de un enemigo común que legitimara el accionar de las fuerzas armadas frente a la sociedad civil. A nivel discursivo, esto se materializó mediante la utilización de términos como “subversivos”, “terroristas” o “elementos peligrosos para la seguridad nacional” para referirse a sectores vinculados a posturas socialistas o de izquierda.

Dentro de la base de documentos desclasificados por el gobierno de Estados Unidos, se encuentran 133 documentos que mencionan la palabra “subversivo”, 147 que nombran la palabra “comunista” y 417 documentos que hacen referencia al término “terrorista” (Desclasificados, s.f.). Estos datos cuantitativos evidencian la centralidad de estos términos en la construcción de la imagen del enemigo. Otro ejemplo de esto puede encontrarse en un documento de la CIA de 1978 “La Operación Condor es un esfuerzo cooperativo de los servicios de inteligencia/seguridad de varios países Sudamericanos para combatir el terrorismo y la subversión” y agrega que “a pesar de que la cooperación entre estos respectivos servicios de inteligencia/seguridad han existido por bastante tiempo - quizás tan temprano como febrero de 1974- el esfuerzo cooperativo no fue formalizado hasta fines de mayo de 1976” (CIA, 22 de agosto 1978). Por ejemplo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos aplicó la etiqueta de “terrorismo” a organizaciones como Al Qaeda, pero esta categorización rápidamente se extendió a la construcción discursiva del “mundo árabe” como amenaza global. Esta asociación no solo sirvió para justificar la intervención militar en Afganistán y otras regiones, sino que también contribuyó a generar estigmatización, discriminación y vigilancia selectiva sobre comunidades árabes e islámicas, mostrando cómo la construcción de un enemigo sigue siendo un mecanismo político y discursivo de control internacional.

A nivel nacional, la criminalización de ciertos movimientos sociales o políticos bajo etiquetas de “radicales” o “subversivos” en contextos de protesta o disidencia política también son ejemplos que reproducen la lógica de construcción del enemigo. En Argentina, por ejemplo, durante la década de 1970, la dictadura militar utilizó el término “subversivo” para referirse a opositores políticos, justificando represión y violaciones a los derechos humanos. Esta misma lógica se ha observado en décadas posteriores, donde movimientos sociales y políticos han sido etiquetados como “violentos” o “subversivos” para justificar acciones represivas. En la actualidad el Presidente Milei y varios de sus funcionarios han utilizado públicamente términos como “terroristas”, “subversivos” o “delincuentes” para

referirse a manifestantes, referentes sindicales y organizaciones sociales, utilizándolo como justificación para la implementación del “Protocolo para el Mantenimiento del Orden Público” (Roggero, 8 de mayo de 2025)

Si bien no se puede realizar una continuidad lineal, especialmente teniendo en cuenta que se tratan de diferentes contextos, detonantes y actores involucrados, sí se puede observar que existe una continuidad en los mecanismos discursivos, objetivos de legitimación de la violencia y en la coordinación internacional frente a determinados objetivos que se establecen como enemigos.

5.2. Dimensión operativa: del intercambio de información a la intervención intercontinental

En marzo de 1977, la CIA realizó un resumen del estatus de la Operación Cóndor, más allá de la utilidad de esta información para la reconstrucción de sus acciones, es importante destacar el nivel de conocimiento que tenía la agencia de inteligencia estadounidense sobre las intenciones de los gobiernos militares, los lineamientos que perseguían y las acciones que finalmente lograban ejecutar. En el documento señalado se describe a la Operación Cóndor como un esfuerzo cooperativo de los servicios de seguridad de Chile Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil para controlar el terrorismo y la subversión. Desde un principio la operación se creó con el objetivo de generar un intercambio de información y datos sobre los grupos subversivos, pero discusiones posteriores incluyen la consideración de establecer operaciones de asesinato en el extranjero (CIA, 25 de marzo de 1977).

Desde marzo de 1976 a diciembre de 1978, la represión transnacional se llevó a cabo mediante un amplio conjunto de acuerdos integrados, multilaterales e institucionalizados, que comprendían operaciones bilaterales y multilaterales, una base de datos de información compartida entre los países del Cóndor, un mecanismo de comunicaciones seguro y encriptado -Condortel- y un cuartel general de operaciones -Condoreje- (Lessa, 2022: p.20). A nivel estructural, cada uno de los seis países debían enviar dos oficiales a Buenos Aires donde se formaría un comando y una oficina de coordinación, lo cual se diferencia de la oficina central de Archivos del Cóndor que se ubicaba en Santiago de Chile (FBI, 28 de julio de 1976). Pero esta idea inicial se va expandiendo hasta una fase que involucra la formación de equipos especiales de los países miembros del Cóndor, para viajar a otros continentes -incluyendo países no miembros- para llevar a cabo desde sanciones hasta asesinatos contra terroristas. Un documento de 1977 señala que todos los países pertenecientes al Cóndor acordaron participar en la nueva unidad, a la que se le otorgó el nombre de Teseo que implicaba la expansión de operaciones al continente europeo (CIA, 16 de febrero de 1977).

Usualmente se comenzaba con la recolección de información sobre extremistas y el reporte dice que si la información obtenida revelaba el lugar donde se encontraban extremistas en el extranjero, un equipo del cóndor debía ser enviado a ese lugar pero sólo a verificar su presencia y luego determinar el futuro traslado al país de origen (CIA, 25 de

marzo de 1977). Sin embargo otro documento señala que “oficiales de seguridad de Chile, Argentina y Uruguay están expandiendo su cooperación en actividades anti-suversivas, para incluir el asesinato de terroristas de alto nivel exiliados en Europa” (CIA, 10 de agosto de 1976), mostrando que desde los inicios de la Operación se produce una avanzada que supera los límites regionales.

Estas estructuras y procedimientos muestran que el Plan Cóndor implicaba una interconexión transnacional de inteligencia y represión. La recolección de información sobre “extremistas”, el traslado o eliminación de personas en el extranjero y la coordinación de operaciones multilaterales anticipan lógicas de vigilancia global que persisten en la actualidad.

Hoy, no solo agencias de inteligencia sino organismos internacionales como Interpol o fuerzas conjuntas antiterrorismo reproducen la idea de compartir información sobre riesgos para la “seguridad nacional” o internacional. La globalización de la seguridad y la normalización de la vigilancia, el intercambio de datos y los operativos preventivos pueden ser herramientas de control legítimo, pero también evidencian cómo mecanismos concebidos para enfrentar amenazas externas pueden ser reutilizados para la supervisión y represión de la población a nivel interno.

5.3. Operaciones psicológicas y construcción de la percepción: continuidades históricas

Otra línea de acción que se toma en el marco del Plan Cóndor es el uso de la propaganda como estrategia “soft” de lucha contra el comunismo, ésta funciona como una estrategia de control ideológico, diseñada para influir en la percepción pública y legitimar la represión. En un memorándum de una reunión realizada entre los países miembros se señala que el ítem central en la agenda fue la discusión y planeamiento de la coordinación de operaciones psicológicas contra las izquierdas y grupos radicales en los países miembros. En ese marco se aprueba un programa de comunicación o propaganda donde un país miembro podría publicar propaganda útil para otro país con el objetivo de que el país que posee el interés en ese tema no sea identificado como la fuente de información. La operación consistía en difundir información manipulada o selectiva sobre los movimientos de izquierda, ocultando la autoría de los mensajes y generando una impresión de consenso o amenaza mayor. Esto no solo buscaba deslegitimar a los grupos opositores, sino también coordinar la percepción entre los países miembros, reforzando la idea de una amenaza común y justificando las acciones represivas en cada territorio. Argentina y Chile aplicaron esta estrategia y expertos de propaganda chilena compusieron una historia sobre entrevistas entre el presidente chileno y líderes políticos estadounidenses, la historia fue publicada luego en Argentina (CIA, 7 de enero de 1977).

El mecanismo de intercambio de propaganda en el que un país publicaba información en otro país sin aparecer como fuente, demuestra un nivel de sofisticación que anticipa las

modernas operaciones de desinformación transnacionales. La coordinación de narrativas a nivel regional muestra que la propaganda no era un fenómeno aislado, sino parte de una estrategia integral de seguridad y control político. En términos de efectos sociales, estas campañas buscaban modelar la opinión pública, generar miedo, estigmatizar y reforzar la legitimidad de los regímenes militares. La invisibilización de la fuente reforzaba la sensación de veracidad y aumentaba la eficacia del mensaje.

Si lo vinculamos con el presente, podemos observar paralelos en el uso de la propaganda y la desinformación a escala global. Hoy, las redes sociales y plataformas digitales, sumado a fenómenos como las fake news, permiten difundir mensajes políticos, económicos o de seguridad de manera segmentada y encubierta, influyendo en percepciones, deslegitimando a determinados grupos políticos y sociales, condicionando elecciones, etc. Así como en el Plan Cóndor la coordinación de propaganda reforzaba la seguridad nacional de los Estados, actualmente los Estados y actores internacionales utilizan la manipulación de mensajes mediáticos como herramienta para moldear percepciones y/o justificar cierto accionar a escala global, generando apoyo de algunos sectores de la sociedad pero también confusión y descreimiento de otros.

6. Conclusión

A través del análisis realizado se puede observar que el Plan Cóndor como operación represiva transnacional puede funcionar como caso paradigmático para evidenciar cómo la violencia estatal puede articularse a través de redes internacionales de inteligencia, mecanismos operativos y discursos que legitiman la eliminación de sectores de la población definidos como enemigos. La investigación muestra que el Plan Cóndor no fue un conjunto aislado de acciones represivas, sino una estrategia integral que combinó coordinación militar, intercambio de información, operaciones psicológicas y construcción de narrativas que permitieran legitimar la violencia. En este sentido, la noción de “enemigo interno” funcionó como eje conceptual que permitió deshumanizar a las víctimas y justificar prácticas que trascendieron las fronteras nacionales, consolidando un entramado regional con el apoyo de los Estados Unidos.

A través del estudio de fuentes que acercan la voz de quienes perpetraron estos hechos, como los archivos desclasificados, los memorandos de reuniones y los documentos de inteligencia se puede observar que la represión no solo se ejerció a través de la violencia física, sino también mediante la manipulación de percepciones, la propaganda y la coordinación discursiva entre los regímenes militares, haciendo uso de lógicas de control y vigilancia transnacional que pueden encontrar continuidades en el presente.

Específicamente en lo que respecta al Plan Cóndor, la investigación permite observar que la influencia de Estados Unidos fue clave para articular doctrinas de seguridad, capacitar

personal militar y establecer estándares de operación que fueron replicados en distintos países de la región. Esta coordinación internacional muestra que la violencia estatal puede ser entendida como un fenómeno no solo interno sino transnacional y geopolíticamente situado, donde los conflictos ideológicos de la Guerra Fría se tradujeron en prácticas de represión concretas y sistemáticas.

Finalmente, el Plan Cóndor puede servir como un caso ejemplificador para comprender cómo las narrativas de seguridad pueden ser utilizadas como mecanismo para legitimar la violencia y determinar identidades enemigas, ofreciendo herramientas conceptuales y metodológicas para analizar la persistencia de estas lógicas en la actualidad. Las estructuras operativas y discursivas que surgieron en este contexto histórico muestran que la vigilancia, la propaganda y la construcción de amenazas no son fenómenos exclusivos de regímenes dictatoriales, sino que pueden adaptarse y reproducirse bajo nuevas formas en sociedades democráticas, siempre con el riesgo de normalizar el control social y la estigmatización de determinados grupos.

Bibliografía

- Calloni, S. (1994). *Los Archivos del Horror del Operativo Cóndor*. Editado electrónicamente por el Equipo Nizkor, en Madrid en 1998.
- Comblin, J. (1979). *Dos ensayos sobre Seguridad Nacional*. Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad. Santiago de Chile.
- Colman, Alex (2020). “Los archivos (de la represión)” en *Rutinas del mal. Estudios discursivos sobre archivos de la represión*, María Alejandra Vitale (Coordinadora General), Eudeba, Buenos Aires.
- Desclasificados. (s.f.). *Desclasificados: Archivos de la represión de Argentina*. Recuperado de <https://desclasificados.org.ar/>
- Dinges, J. (2004). *Los años del Cóndor: Cómo Pinochet y sus aliados llevaron el terrorismo a tres continentes*. Ediciones Debate.
- Falcoff, M. (2003). *Chile moderno, 1970-1989: Una historia crítica*. Transaction Publishers.
- Gozzini, G; Detti, T, (2018). *L'età del disordine*. Roma: Editori Laterza.
- Halperin Donghi, T. (2013). *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid, Alianza Editorial.
- Hernandez Martinez, J. (2007). Estados Unidos: Cultura política y hegemonía, en *Crisis de hegemonía de Estados Unidos*; coordinador Marco A. Gandásegui, hijo. México: Siglo XXI Editores: clacso.
- Garzon Real, B. (2015). *Operación Cóndor, 40 años después*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Argentina.
- Lessa, F. (2022). *The Condor Trials. Transnational Repression and Human Rights in South America*. Yale University Press: New Haven, Londres
- McSherry, J. P. (2005). *Predatory states: Operation Condor and covert war in Latin America*. Rowman & Littlefield.
- Ministerio Público Fiscal. (s.f.). *La Operación Cóndor: Introducción*.
- Roggero, Q. (2025, mayo 8). *Violencia institucional con Milei: entre el odio y la represión desmesurada*. El Grito del Sur. Recuperado en: <https://elgritodelsur.com.ar/2025/05/violencia-institucional-milei-odio-represion-desmesurada/>
- Zelikow, P. (2011). *The 9/11 Commission Report: The Attack from Planning to Aftermath*. Twelve.

Archivos mencionados

- CIA, Agreement of Condor countries, 16/2/1977. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]
- CIA, National Intelligence Bul, 10 de agosto de 1976. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]

CIA, Memo about operation Condor, 22 de agosto de 1978. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]

CIA, Comments by a senior boli, 23 de julio de 1976. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]

CIA, Operation Condor, 25 de marzo de 1977. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]

CIA, (EST PUB DATE) Cuban Supp, 1 de julio de 1977. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]

CIA, Meeting of Condor member, 7 de enero de 1977. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]

CIA, AR 051 TELEGRAM, 23 de julio de 1976. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]

FBI, 1356431, 28 de julio de 1976. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]

National Security Archive. (s.f.). *Argentina: Intelligence on repression and torture* (Document 0000A02E). Recuperado de

<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB416/docs/0000A02E.pdf>

National Security Archive. (s.f.). *Operation Condor Foundation Act*. Recuperado de <https://nsarchive.gwu.edu/dc.html?doc=6773839-National-Security-Archive-Doc-1-Operation-Condor>

Derecha radical populista y sistema multilateral: los casos de Trump y Bolsonaro

Esteban Enrique Vergara Poblete¹

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

ORCID: 0009-0002-3435-5849

Resumen

Pese a la enorme relevancia de la cooperación internacional y las instituciones multilaterales para enfrentar desafíos como el cambio climático, la crisis migratoria, los efectos de la crisis subprime de 2008, los liderazgos de derecha radical de Donald Trump (2017-2021) y Jair Bolsonaro (2019-2024) privilegiaron respuestas a estos desafíos desde las competencias de sus respectivos Estados-nación. En efecto, sus políticas exteriores priorizaron la promoción de la soberanía nacional mediante el control migratorio, el rechazo a las políticas medioambientales impulsadas por la ONU y, en algunos casos, la adopción de posturas proteccionistas en materia económica.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar el modo en que las políticas exteriores de estos liderazgos impactaron en el sistema multilateral, con los consecuentes efectos negativos sobre la cooperación internacional y el multilateralismo, del cual dependen los Estados medianos y pequeños para promover sus intereses en el sistema internacional. Para ello se ha realizado un análisis cualitativo de las lógicas discursivas de estos liderazgos y su traducción práctica en la política exterior de sus Estados, a través de instrumentos tales como decretos y leyes, la suscripción o el retiro de tratados multilaterales, y la adhesión o desvinculación de acuerdos comerciales.

Los resultados indican que las acciones de política exterior impulsadas durante los gobiernos de Trump y Bolsonaro afectaron la capacidad de participación de otros Estados medianos y pequeños en el sistema internacional, cuya defensa de intereses en ámbitos como el comercio, el medio ambiente y los derechos humanos depende en gran medida del multilateralismo.

Palabras clave

derecha radical, populismo, sistema multilateral, cooperación internacional

¹ Becario ANID, Dr.(c) en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile (USACH). Profesor Agregado de la Escuela de Periodismo, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, y Secretario Ejecutivo del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso.

El autor agradece a la Universidad de Santiago de Chile (USACH) por el financiamiento otorgado para participar en el VI Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de la FLACSO, 2025.

1. Política exterior, política internacional y populismo de derecha radical

La política exterior promovida por los liderazgos populistas vinculados a la derecha radical se caracteriza por la comprensión del interés nacional en términos excluyentes y soberanistas, desacreditando la cooperación internacional, cuestionando acuerdos internacionales y desconfiando de instituciones internacionales por representar amenazas a la soberanía nacional.

Al respecto, es relevante analizar la forma en que estos liderazgos redefinen los intereses nacionales desde una mirada ideológica, instrumentalizan el poder y politizan la política exterior como un instrumento de afirmación identitaria frente a un “otro” percibido como una amenaza: la izquierda global, el mundo musulmán, los migrantes o las instituciones internacionales, entre otros.

Diversas investigaciones coinciden en que la política exterior populista es un tema poco estudiado. También existe un cuestionamiento con respecto a la existencia o no de una política exterior populista, y cuáles serían sus características.

Los aportes de la Ciencia Política al estudio del populismo pueden aplicarse a la comprensión de su política exterior. El enfoque de Müller (2017), por ejemplo, permite observar que los populistas, al ser los únicos representantes legítimos del pueblo, concentran en su figura el poder diplomático del Estado. Esto conduciría a la personalización de la representación internacional, debilitando los canales institucionales formales, tales como el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Parlamento. La colonización del Estado también se reflejaría en el reemplazo de los cuadros diplomáticos de carrera por funcionarios leales al liderazgo populista.

Rosanvallón (2020) también aborda algunos aspectos aplicables a la política exterior de los populismos, al referirse al nacional-proteccionismo como un aparente enfrentamiento entre la tecnocracia basada en la razón experta y la mano invisible del mercado, por una parte, y la voluntad popular por otra. Un ejemplo de esto sería la posición de los populismos europeos frente a la Unión Europea, y más claramente, el Brexit en el Reino Unido, mediante el cual sus impulsores creían que podrían lograr el “restablecimiento de una soberanía activa, y benéfica, del pueblo británico sobre su destino” (Rosanvallón, 2020). El proteccionismo económico también está ligado al discurso antiinmigración bajo dos líneas: la primera consiste en criticar a la élite por estimular este proceso para así obtener mano de obra barata; la segunda crítica a los inmigrantes por ir a los países de destino a robar empleos.

Asimismo, su análisis de las emociones también se corresponde con la visión de la política exterior de los populistas. El pueblo se autopercebiría como un “juguete” en manos de una élite oculta, profunda, poderosa, que controla todos los ámbitos de la vida humana, mientras que la profundización de la globalización habría producido “una forma de

unificación sin rostro con la coronación de la fuerza anónima de los mercados y el ascenso de autoridades no elegidas de todo tipo”, a la que se oponen los populistas (Rosanvallon, 2020).

Mudde (2021) define la política exterior de los movimientos de la cuarta ola de ultraderecha – dentro de la cual se enmarcan los partidos y liderazgos populistas de derecha radical – como un juego de suma cero. La cooperación internacional siempre ocuparía un lugar secundario con respecto al interés nacional. Un rasgo característico sería la desconfianza e incluso hostilidad hacia las organizaciones supranacionales, pero, “aparte de criticar el orden mundial existente, no poseen ideas claras de las posibles alternativas ni, menos aún, un concepto unificado” (Mudde, 2021: 62). También cabría agregar su rechazo al cosmopolitismo y a la modernización cultural (Chrysosgelos, 2010).

Al estudiar el papel del Partido de la Libertad Austríaco (FÖP) en la política exterior del gobierno derechista de Austria, Eder (2024) reconoce que, aunque el estudio de las relaciones entre populismo y política exterior ha permitido comprender la conducta de los populismos en política exterior, aun se carecería de categorías distintivas que permitan caracterizar una política exterior populista de derecha radical.

Para Eder, las ideas de los actores de los partidos populistas de derecha radical en el gobierno tienen un impacto limitado, pero empíricamente observable al estudiar la política exterior austríaca. Él considera que las concepciones populistas de derecha radical, la visión maniquea del mundo y la oposición a la diversidad cultural dejarían huella en la política exterior del país. Sin embargo, el impacto de estas ideas sería más evidente en los programas de gobierno que en la conducción real de la política exterior. La participación en instituciones supranacionales, la inserción en la economía global, y la autoimagen del papel de la nación en el sistema internacional tendrían un efecto mitigador en dichas concepciones.

Otros académicos consideran que los partidos populistas de derecha radical no tendrían un impacto inmediato en la política exterior de sus respectivos Estados y que contarían con un poder transformador acotado en cuestiones de política exterior y asuntos internacionales (Plageman y Destradi, 2019; Balfour et al, 2016).

Aun cuando varios autores indican que las investigaciones sobre las relaciones entre populismo y relaciones internacionales en general y entre el populismo y la política exterior en particular estarían en sus inicios, Eder reconoce que es un área que está en expansión y que el aumento del interés académico por estudiar las relaciones entre el populismo y las relaciones internacionales estaría estrechamente vinculado con la irrupción en la escena internacional de líderes populistas y de partidos populistas a nivel global. Al respecto, existiría un mayor entrelazamiento entre la política exterior e interior, así como la politización de la política exterior y de seguridad de los Estados. Al respecto, la política

exterior le ofrecería a los populistas la posibilidad de reposicionarse en la competencia partidaria de sus países (Eder, 2024; Chryssogeolos, 2017). La arena internacional entonces permitiría a los líderes populistas construir un discurso de lucha entre las élites y el pueblo puro para así obtener legitimidad a nivel interno y externo.

Como señala Eder, las investigaciones sobre el populismo y los asuntos internacionales pretenden descubrir el nexo básico entre populismo y política exterior. De esta forma buscan presentar definiciones y características comunes de lo que sería una política exterior populista, así como comprender el impacto del populismo en el lenguaje diplomático y los procesos de securitización. Para el caso europeo, en general las investigaciones se han centrado en el impacto que tendrían los partidos populistas de derecha radical en la política exterior.

Lo que distinguía a los partidos populistas de derecha radical de los populismos de izquierda es su rechazo a la modernización, al cosmopolitismo, a la globalización y al comercio internacional. Para ellos, el establecimiento de instituciones de carácter supranacional con pretensiones de gobernanza en términos regionales y globales representaría una amenaza para el Estado nación, y por ello se posicionarían como antiestadounidenses y anti-Unión Europea, por considerarlos como símbolos de la globalización. También rechazan las políticas que apuntan a fortalecer a la comunidad internacional, así como aquellas favorables hacia la migración y la ayuda al desarrollo.

Existiría un consenso generalizado de que los partidos populistas de derecha radical buscan la reorganización del orden internacional, así como el establecimiento de foros alternativos a las instituciones liberales dominantes. Aun así, el populismo no tendría un gran impacto inmediato y sólo un poder transformador limitado en cuestiones de política exterior y asuntos internacionales (Eder, 2024).

Para Eder, el populismo tendría éxito en influir en el tono el estilo y el lenguaje, pero no en el contenido de la política exterior. En términos retóricos el discurso en política exterior resultaría ser más extremo de lo que realmente es la implementación de la política exterior de un Estado bajo el liderazgo populista.

Otro elemento que caracterizaría a los populismos de derecha radical, de acuerdo con Eder, es el apoyo a Estados revisionistas como Rusia, que se oponen a un mundo liberal y globalizado y rechazan el liderazgo global de Estados Unidos, con excepción del periodo en el que Trump gobernó.

No todos los populismos de derecha radical conciben la globalización económica como una amenaza para sus naciones y no todos tienen una postura crítica hacia Estados Unidos por ser la potencia que ha impulsado el institucionalismo liberal. De esta forma, mientras los partidos populistas de derecha radical en Europa occidental en la última década han sido

críticos con Estados Unidos y se han alineado con Moscú, los partidos de Europa del Este han sido históricamente pro Estados Unidos y anti rusos.

Eder también recoge el argumento de Chrysogelos, quien se refiere a las relaciones internacionales electoralizadas, en las que los cambios en los partidos en el gobierno afectarían la política exterior de sus respectivos países.

Su análisis se centra en dos niveles. El primero es el retórico, estudiando los programas de gobierno oficiales así como los compromisos escritos de los partidos de gobierno, ya que considera que en ellos debería evidenciarse las ideas de los populismos de derecha radical. El nivel empírico lo aborda analizando la implementación de la política exterior, y recurriendo a los comunicados de prensa del ministerio de asuntos exteriores. Si bien estos tendrían una dimensión retórica y no muestran resultados concretos de la política exterior, serían un indicador de la postura y/o acciones del estado en política exterior.

La principal debilidad del ejercicio analítico de Eder, sobre todo pensando en su aplicación a otros casos, es que no considera otros elementos que forman parte de la ejecución de la política exterior como la firma y/o derogación de decretos, discusiones de proyectos de ley, suscripción o retiro de tratados multilaterales, y adhesión o retiro de acuerdos comerciales, entre otros.

Plagemann y Destradi (2017), en su estudio sobre la política exterior del presidente Modi en la India, destacan los estudios de Verbeek, B., Zaslove, A. (2015), quienes han intentado desarrollar hipótesis sobre las posiciones de política exterior de los partidos populistas. Para ellos, la orientación política de los populistas – esta es la “ideología densa” con la que se relaciona–, configuraría sus preferencias específicas en materia de política exterior, así como su actitud proclive hacia el aislacionismo o el cosmopolitismo.

Sin embargo, ellos consideran que sería difícil identificar los rasgos comunes de una política exterior populista. Por ese motivo, son críticos al resaltar que los estudios sobre populismo y política exterior se centran en casos individuales o tienen un sesgo eurocéntrico u occidental.

Para ellos, el supuesto subyacente es que los populistas al estar en el poder llevarán a cabo políticas que reflejen sus ideas en una variedad de áreas, incluidas la política exterior. Estando en el poder emplearán una retórica que se referirá específicamente a la voluntad popular y vincularán su política exterior con el compromiso que poseen con respecto con relación al pueblo. La insistencia en la voluntad del pueblo reflejaría la priorización del interés nacional.

Similar a la propuesta de Eder, para Plagemann y Destradi las instituciones internacionales se interpondrían entre el líder populista y su pueblo, al establecer reglas y limitaciones al margen de maniobra.

Según ellos, los partidos populistas de Europa del Este y del Sur consideran a las organizaciones internacionales como el resultado de una élite transnacional y por lo tanto las conciben como una amenaza al pueblo y la soberanía nacional. Por esta razón, dichos partidos privilegiarían los acuerdos bilaterales a nivel de líder. Este, al encarnar al pueblo, sería capaz de transmitir directamente su voluntad a su interlocutor, una idea muy acorde con el “hombre-pueblo” de Rosanvallon (2020). Por ello, para Plagemann y Destradi, es muy probable que los populistas estando en el poder privilegian el bilateralismo por sobre el multilateralismo.

Basándose en la oposición entre pueblo-élite, también consideraban que el cuerpo diplomático – dada su formación profesional y tradiciones elitistas– es visto con sospecha por parte del líder populista. Para sostener su punto citan como ejemplo la presidencia de Trump, en la que: una cantidad importante de puestos de alto nivel dentro del Departamento de Estado permanecieron vacantes; su Secretario de Estado, Rex Tillerson, no tenía experiencia en el cargo; y los recortes presupuestarios que debió enfrentar su departamento.

También destacan que es probable que los procesos de toma de decisiones en un gobierno populista serían de carácter más centralizado y personalista que un liderazgo que no comparte esas características.

Los autores también remarcen el desprecio que muestran los populistas hacia instituciones supraestatales. Su grado dependerá del nivel de sujeción del Estado hacia dichas autoridades internacionales, o de las interrelaciones con las que cuente el respectivo Estado con relación a las instituciones internacionales. Para los populistas occidentales las instituciones internacionales operarían como limitantes a la soberanía de sus Estados y por ello son críticos, por ejemplo, con la autoridad de la Unión Europea, mostrándose como defensores de la soberanía nacional frente a la burocracia transnacional.

Pero en el caso de los populistas no europeos, dado que sus compromisos multilaterales son de carácter más limitado, les sería mucho más difícil referirse a las instituciones internacionales como parte de un proyecto transnacional y elitista y como una amenaza. Incluso el apoyo al multilateralismo podría encajar con el interés de estos populistas por la soberanía, en la medida en que el compromiso con el multilateralismo aumente el estatus internacional de sus países en vías de desarrollo.

Con respecto al estudio de este fenómeno en el contexto latinoamericano, Brun, Heras Rodríguez y Montiel Rico (2022) señalan que el auge de los partidos populistas en Europa y la elección de gobiernos que pertenecerían a esta clasificación en Estados Unidos, Europa, Rusia, India y Turquía ha favorecido el desarrollo de trabajos que relacionan populismo y política exterior que representarían “fuentes enriquecedoras para pensar las experiencias latinoamericanas” (Brun et al, 2022: 88). Ellos destacan la legitimación de la política

exterior frente a la audiencia interna a partir de elementos populistas; el empleo de la política exterior para “construir un proyecto político a partir de estrategias discursivas que ponen a las categorías nucleares del populismo (pueblo y élite) en distintas relaciones antagónicas” (Brun et al, 2022: 88); y explicar cambios sustantivos en la política exterior a partir de los rasgos populistas de un gobierno.

Sin embargo, identifican que los estudios referidos a la política exterior populista en América Latina presentan una ausencia de reflexión teórica; un enfoque en experiencias específicas que no permite “abarcarse la diversidad del populismo latinoamericano” y un empleo exclusivo de “referencias en inglés, privándose así de los avances producidos en español y portugués y no traducidos al inglés sobre el tema” (2022: 89).

2. La política exterior de Trump y Bolsonaro y sus efectos sobre el sistema multilateral

Es común cometer el error de confundir los síntomas con las causas de la crisis del sistema multilateral. En ese sentido, la política exterior de los populismos de derecha radical como Trump y Bolsonaro caben dentro de los primeros. El sistema multilateral ya estaba enfrentando desafíos significativos antes de la llegada al poder de estos líderes: a la crisis económica, migratoria y climática debe sumarse que las instituciones supranacionales de alcance global como las Naciones Unidas cuentan con escasas competencias para abordar los desafíos globales que han marcado las últimas décadas (Pizarro, 2024).

Si se añaden las crecientes tensiones geopolíticas desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, resulta evidente el proceso de fragmentación del sistema internacional. Esto iría de la mano del aparente proceso de declinación del poder hegemónico de Estados Unidos (Wallerstein, 2005), marcado por el desafío de potencias emergentes como China (Mearsheimer, 2006), así como por el desgaste del poder blando estadounidense a consecuencia de la adopción de políticas unilaterales en el escenario internacional que han erosionado su imagen a nivel global (Nye, 2004). Se trataba de la primera vez desde 1930 que se elegía a un presidente tan hostil hacia el internacionalismo liberal. Para Ikenberry (2018), si Trump llevaba a la práctica sus polémicos dichos con respecto al comercio internacional, la relación con sus aliados, el derecho internacional, el medioambiente, la aplicación de torturas y el respeto a los derechos humanos, podría provocar el fin del liderazgo estadounidense del orden mundial liberal. Autores más radicales como Dugin (2021) consideran que se estaría llegando al fin de la hegemonía estadounidense y de los valores liberales occidentales, lo que aparentemente podría dar paso a un mundo multipolar articulado en torno a varios centros de poder.

Pese a los beneficios que ha traído consigo el proceso de globalización en términos de integración económica, desarrollo tecnológico y expansión del conocimiento, no pueden desconocerse los negativos efectos que ha tenido sobre amplios grupos sociales,

especialmente aquellos que se ven afectados por los shocks de la globalización -comercio, inmigración y finanzas- y su impacto en las condiciones económicas, particularmente en la dislocación económica (Rodrik, 2021). Se trata de quienes no han podido adaptarse a los rápidos cambios que ha traído consigo, como los trabajadores industriales de los países desarrollados, que han visto la destrucción de sus empleos como resultado del proceso de deslocalización de la producción y la desindustrialización. Esto ha coincidido también con el proceso de degradación del Estado de Bienestar y el consecuente debilitamiento de los sistemas de protección social.

En este contexto se sitúa el ascenso al poder de los liderazgos políticos populistas de derecha radical, quienes en sus discursos sobredimensionan aspectos como la soberanía nacional e intentan retrotraer la situación socioeconómica y cultural de sus respectivos países a una supuesta época de mayor esplendor (Rodrik, 2021).

Ello explica la adopción de una política exterior posición soberanista, nacionalista y que privilegia el unilateralismo, ya que creen que gran parte de los problemas de política interna de sus respectivos países se explican por la pérdida de soberanía que supondría participar del sistema multilateral.

De esta forma, persiguen recuperar competencias de sus Estados que habrían sido delegadas en órganos multilaterales, en especial la ONU, bajo la creencia de que estaría minando la soberanía de los Estados mediante la promoción de políticas que socavarían incluso la identidad nacional de sus respectivos países (Applebaum, 2021). También son críticos de los acuerdos comerciales, los que perciben como una renuncia a la soberanía. Se desconfía de los socios y se asume que estos son los beneficiarios del intercambio comercial, en detrimento de su propio Estado.

3. La política exterior de Trump y el sistema multilateral

La política exterior de Trump estuvo marcada por el eslogan “America First” que se reflejó en un discurso centrado en la seguridad fronteriza, una postura antiinmigración, proteccionismo económico, el rechazo a los compromisos internacionales, especialmente en lo referido al cambio climático. Sus acciones estuvieron marcadas por un enfoque transaccional, en el que los costos y beneficios importaron más que las ideas y las normas (Sperling & Webber 2019).

3.1. Proteccionismo económico

Trump concibió las relaciones comerciales como un juego de suma cero: el libre mercado ha favorecido a los socios y competidores a costa del crecimiento económico de Estados Unidos. La prosperidad del país estaría garantizada por el regreso de las industrias al territorio estadounidense (Hicks & Devarajt, 2017). Los tratados comerciales que Estados Unidos había suscrito con anterioridad eran “injustos”, por lo que habría que replantearlos

en términos favorables para el país. Ello implicaba revisar los acuerdos comerciales no solo con su principal competidor, la República Popular China, sino que también con algunos de sus socios principales, como Canadá, México y la Unión Europea.

Trump justificó su decisión de retirar a Estados Unidos del TPP indicando que debía suscribir acuerdos comerciales justos, económicamente beneficiosos y que favorecieran especialmente los intereses de los trabajadores estadounidenses. Por ello manifestó que negociaría directamente con cada país los futuros acuerdos comerciales. En el memorando, le encomendó al representante comercial de Estados Unidos retirar permanentemente al país de las negociaciones del TPP y que comenzara a buscar negociaciones comerciales bilaterales para promover la industria, proteger a los trabajadores y aumentar los salarios (The White House, 2017).

En su discurso del Estado de la Unión del 30 de enero de 2018, Trump se refirió a que la renegociación del NAFTA dejaba atrás

décadas de acuerdos comerciales injustos que sacrificaron nuestra prosperidad y acabaron con nuestras compañías, nuestros puestos de trabajo y riqueza [...] la era de la rendición económica ha terminado por completo. A partir de ahora, esperamos que las relaciones comerciales sean justas y, muy importante, recíprocas.

Por ello, indicaba que estaba trabajando en arreglar los malos tratos comerciales y renegociar nuevos, buenos y justos, que protegieran a los trabajadores y la propiedad intelectual estadounidense, aplicando de manera firme las reglas comerciales estadounidenses.

A esto se sumó la aplicación de aranceles sobre el acero y el aluminio, que afectaba principalmente las exportaciones provenientes de México, Canadá, la Unión Europea y China. La Unión Europea se opuso a esto arguyendo que era una aliada de Estados Unidos en la defensa del libre comercio, y que su aplicación dañaría las relaciones transatlánticas, base de la seguridad de Europa y Estados Unidos. Pese a que la Unión Europea se abrió a la posibilidad de negociar algunos aranceles, también amenazó con tomar represalias económicas.

A inicios de 2019 el Departamento de Comercio recomendó a Trump gravar con impuestos la importación de vehículos fabricados en el exterior para proteger la industria nacional, un deseo que arrastraba desde el inicio de su mandato (Woodward, 2018). En respuesta, la Comisión Europea amenazó con represalias que podrían afectar a productos estadounidenses por un valor de 252.000 millones de euros.

También, durante la campaña electoral de 2016, Trump acusó a China de manipular su divisa, de ser responsable de la debacle industrial de Estados Unidos y de amenazar la prosperidad económica de Estados Unidos en la medida en que se comportaba como un competidor desleal. Una vez en el poder, se encargó de imponer aranceles a las

importaciones de acero y aluminio provenientes de China por un valor de 60 mil millones de dólares. La respuesta china fue aplicar un alza de aranceles a 128 productos por un valor de 3.400 millones de dólares, lo que gatilló luego la aplicación recíproca de nuevos aranceles por parte de ambos países, cada vez más altos.

3.2. Migración y seguridad

De la lista de más de 200 órdenes ejecutivas a ser emitidas en los primeros 100 días del gobierno de Trump, destacaban las referidas a la migración. La primera de varias fue la Executive Order 13769 que establecía la suspensión por 90 días de la entrada a Estados Unidos de migrantes provenientes de países en los que se desarrollaban actividades terroristas o patrocinaban el terrorismo. A ello se sumaron sus intentos por eliminar la *Deferred Action for Childhood Arrivals* (Acción Diferida para los Llegados en la Infancia, DACA en sus siglas en inglés), establecida por el gobierno de Obama para proteger a los jóvenes indocumentados o *dreamers* de la deportación, y que México financiara el muro que pondría fin a la inmigración ilegal. En su discurso del Estado de la Unión del 30 de enero de 2018, se refirió a los cuatro pilares de su propuesta de reforma migratoria. El primero era ofrecer “generosamente” un camino a la ciudadanía a 1,8 millones de inmigrantes ilegales traídos por sus padres a una edad temprana: aquellos que cumplieran los requisitos de educación, trabajo y que demostraran un “buen carácter moral” podrían transformarse en ciudadanos en un plazo de 12 años. El segundo era la construcción del muro para proteger completamente la frontera. Su costo se estimaba en 25 mil millones de dólares. Cabe señalar que la mayoría republicana en la cámara de representantes sólo logró aprobar 1600 millones de dólares para iniciar su construcción. El tercero era poner fin a la “lotería de visados”, esto era la entrega al azar de tarjetas de residencia sin considerar la habilidad y el mérito del beneficiario ni la seguridad de los estadounidenses. Finalmente, el cuarto era poner fin a la “migración en cadena” para así evitar que un inmigrante trajera a Estados Unidos un número ilimitado de parientes lejanos (Trump, 2018).

Estos cuatro pilares mostraban una política migratoria que priorizaba la seguridad nacional por sobre la cooperación multilateral, y que afectaba principalmente a los migrantes provenientes de países en crisis o con altas tasas de pobreza. A esto hay que agregar una serie de vetos al ingreso de migrantes provenientes de países de mayoría musulmana durante 2017.

Trump retiró a Estados Unidos del acuerdo nuclear con Irán, aduciendo que otorgaba demasiadas garantías a un Estado que patrocinaba el terrorismo mundial (Landler, 2018). Irán era el principal aliado de Siria en Medio Oriente y poseía relaciones cordiales con Rusia. Para Trump era fundamental neutralizar a Irán con la finalidad de proteger los intereses de su principal aliado en la región, Israel. Pese a su decisión, los demás garantes anunciaron inmediatamente la voluntad de continuar en él.

Con respecto a la OTAN, durante la campaña presidencial de 2016 Trump acusó a los aliados de no asumir los costos de su propia seguridad y agregó que la alianza estaba obsoleta. Estando ya en el gobierno matizó sus dichos e indicó que no le correspondía a Estados Unidos hacerse cargo de los elevados gastos para garantizar la defensa de los aliados. Por esa razón, en varias ocasiones exigió a los líderes de los países de la OTAN que aumentaran el gasto militar. Esto llevó a la entonces canciller de Alemania Angela Merkel reconocer que los europeos tendrían que hacerse cargo de su propia seguridad, sin depender de Estados Unidos. En la medida en que los aliados aumentaron las contribuciones económicas, Trump se atribuyó el mérito y declaró que era innecesario insistir en el abandono de la OTAN (U.S. Mission to NATO, 2018).

3.3. Críticas a la ONU y retiro de compromisos multilaterales

Si bien Estados Unidos se había caracterizado por no comprometerse con acuerdos anteriores -como el Protocolo de Kioto-, la firma del Acuerdo de París representaba la primera vez que Estados Unidos y China decidían comprometerse en la lucha contra el cambio climático. Trump justificó el rechazo de la firma del acuerdo de París indicando que trabajaría por garantizar que Estados Unidos se mantuviese como un líder en temas ambientales, pero actuando bajo lo que denominaba un marco justo:

la economía ha crecido y esto solo ha empezado. No vamos a perder empleos. Por la gente de este país salimos del acuerdo. Estoy dispuesto a renegociar otro favorable para Estados Unidos, pero que sea justo para sus trabajadores, contribuyentes y empresas. Es hora de poner a Youngstown, Detroit y Pittsburgh por delante de París (Garden, 2017; Martínez, 2017).

El abandono del Acuerdo de París implicaba para Estados Unidos desligarse del compromiso de contribuir al financiamiento del fondo de 100 mil millones de dólares destinado a ayudar a los países en vías de desarrollo a partir de 2020.² La decisión de Trump de retirarse del Acuerdo de París por motivos de política interna afectaba directamente a los países en vías de desarrollo, muchos de los cuales estaban en una situación de mayor vulnerabilidad frente a los negativos efectos del cambio climático debido a la escasez de recursos económicos e infraestructura resiliente ante catástrofes.

El 15 de abril de 2020 el sitio web de la Casa Blanca publicó una entrada titulada “El presidente Donald J. Trump exige rendición de cuentas a la Organización Mundial de la Salud” en la que se recriminaba a la OMS por no haber tomado las medidas suficientes para detener la propagación del COVID-19 y de encontrarse bajo la influencia china (Trump White House Archives, 2020), pese a que este último país aportaba apenas el

² Debe recordarse que previamente, en la Cumbre sobre el Clima de la ONU el presidente Obama se había comprometido a contribuir con 3 mil millones de dólares para apoyar a los países en vías de desarrollo en la lucha contra el cambio climático (The White House, 2014).

equivalente a una décima parte de las contribuciones de Estados Unidos. El 6 de julio de 2020 Trump notificó al Secretario General de la ONU António Guterres su intención de retirar a Estados Unidos de la OMS, en un contexto de fuertes alzas en los contagios de COVID-19. Esta decisión dejó al país

sin influencia global para promover reformas cruciales. Además, los programas estadounidenses independientes nunca podrían sustituir a una agencia verdaderamente global. En un mundo multipolar, la ausencia de obligaciones en virtud de tratados significa que no hay garantías de que los países cooperen con Estados Unidos (Gostin et al 2020).

Estados Unidos ha sido históricamente uno de los mayores contribuyentes de la OMS, aportando el 15% de su presupuesto, equivalente a 450 millones de dólares anuales (Wetter & Fridman, 2020). Sólo los aportes voluntarios que realizó entre 2012 y 2018 promediaban los 254 millones de dólares anuales (Congressional Research Service, 2020). La retirada de Estados Unidos de la OMS y la consecuente suspensión de aportes afectaba las capacidades de esta última para enfrentar la pandemia de COVID-19 y una serie de programas de salud de alcance global, el financiamiento de la campaña para erradicar la polio, la lucha contra la desnutrición, el SIDA, la tuberculosis y la malaria (Wetter & Fridman, 2020). Precisamente, todas ellas amenazas para los países más pobres del mundo.

A esto debe sumarse el anuncio del retiro de la Unesco (US Department of State, 2017), aduciendo como razones la necesidad de llevar a cabo una reforma fundamental del organismo, el atraso en el pago de las contribuciones, y un supuesto sesgo antiisraelí debido al reconocimiento de Hebrón como sitio patrimonial palestino.³

En 2017 Trump anunció el retiro de Estados Unidos del Consejo de Derechos Humanos de la ONU acusándolo de ser una vergüenza y de proteger a violadores de derechos humanos mientras atacaban a Estados Unidos y sus aliados. El anuncio se materializó el 19 de junio de 2018. Además, en su discurso en el 73° periodo de sesiones de la ONU remarcó que Estados Unidos no brindaría ningún apoyo para el reconocimiento de la Corte Penal Internacional, a la que no reconocía jurisdicción, legitimidad ni autoridad, y acusaba de que, al reivindicar una jurisdicción casi universal sobre los ciudadanos de todos los países, violaba los principios de justicia, equidad y debido proceso. Por ello, aclaró que no entregaría la soberanía de Estados Unidos a una burocracia global no elegida y que no rinde cuentas (The White House, 2018).

³ Estados Unidos ya tenía una historia de desencuentros con la Unesco: la administración Reagan justificó el retiro del organismo en 1984 debido a su aparente politización, la falta de disciplina presupuestaria y prácticas antidemocráticas. Luego, en 2002 el presidente Bush revirtió esta decisión aduciendo que la Unesco ya se había reformado (Blanchfield, 2017). Posteriormente, el gobierno de Obama congeló el financiamiento de la Unesco a fines de 2011 luego de que el organismo hubiese admitido a Palestina como Estado miembro.

4. La política exterior de Bolsonaro y el sistema multilateral

Existe una coincidencia entre expertos para señalar que el periodo de gobierno de Bolsonaro fue negativo para el desarrollo de la política exterior brasileña, con la consecuente pérdida de prestigio y erosión de la “identidad diplomática brasileña como socio fiable y actor previsible en las relaciones internacionales” (Rodrigues, 2022).

La política exterior brasileña durante Bolsonaro ha sido dividida en dos periodos: el primero, más ideológico y caracterizado por el alineamiento con Trump, en el que se habría abandonado el pragmatismo que caracterizaba a Itamaraty y provocado “la destrucción del lugar de Brasil en el sistema multilateral” (Herz, 2022). El segundo, en cambio, fue más pragmático, especialmente desde un ámbito comercial, debido al creciente aislamiento del país y la incertidumbre provocada por la pandemia de COVID 19 (Rodrigues, 2022).

4.1. Integración regional y participación en organismos de cooperación multilateral

La política exterior de Brasil antes de Bolsonaro se había caracterizado por una destacada participación en instancias multilaterales, tales como la OMC, el G-20, así como la conformación del BRICS y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Sin embargo, la conflictividad política de la década de 2010 afectó la política exterior, implicando con el gobierno del presidente Temer un giro hacia la apertura económica y un mayor acercamiento a Estados Unidos, impulsando “un tipo de regionalismo complementario a la globalización neoliberal” (Frenkel & Azzi, 2021) que se vería reflejado durante el gobierno de Bolsonaro en la búsqueda de una menor integración y una mayor apertura económica. Pese al acercamiento con Trump a nivel discursivo, en términos económicos Brasil no pudo librarse de los aranceles sobre el acero o el aluminio, ni vio un incremento en la inversión extranjera directa proveniente de Estados Unidos (Morales, 2021). A ello se suma la renuncia al estatus de país en desarrollo en la OMC a pedido de Trump y la apertura a la importación de trigo estadounidense, perjudicando los intereses de Argentina, un socio tradicional en el Mercosur (Frenkel y Azzi, 2021).

Las demostraciones públicas de apoyo de Trump tampoco se tradujeron en un respaldo a la candidatura de Brasil a la OCDE, un tema de gran interés para Bolsonaro ya que implicaba unirse a una institución liderada por Occidente, con cuya agenda económica liberal se identificaba. Cuando Trump perdió la reelección, Bolsonaro dejó de perseguir la incorporación a la OCDE.

Una de las primeras medidas que tomó Bolsonaro a inicios de su mandato fue retirar a Brasil de UNASUR, y al año siguiente de CELAC, aduciendo “diferencias ideológicas” (Doctor, 2023). Si bien había manifestado previamente su intención de retirarse del Mercosur, finalmente no perseveró, indicando su preferencia por la reducción del arancel externo -lo que suscitó la oposición de los empresarios brasileños-. Pese a que autoridades

de gobierno consideraba al Mercosur como un bloque demasiado ideologizado y poco prioritario para Brasil (Frenkel, 2019), prevaleció una política de carácter continuista, manteniendo las exportaciones manufactureras a los países del Mercosur, en un momento en que se perseguía celebrar un acuerdo con la Unión Europea (Doctor, 2023). Si bien se firmó el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur, así como un acuerdo similar con la Asociación Europea de Libre Comercio en junio de 2019, hubo oposición en Europa para finalizarlo dada la desconfianza que suscitaban las políticas ambientales de Brasil.

4.2. Críticas a la ONU, lucha contra el cambio climático y COVID-19

Bolsonaro sostuvo durante la campaña presidencial un discurso nacionalista con respecto al cambio climático, amenazando con retirar a Brasil del Acuerdo de París. Esta posición distaba de los anteriores compromisos de Brasil en la lucha contra el cambio climático y el cuidado del medio ambiente: anfitrión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) en Río de Janeiro en 1992 (Río+20); promotor de la ratificación del Protocolo de Kioto; del Mecanismo de Desarrollo Limpio y de las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en Copenhague de 2009.

El periodo entre 2011 y 2018 se vio marcado por una “relativa negligencia climática” a consecuencia de las crisis políticas y económicas, haciendo que el enfoque en política ambiental se volviera “aparentemente más errático [...] jugó un papel constructivo en las Conferencias de las Partes (COP) en París (2015) y Marrakech (2016), pero demostró ser un actor obstructivo en la COP de Katowice en 2018, cuando bloqueó el acuerdo sobre el mecanismo del mercado de carbono” (Rodrigues, 2013).

A ello habría que sumar una aparente resistencia a asumir más compromisos en materia de negociaciones sobre el clima, particularmente por el enfoque predominantemente conservador de Itamaraty, debido a las divergencias en torno al tema a nivel de política interna y al papel de los intereses empresariales agrícolas y energéticos, movimientos sociales y científicos.

Pese a no retirarse formalmente del Acuerdo de París, Bolsonaro tomó medidas destinadas a dismantelar las políticas de protección ambiental y promovió la explotación económica de la Amazonía. Pero en su discurso ante la Asamblea General de la ONU de 2019 declaró su compromiso con la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible en beneficio de Brasil y el mundo. Según él, los incendios en la Amazonía se habrían originado en quemaduras llevadas a cabo por indígenas y poblaciones locales como parte de su cultura y forma de sobrevivencia. Esto habría sido utilizado por los grandes medios de comunicación internacionales para llevar a cabo ataques sensacionalistas en contra de Brasil. También acusó a algunos países -sin especificar cuáles, aunque

presumiblemente se trató de la Francia de Macron-, de haber hecho eco de las mentiras de los medios, comportándose de manera irrespetuosa y con “espíritu colonialista”. Asimismo, sostuvo que algunos líderes indígenas eran utilizados por gobiernos extranjeros en una guerra informativa para promover sus intereses en la Amazonía (Presidência da República, 2019).

Mientras anunciaba su compromiso en la lucha contra los delitos ambientales destacaba que cualquier intento para preservar el Amazonas u otros biomas debía ser tratado con pleno respeto a la soberanía brasileña y que, por lo tanto, se rechazaban los intentos de explotar el tema ambiental o la política indígena “en favor de intereses políticos y económicos externos” (Presidência da República, 2019).

En su discurso ante la Asamblea General de 2020 mencionó que su país era víctima de una campaña de “desinformación brutal” sobre lo que ocurría en la Amazonía y el pantanal. Esto sería responsabilidad de intereses ocultos internacionales en connivencia con “asociaciones brasileñas, lucrativas y antipatrióticas” con el apoyo de instituciones internacionales (Presidência da República, 2020). En su discurso de 2022, al contrario de lo que declaraban los principales medios de comunicación nacionales e internacionales, más del 80% de la selva amazónica estaba intacta (Presidência da República, 2022).

Además, Bolsonaro redujo la participación de Brasil en diversos foros de carácter multilateral relacionados con la protección de los derechos humanos. Entre ellos debe destacarse el retiro del apoyo a diversas resoluciones de la ONU relacionadas con los derechos de las minorías sexuales y la violencia contra las mujeres, así como la reducción de la cooperación con el sistema de derechos humanos de la ONU. La justificación de estas medidas radicaba en que el sostenía que no era competencia de las organizaciones internacionales intervenir en los asuntos internos de Brasil.

A inicios de 2019 Bolsonaro anunció el retiro de Brasil del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de la ONU, declarando que se atentaba contra la soberanía nacional (Guizardi y Mardones, 2020). Cabe señalar que el tratado no era vinculante y que Brasil era un emisor neto de migrantes. Además, utilizó la migración venezolana como un argumento para su discurso político anti-izquierda. En general, en términos de política migratoria se alineó con Estados Unidos, emitiendo declaraciones a favor del proyecto de construcción del muro en la frontera con México en una entrevista a Fox News (2019).

Finalmente, la posición negacionista de Bolsonaro frente al COVID-19, que se tradujo en el rechazo a la compra de vacunas chinas o las críticas a las recomendaciones de la OMS dificultaron la posibilidad de articular una respuesta coordinada a la pandemia por parte de los países sudamericanos (Frenkel y Azzi, 2021). Esto contrasta con la colaboración que

sostuvieron otros países de la región, como Argentina y Chile, que implicó donaciones de vacunas, apoyo logístico e intercambio de información y experiencias.

5. Algunas conclusiones en torno a las consecuencias de la política exterior de Trump y Bolsonaro para la estabilidad del sistema multilateral

Los Estados medianos y pequeños, al contar con un poder militar y económico limitado, dependen de la cooperación internacional basada en normas para garantizar su seguridad y desarrollo (Lupel, Pitakdumrongkit y Ng 2024). Por ello han defendido y fomentado el multilateralismo, el respeto del derecho internacional, la promoción de los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas -entre los que ocupan un lugar central la paz y los derechos humanos-, la acción contra el cambio climático y más recientemente, la respuesta coordinada a la pandemia de COVID-19. Estos Estados han sido los grandes afectados por la política exterior implementada por los liderazgos de derecha radical populista.

Las medidas de política exterior de Trump tuvieron un impacto considerable en la estabilidad del sistema internacional porque en algunas áreas pasó de la retórica discursiva a la acción. Debido a las características de gran potencia de Estados Unidos, Trump contó con menos obstáculos para implementar políticas unilaterales en el campo internacional que afectan de manera negativa a los Estados medianos y pequeños. Ejemplos de ello fueron el retiro del Acuerdo de París y las posturas negacionistas en torno a la pandemia de COVID-19 que terminaron desencadenando el abandono de la OMS. El resultado de ambas acciones era la eliminación del financiamiento estadounidense en estas dos áreas que afectaban fuertemente a los países más pobres del mundo. Por otra parte, el proteccionismo económico no solo perjudicó a los competidores, sino también a sus propios aliados, obligando a estos últimos a replantear sus relaciones comerciales con Estados Unidos.

En el caso de Brasil con Bolsonaro, su política exterior fue errática en comparación con sus predecesores, y muchas de las medidas se adoptaron en consonancia con las acciones de política exterior estadounidense. Su impacto en términos globales sin embargo fue menor, ya que se circunscribieron al peso de Brasil en el sistema internacional. Aun cuando algunas medidas podrían considerarse como perjudiciales para la integración regional, tales como la retirada de CELAC o UNASUR, debe reconocerse que la región está muy lejos de poder desarrollar un proceso de integración más profundo debido al peso que otorgan los distintos Estados a las divergencias ideológicas por sobre la búsqueda de intereses comunes.

Un elemento para considerar es el potencial de imitación de la política exterior por parte de populistas de derecha radical. Ese es el efecto más significativo de la política exterior brasileña bajo Bolsonaro y se refleja en la convergencia con Trump en la crítica a la ONU por representar una amenaza para la soberanía nacional, a la OMS por el manejo de la

pandemia o a la acción climática por representar una actitud colonialista por parte de los Estados europeos que desaprobaban la política medioambiental brasileña. Ahora, dicha convergencia tampoco se tradujo en ganancias: pese a los continuos acercamientos, no fue capaz de lograr que Estados Unidos respaldara la incorporación de Brasil a la OCDE.

Esto, que puede parecer un detalle, demuestra que pertenecer a esta “familia de ultraderecha” no garantiza el apoyo mutuo en cuestiones de política exterior (Applebaum, 2018: 119).

Los efectos de las acciones de política exterior de los liderazgos de política exterior sobre Estados medianos y pequeños estarían determinados por la posición que ocupen en el sistema internacional. Mientras que los efectos de la política exterior estadounidense serían de alcance global, en el caso de Brasil su impacto sería más acotado y, en general, circunscrito al ámbito regional. Es más, los efectos de la política exterior brasileña con Bolsonaro podrían catalogarse como contraproducentes, en la medida en que afectaron el prestigio de Brasil en el escenario internacional. La experiencia de las últimas décadas, por el contrario, demostraría que para Brasil era mucho más beneficioso alcanzar sus objetivos de política exterior desde su participación en organismos multilaterales que en oposición a estos.

A diferencia de Brasil, Estados Unidos debido a su papel de gran potencia dentro del sistema internacional, tendría menores incentivos para recurrir al multilateralismo para alcanzar objetivos de política exterior, y mayores capacidades para minar la confianza en los organismos e instituciones internacionales.

Los Estados medianos y pequeños, por el contrario, necesitan del multilateralismo para asegurar sus intereses ya que no cuentan con el poder económico y militar de las grandes potencias. Si no se apoyan en el respeto al derecho internacional carecen de competencias para poder asegurar su existencia como Estados soberanos (Pella y van Wyk, 2017). Por otra parte, la cooperación también les permite articularse para influir en temas que les afecten tales como el cambio climático, la defensa de los derechos humanos o el comercio.

Esto obliga incluso a gobiernos de derecha radical populista a ser pragmáticos y no restarse de cooperar bajo el sistema multilateral. La primera ministra Meloni durante su gobierno ha suavizado las críticas hacia la Unión Europea y ha sido una activa partidaria de apoyar a Ucrania en su guerra con Rusia, lo que contrasta con el enfoque nacionalista de otros liderazgos europeos de ultraderecha que apelan al desmantelamiento de la Unión Europea y a la construcción de una Europa de naciones.

El periodo de entreguerras es el mejor ejemplo de lo que ocurre cuando Estados Unidos opta por retirarse de los compromisos globales. Esto obliga a reconsiderar la tesis de Ferguson (2016) y preguntarse si Estados Unidos estará dispuesto a asumir el papel de potencia estabilizadora o si, por el contrario, optará por el unilateralismo con los consiguientes efectos sobre la estabilidad del sistema internacional.

Referencias

- Applebaum, A. (2021). *El ocaso de la democracia*. Debate.
- Balfour, R., Stratulat, C., Emmanouilidis, J. A., et al. (2016). *Europe's troublemakers: The populist challenge to foreign policy*. European Policy Centre.
- Chrysogelos, A. (2010). Undermining the West from within: European populists, the US and Russia. *European View*, 9(2), 267–277. <https://doi.org/10.1007/s12290-010-0135-1>
- Chrysogelos, A. (2017). Populism in foreign policy. En *Oxford research encyclopedia of foreign policy analysis*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.484>
- Congressional Research Service. (2020, 30 de abril). *U.S. funding to the World Health Organization (WHO)*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11369>
- Doctor, M. (2023). Brazil's strategic diplomacy failures and foreign policy underachievement under Bolsonaro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 66(1), e011. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202300111>
- Dugin, A. (2021). *Teoría del mundo multipolar*. Ediciones Ignacio Carrera Pinto.
- Eder, F. (2024). The nature of a populist and radical-right foreign policy: Analysing the Freedom Party's participation in the right-wing Austrian government. *The British Journal of Politics and International Relations*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/13691481231224265>
- Ferguson, N. (2016). *Coloso*. Debate.
- Fox News. (2019, 19 de marzo). *Brazil's President Bolsonaro on socialism, trade and Trump* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=6VSEp5tf7lg>
- Frenkel, A. (2019, febrero). *Un cruzado en la cancillería brasileña: Ernesto Araújo y la política exterior bolsonarista*. Nueva Sociedad. <https://www.nuso.org/articulo/araujo-brasil-derecha-cancilleria-bolsonaro/>
- Frenkel, A., & Azzi, D. (2021, enero-febrero). Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis? *Nueva Sociedad*, 291. <https://www.nuso.org/articulo/jair-bolsonaro-y-la-desintegracion-de-america-del-sur-un-parentesis>
- Gostin, L. O., et al. (2020). US withdrawal from WHO is unlawful and threatens global and US health and security. *The Lancet*, 396(10247), 293–295. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31651-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31651-9)
- Guizardi, M., & Mardones, P. (2020). Las configuraciones locales de odio: Discursos antimigratorios y prácticas xenofóbicas en Foz de Iguazú, Brasil. *Estudios Fronterizos*, 21. <https://doi.org/10.21670/ref.2002067>
- Herz, M. (2022). A destruição do lugar do Brasil no sistema multilateral. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 14(75).
- Hicks, M., & Devaraj, S. (2017). *The myth and the reality of manufacturing in America*. Ball State University. <http://conexus.cberdata.org/files/MfgReality.pdf>
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7–23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>

- Lupel, A., Pitakdumrongkit, K., & Ng, J. (2024, septiembre). *Small states and the multilateral system: Transforming global governance for a better future*. International Peace Institute. <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2024/09/Small-States-and-the-Multilateral-System-web.pdf>
- Mearsheimer, J. J. (2006, abril). China's unpeaceful rise. *Current History*, 105(690), 160–162. <https://doi.org/10.1525/curh.2006.105.690.160>
- Morales, D. (2021). La política exterior de Estados Unidos hacia Brasil: Cambios y continuidades en la administración Biden. *Revista Relaciones Internacionales*, 94(1), 147–171. <https://doi.org/10.15359/ri.94-1.7>
- Mudde, C. (2021). *La ultraderecha hoy*. Paidós.
- Müller, J. W. (2017). *¿Qué es el populismo?* Grano de Sal.
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. Public Affairs. Patton, B. (2016). *Global power shifts and U.S. decline*. Brookings Institution.
- Pella, M., & van Wyk, J. (2017). Small states in international relations. *Journal for Studies in Humanities and Social Sciences*, 6(2). <https://bit.ly/4fK7L7H>
- Pizarro, C. (2024). La trascendencia de Kant en la discusión sobre el desarrollo de un nuevo orden político global y la reforma de las Naciones Unidas. En *La herencia kantiana en la discusión de las ideas sobre el futuro de una democracia global, liberal y social* (pp. 73–110). Cuadernos del Foro Valparaíso, XXVII.
- Plagemann, J., & Destradi, S. (2019). Populism and foreign policy: The case of India. *Foreign Policy Analysis*, 15(2), 283–301. <https://doi.org/10.1093/fpa/ory008>
- Presidência da República. (2019, 24 de septiembre). *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. <https://bit.ly/3v7zZnt>
- Presidência da República. (2022, 29 de septiembre). *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura do debate geral da 77ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. <https://bit.ly/3YQekhk>
- Rodrigues, G. (2022). Política exterior de Bolsonaro: Ideología y aislamiento diplomático (2019- 2022). *Análisis Carolina*, 13. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/8717958.pdf>
- Rodrik, D. (2022). Why does globalization fuel populism? Economics, culture, and the rise of right-wing populism. *Annual Review of Economics*, 13, 133–170. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-051520-024942>
- Rosanvallon, P. (2020). *El siglo del populismo*. Galaxia Gutenberg.
- Sperling, J., & Webber, M. (2019). Trump's foreign policy and NATO: Exit and voice. *Review of International Studies*, 45(3), 511–526. <https://doi.org/10.1017/S0260210519000123>
- The White House. (2014, 23 de septiembre). *Remarks by the President at U.N. Climate Change Summit*. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/23/remarks-president-un-climate-change-summit>
- The White House. (2017, 23 de enero). *Presidential memorandum regarding withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership negotiations and agreement*. Trump White House

Archives.

<https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>

The White House. (2018, 25 de septiembre). *Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly, New York*. Trump White House Archives. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>

Trump, D. J. (2018, 30 de abril). *State of the Union address*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>

Trump White House Archives. (2020, 15 de abril). *President Donald J. Trump is demanding accountability from the World Health Organization*. <https://bit.ly/3YYg1eB>

U.S. Department of State. (2017, 12 de octubre). *The United States withdraws from UNESCO*. <https://2017-2021.state.gov/the-united-states-withdraws-from-unesco/>

U.S. Mission to NATO. (2018, 12 de julio). *Remarks by President Trump at press conference after 2018 NATO Summit in Brussels*. <https://nato.usmission.gov/july-12-2018-remarks-by-president-trump-at-press-conference-after-2018-nato-summit-in-brussels/>

Wallerstein, I. (2005). *La decadencia del imperio. Estados Unidos en un mundo caótico*. Txalaparta.

Wetter, S., & Friedman, E. (2020). U.S. withdrawal from the World Health Organization: Unconstitutional and unhealthy. En S. Burris, S. de Guia, L. Gable, D. E. Levin, W. E. Parmet, & N. P. Terry (Eds.), *Assessing legal responses to COVID-19*. Public Health Law Watch. <https://ssrn.com/abstract=3675933>

Woodward, B. (2018). *Miedo. Trump en la Casa Blanca*. Roca Editorial de Libros.

Desafíos de la gobernanza climática regional frente a la reconfiguración del orden internacional: una mirada al MERCOSUR

Virginia Morales Olmos

UDELAR

Amalia Margarita Stuhldreher

UDELAR

Resumen

El panorama pospandémico es atravesado actualmente por una disputa hegemónica internacional, sumándose la Guerra en Ucrania y el recrudecimiento del conflicto Israel-Palestina 2023. La escalada de enfrentamientos implican un cuestionamiento de fondo a esquemas de concertación surgidos tras la Segunda Guerra Mundial, vigentes durante la Guerra Fría. Tensiones tras la asunción de la administración Trump (2025) añaden mayor complejidad al escenario global. Todo esto repercute en cuestiones ligadas al issue medular de la energía y los desafíos propios de la gobernanza climática, uno de los retos centrales del desarrollo sostenible. Se busca identificar en perspectiva de gobernanza multinivel posibles sendas, oportunidades y desafíos de regionalismo en América Latina para desplegar instrumentos de articulación en torno a la Agenda 2030 y los ODS en el marco del MERCOSUR. En particular se apunta a analizar los espacios para la concertación de políticas nacionales diferenciadas, con diversos formatos normativo-institucionales y juegos de actores, de cara al impulso de las energías renovables y su posible contribución a la lucha contra el cambio climático. Destacan aquí avances del caso uruguayo (diversificación de su matriz energética, sumando la economía del hidrógeno verde). Abordaje de métodos combinados, con un componente cualitativo (revisión periodística, bibliográfica y documental, entrevistas semiestructuradas) y un componente cuantitativo (balance energético de los países del MERCOSUR, desglosando fuentes de energía, intercambio comercial de energía).

Sobre los resultados se destacan el potencial y las debilidades del MERCOSUR para concertar políticas energéticas que contribuyan a combatir el cambio climático

En relación a las conclusiones, elementos como el desarrollo de infraestructura energética del bloque y crecientes intercambios comerciales basados en energías “limpias” representan factores positivos en términos de descarbonización, que pese a magros logros del MERCOSUR en concertación en materia energética constituyen un activo de potencial significativo para una eventual gobernanza climática regional.

Palabras clave

Gobernanza, cambio climático, energías renovables, MERCOSUR, Uruguay

Introducción

Tras pasar el período pos-pandemia del COVID 19 y al cumplirse el primer cuarto del siglo XXI, el panorama internacional se ve atravesado por una disputa hegemónica y crecientes tensiones, siendo objeto de apelativos diversos pero con elementos en común que subrayan los desafíos propios del período, a la vez que se alude a rasgos de otras etapas históricas. A título de ejemplo, se retoman categorías como ‘policrisis’ - introducido por Edgar Morin en 1993 - para aludir a una situación en la que múltiples crisis ocurren simultáneamente o en rápida sucesión, y que interactúan de manera que amplifican su impacto individual, creando un efecto dominó: fundamentalmente el fenómeno estaría dado por una conjunción de crisis globales interconectadas que exigen una respuesta integral y coordinada. En forma similar, el término ‘permacrisis’ - palabra del año 2022 del Diccionario Collins - hace referencia a una situación de crisis permanente, en la que los problemas sociales, económicos, políticos y medioambientales se agravan y se retroalimentan, generando un escenario de incertidumbre, inestabilidad y riesgo. A la vez, conceptualizaciones como las de ‘interregno’ (Sanahuja, 2022) evidencian la recurrencia de retos presentes en otros momentos históricos: desde una perspectiva neogramsciana se asocia el actual momento con crisis orgánica marcada por las contradicciones de una economía global altamente transnacionalizada y financiarizada. No obstante, esto trascendería el fenómeno económico para incluir la política internacional, sumida en una etapa de inestabilidad sistémica y de erosión de los consensos vigentes en décadas anteriores, tanto en el plano de la política internacional como en el ámbito interno. Por otra parte, el recrudecimiento de los conflictos con la fuerte reintroducción de la geopolítica y la geoeconomía - incluida la ‘militarización’ (weaponization) del comercio- han sido conducentes para la emergencia de nociones como ‘Síndrome 1933’ acuñadas por Siegmund Ginzberg (2024).

En los hechos, la escalada de enfrentamientos implican un cuestionamiento de fondo a esquemas de concertación surgidos tras la Segunda Guerra Mundial y que siguieron vigentes durante la Guerra Fría e incluso tras su propio fin. Tras los reajustes propios del inicio del siglo XIX y la crisis global 2008 que intensificó aún más la inestabilidad, en la actualidad las tensiones tras la asunción de la segunda administración Trump en enero de 2025 añaden aún mayor complejidad al escenario global, en particular - aunque no exclusivamente - en el ámbito del comercio internacional con la llamada ‘guerra arancelaria’. Todo esto repercute en cuestiones ligadas al issue medular de la energía y los desafíos propios de la gobernanza climática, uno de los retos centrales del desarrollo sostenible. Teniendo en cuenta ese complejo marco, el objetivo del presente trabajo consiste en explorar e identificar en perspectiva de gobernanza multinivel posibles sendas, oportunidades y desafíos de regionalismo en América Latina para desplegar instrumentos

de articulación en torno a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS en el marco del MERCOSUR.

Específicamente se apunta a analizar los espacios para la concertación de políticas nacionales diferenciadas, reconociendo los diversos formatos normativo-institucionales y juegos de actores y procurando explorar las iniciativas para dar impulso de las energías renovables por su posible contribución a la lucha contra el cambio climático. Se pone foco en los antecedentes de los últimos cinco años, donde destacan los avances en el caso uruguayo en pos de la diversificación de su matriz energética, sumando la economía del hidrógeno verde, impulsada en especial durante el gobierno del presidente Luis Lacalle Pou (2020-2025). De esta forma, se apunta a brindar algunos elementos para discutir potencial y debilidades del bloque para concertar políticas energéticas que contribuyan a avanzar hacia la necesaria descarbonización de las economías de sus países miembros.

En relación a la estrategia metodológica, esta ponencia despliega un abordaje de métodos combinados, con un componente cualitativo (revisión periodística, bibliográfica y documental, entrevistas semiestructuradas) y un componente cuantitativo (balance energético de los países del MERCOSUR, desglosando fuentes de energía, intercambio comercial de energía). Tras explicitar el marco analítico en la primera sección del trabajo, se pasa a desarrollar en la segunda sección una aproximación a la situación del MERCOSUR. En la tercera sección se abordan las diferentes aristas del caso uruguayo, incluyendo sus vínculos de comercialización de energía con los socios del bloque. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo y proyecciones a futuro.

1. Marco analítico

Como ya se mencionó, las décadas recientes han estado afectadas por quiebres y cuestionamientos a la gobernanza internacional tal como fuera concebida tras la Segunda Guerra Mundial. Autores como Sanahuja (2020) conceptualizan eventos tales como la crisis del 2008 como acontecimientos que trascienden lo coyuntural, poniendo de manifiesto una amplia crisis de globalización, que es entendida como modelo y narrativa hegemónicos. En esa visión, la pandemia del COVID-19 representaría una “coyuntura crítica”, esto es, una “crisis dentro de otra crisis”, con fuertes impactos en la redefinición de normas e instituciones de la estructura social, económica y política. Siguiendo un enfoque neogramsciano, Sanahuja (2022) aplica la expresión “interregno” para procurar una descripción del actual tiempo histórico marcado por la incertidumbre.

En este contexto signado por la complejidad, resulta interesante recuperar a conceptualización de la noción de ‘gobernanza’, que fue materia de discusión desde la década de 1990, cuando ya que fue vinculada al papel que le cabría al regionalismo en la nueva arquitectura global esbozada por la Commission on Global Governance (1995) de

Naciones Unidas. Dichas propuestas recibieron críticas desde visiones académicas y político-diplomáticas que - también desde América Latina- cuestionaban ese formato “adaptativo” o “funcional” de la categoría ‘gobernanza’ en clave de ‘ordenamiento’ global. Como señalan Roger et al. (2022), la gobernanza global ha sido considerada tanto un objeto de estudio en sí mismo como una forma de “ver” a la política mundial, con implicaciones en la política “más allá del Estado”.

Trascendiendo el enfoque de la gobernanza con la adjetivación de ‘global’ con sus implicancias teóricas y políticas específicas, siguiendo a Ruggirozzi y Wylde, 2018) puede afirmarse que la cuestión de la gobernanza representa un aspecto clave de los tiempos actuales. Reconociendo antecedentes en la economía institucional de la década de los años ‘20 del siglo XX y retomada en los años ‘70 de dicho siglo, conceptualmente dicha noción de ‘gobernanza’ alude a las complejas formas en las que las interacciones humanas tienen lugar dentro y fuera del espacio del Estado-Nación (Gamble, 2014; Jessop, 2016: 50). No obstante, siguiendo a Philip Cerny (2014), Ruggirozzi y Wylde (2018) remarcan que la noción de gobernanza no sólo implica interacciones, sino que también abarca la forma en que las instituciones regulan procesos sociales, económicos y políticos, a través de los cuales se ejercen el poder y la influencia, se moldean los resultados y se toman e implementan decisiones. De hecho, las dinámicas de gobernanza conllevan estrategias desarrolladas por actores estatales y no estatales, orientadas hacia la ampliación de sus respectivas capacidades y poder de agencia. Un aspecto central es la capacidad de ‘agenda-setting’ de dichos actores.

Todo lo anterior brinda un marco analítico con capacidad explicativa significativa respecto a las maneras en que la gobernanza es definida y practicada en América Latina. En los hechos, desde el ‘revival’ del denominado ‘nuevo regionalismo’ durante la década de los 1990 en adelante, las últimas décadas la región ha sido testigo de diferentes propuestas integracionistas que conllevan miradas diversas en cuanto a las posibilidades de la gobernanza regional. Considerando esa diversidad, Ruggirozzi y Wylde (2028) subrayan la pertinencia de abordar la gobernanza regional latinoamericana tomando expresamente en cuenta la especificidad de diversas áreas temáticas.

En cuanto a este trabajo, se procura analizar las posibilidades que brinda el instrumentario del MERCOSUR para enfrentar los desafíos del cambio climático, poniendo foco en la promoción de las energías renovables por su potencial de cara a la mitigación del fenómeno y teniendo en particular consideración al caso uruguayo. Como contexto, cabe señalar que diversos instrumentos establecidos por la comunidad internacional, como la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, explicitan la relación entre la cuestión energética y el cambio climático. A esto se suma la ratificación del Acuerdo de Escazú, que refiere al derecho de las comunidades a la información, participación y justicia en materia ambiental. Aunque la segmentación de los mecanismos de gobernanza

internacional en materia energética no favorece una siempre una articulación estrecha entre estos temas, existen oportunidades en los ámbitos nacionales para internalizar compromisos establecidos a nivel internacional, lo que es especialmente significativo para la reconversión de las matrices energéticas de los países del MERCOSUR. En un contexto internacional marcado por las tensiones, resultan especialmente relevantes los señalamientos de especialistas de IRENA (International Renewable Energy Agency) que subrayan que el desarrollo de las energías renovables afectará los patrones de cooperación y conflicto entre países, con repercusiones geopolíticas: concretamente se considera que dado que gran parte de las energías renovables se destina a los sistemas eléctricos, la tendencia a futuro sería una “regionalización de las relaciones energéticas”. Esto implicaría un desplazamiento de redes globales hacia otras de alcance regional y el surgimiento de “comunidades de redes”, centradas en bloques económicos (Scholten et al., 2019). A la vez, cabe puntualizar los desafíos de la transición energética, que evoluciona ya hacia la descarbonización de los sectores donde resulta difícil la reducción o ‘abatimiento’ de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), como es el caso del transporte. En ese marco, dentro de las llamadas energías renovables ‘no convencionales’ durante el último quinquenio ha ido ganando importancia la discusión de la economía del hidrógeno, con los desafíos concomitantes a las formas de su promoción en los países del Sur Global: así, junto con iniciativas de cooperación como el Pacto Verde Europeo y la ‘Global Gateway’ de la Unión Europea (UE), también emergen enfoques críticos al denominado ‘de-risking developmentalism’ (Gabor y Sylla, 2023), quienes alertan sobre los riesgos de financiarización, dependencia tecnológica y limitada captura de beneficios para los países del Sur Global.

2. Aproximación al caso del MERCOSUR

Respecto al tratamiento de la cuestión energética cabe señalar diversos antecedentes en la búsqueda de mecanismos de cooperación y concertación en América Latina, como la creación de la Comisión de Integración Eléctrica (CIER) en 1964, la firma del Tratado de la Cuenca del Plata en 1969, el establecimiento de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) en 1973 y las iniciativas en el marco de la Unión (UNASUR). Tras la implosión de esta última por la polarización ideológica y tras el impasse impuesto por la pandemia del COVID 19, a fines de mayo del 2023, los líderes de los doce países sudamericanos expresaron el compromiso de restablecer un diálogo regular para impulsar la integración regional, promover la cooperación y proyectar la voz de América del Sur a nivel mundial. El mecanismo denominado Consenso de Brasilia - impulsado después de la asunción del nuevo gobierno de Lula de Silva en Brasil - creó un grupo de contacto liderado por los ministros de Relaciones Exteriores de América del Sur para definir una hoja de ruta

que fortaleciera el diálogo y la integración sudamericana, priorizando entre otros temas priorizados al cambio climático y la energía.

En vinculación con esas prioridades, también puede mencionarse que en octubre del 2023 durante la Semana del Clima de América Latina y el Caribe, los ministros de Medio Ambiente alcanzaron en Panamá una posición consensuada de carácter unánime para llevar a la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París a celebrarse en Dubái (COP 23), adoptando una declaración que exhortaba a los países desarrollados a impulsar la adaptación al cambio climático de los países de la región, movilizándolo 100.000 millones de dólares anuales. Asimismo, se remarcó el compromiso aquellas iniciativas nacionales y regionales que promuevan un futuro energético sostenible, así como afianzar la seguridad energética, impulsar la interconexión y la integración energética, fomentar la estabilidad de los mercados y garantizar una transición energética justa, limpia y sostenible. Más allá del encuadre formal de este tipo de declaraciones, si se considera la trayectoria de la región en la temática y las dificultades para posicionarse en forma conjunta en las instancias globales, este consenso fue destacado por el director regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (El Observador, 2023).

En relación a los países del MERCOSUR, como señalan Stuhldreher y Morales Olmos (2024), la evolución en materia energética y el rol atribuido a las energías renovables pone de manifiesto diferencias en los perfiles productivos, marcos normativos, políticas sectoriales y asignación de recursos de los países miembros del bloque. En términos de inversiones en valores absolutos, en la última década destacan especialmente Brasil y Argentina, con significativos niveles de inversión desplegada por China en dichos países, ya que sus bancos comerciales han priorizado a las energías renovables dentro de sus carteras de préstamos (González Jauregui, 2022).

En relación al esquema e institucionalidad del MERCOSUR, el tratamiento de la cuestión energética y la promoción de las energías renovables estuvo anclada históricamente en el Subgrupo de Trabajo (SGT) N°9 (Energía y Minería), que fue establecido con la aprobación de la Resolución GMC N° 24/93, en septiembre de 1993. Posteriormente, la Resolución CMC N° 07/05 dividió este subgrupo, dejando a cargo solo del área de energía al actual SGT N° 9. El zigzagueante proceso de integración del bloque, también dicho SGT fue afectado en su funcionamiento: de todas formas, aún con períodos discontinuados de labor, el ámbito fue valorado positivamente desde Uruguay por las posibilidades de intercambio de información, independientemente de que la concertación efectiva de políticas energéticas a la interna del bloque se constituyera en un objetivo distante (Stuhldreher y Morales Olmos, 2022).

En relación al período aquí analizado, cabe indicar que con la asunción en marzo de 2020 el gobierno liderado por el presidente Luis Lacalle Pou manifestó la intención de

continuar la cooperación energética regional ya existente incluso antes de la creación del MERCOSUR. Desde el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) el ministro Omar Paganini visualizaba a la Cuenca del Plata como área integral de complementación con los países del bloque, en especial, con Argentina y Paraguay. No obstante, el aniversario de los treinta años de la firma del Tratado de Asunción en marzo del 2021 puso expresamente de manifiesto las diferencias de los socios con respecto a la proyección futura del bloque, donde desde la presidencia del Uruguay se buscaba flexibilizar las negociaciones comerciales, sin intención de perjudicar la comercialización de energía con base en energías renovables. Respecto a la posible articulación energética regional desde la Unidad Ambiental del MIEM se enfatizaba el potencial del bloque: “Probablemente tendríamos que sacarle más juego al MERCOSUR, energéticamente hablando, ya que tenemos una lógica de compartir recursos, hay Acuerdos firmados, tenemos represas conjuntas”. En particular, se hacía mención de las exportaciones de energía a Brasil durante el 2021, que habían significado un ingreso significativo de divisas, aunque llevaran a encender centrales térmicas en Uruguay, afectando el balance de emisiones de GEI: “Pero ¿cómo íbamos a dejarlos sin energía? Es un ‘trade-off’ que no es fácil, que podría solucionarse si prendemos la térmica con hidrógeno verde”.¹

3. El caso uruguayo en el contexto regional

3.1 Situación y visiones desde Uruguay

Específicamente respecto al caso uruguayo que se focaliza en este trabajo, cabe recordar que en ese país desde el 2004 se debatió la necesidad de establecer una nueva política energética, con participación del Estado, empresas, academia y actores sociales. Como resultado, el 2008, el Poder Ejecutivo de Uruguay delineó un enfoque con proyección al 2030, en el que se tomó expresamente en cuenta el marco de la integración regional, lo que fue refrendado por un Acuerdo Interpartidario en 2010. Así, se apuntó a generar 500 MWh con “nuevas” energías renovables para el 2050, lo que fue superado por una evolución mucho más dinámica: ya en el 2017 el 98 % de la energía eléctrica generada era de origen renovable, con la producción más alta de los diez años anteriores: 14 363,90 GWh (Ministerio de Industria, Energía y Minería, 2019). La consolidación de esa tendencia se fue apalancada por un marco normativo que impulsó deliberadamente las energías renovables, con capacidad para captar más de 8000 millones de dólares (Uruguay XXI, 2022).

Por otra parte, a partir del cambio de gobierno en 2020 a nivel nacional el MIEM propuso una revisión de la gestión integral de la política energética del país, para corregir la sobrecontratación de energía eólica. Así, pese a la valoración positiva del Acuerdo Interpartidario del 2010, el Subsecretario Walter Verri señalaba la necesidad de revisarlo,

¹ Entrevista realizada el 4/8/2022 a la co-coordinadora de la Unidad Ambiental del MIEM.

entendiendo de todas formas que la apuesta por las renovables constituye un camino irreversible para Uruguay, con reconocimiento internacional. La novedad estaba dada por el énfasis en la utilización de residuos como fuentes de energía (economía circular), el impulso de la movilidad sobre base eléctrica y la autogeneración para inyectar a la red a través del programa Prosumer (energía fotovoltaica).²

Es en ese marco de cambios donde la promoción del hidrógeno verde ganó especialmente relevancia de cara a la llamada ‘segunda transición energética’, que apunta concretamente a aquellos sectores difíciles de descarbonizar (‘hard-to-abate-sectors’), donde ya no resulta eficiente utilizar energía eléctrica, sino, por ejemplo, hidrógeno verde para fabricar combustibles o utilizar biocombustibles. Al respecto, teniendo en cuenta eventuales ventajas Uruguay para producir hidrógeno, los funcionarios de la Unidad Ambiental del MIEM aludían a las posibilidades de exportar hidrógeno así como el posible consumo local directo por parte de industrias relacionadas con la producción de materias primas y química verde. Así, la elaboración de la Hoja de Ruta del Hidrógeno Verde debía considerarse en el contexto de una nueva geopolítica energética, donde el país tenía que posicionarse en una competencia global, a la vez de traccionar la descarbonización para bajar las emisiones de GEI a nivel nacional.³

En forma concomitante, junto al decidido posicionamiento oficial favorable al impulso de la economía del hidrógeno verde, desde una perspectiva multinivel puede identificarse el surgimiento de fuertes resistencias en algunos ámbitos locales que serían afectados por la radicación de proyectos de hidrógeno verde, expresando preocupación por el intensivo uso del agua, así como dudas acerca de la factibilidad de los proyectos que demandan fuertes inversiones (Díaz Campanella, 2023). En función de dichos planteos, análisis iniciados en 2024 por equipos interdisciplinarios de la Universidad de la República (UDELAR), mencionaban la sensibilidad por el posible uso de agua subterránea en algunos proyectos, a la vez, que mencionan que el desarrollo de las actividades relacionadas con el hidrógeno verde abrirían una oportunidad para la creación de cadenas de valor nacionales, de desarrollo local y empleo de calidad, de concertación regional e internacional, así como la exportación de este producto y sus derivados, mientras que al mismo tiempo se aportaría al cumplimiento de objetivos globales de descarbonización. Expresamente se hacía aquí mención al impulso a las actividades de I+D e innovación en el país, con contribución local a la generación de conocimiento científico-tecnológico y su aplicación en toda la cadena de valor y sus externalidades (UDELAR, 2024).

En los hechos, hacia el fin del gobierno de Lacalle Pou en agosto de 2024, se logra la aprobación oficial de la Hoja de Ruta mencionada, habiendo ya firmado dos memorandos

² Entrevista realizada el 9/7/2020 al Subsecretario Walter Verri (MIEM).

³ Entrevista realizada el 4/8/2022 a la co-coordinadora de la Unidad Ambiental del MIEM.

de entendimiento (en julio de 2023 y en septiembre de 2024) con la UE en el marco de la iniciativa de la Global Gateway. El último de los acuerdos implica una subvención por 2 millones de euros y apunta a la elaboración de un plan de desarrollo y posibles usos del hidrógeno renovable y de la infraestructura necesaria, así como contribuir a la implementación de un plan de difusión y diálogo ciudadano (Diario El País, 30/9/2024).⁴ A nivel nacional, el formato y participación estatal en proyectos de hidrógeno verde de gran porte como la iniciativa HIF Global a establecerse eventualmente en Paysandú generó en diciembre de 2024 desacuerdos que condujeron a la renuncia del entonces presidente del ente ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland), Alejandro Stipanivic, tras la decisión del gobierno saliente de exhortar a la empresa estatal a desistir de su derecho de participar en el mencionado proyecto. Por otra parte, a nivel de los vínculos regionales, la posibilidad de la instalación HIF Global en la ribera del río Uruguay suscitó controversias con Argentina, con intervención del gobierno de la provincia de Entre Ríos, lo que derivó en el traslado y modificación de los planos originales esbozados para dicha planta.

Estudios recientes concluyen que la llamada ‘segunda transición’ energética durante el período que va de marzo de 2020 a marzo de 2025 ha tenido impactos sobre la acción y política exterior de Uruguay, fortaleciendo su posicionamiento como un actor clave en la agenda energética y climática, al menos en lo que hace a la región. Combinando la búsqueda de inversiones, la participación en foros internacionales y la consolidación de alianzas estratégicas (sobre todo con la UE), el país ha procurado maximizar las oportunidades resultantes de su transformación energética. No obstante, se subraya que uno de los retos existentes radica en mantener la coherencia entre su política energética y sus compromisos ambientales, garantizando que su accionar exterior sea acorde con una estrategia de desarrollo sostenible de largo plazo. Al respecto, Uruguay se enfrenta al reto de consolidar su liderazgo en el ámbito de las energías renovables, asegurando que su modelo de desarrollo energético no solo responda a motivaciones económico productivas, sino que también impulse una transición sostenible en términos ambientales y sociales en el contexto geopolítico actual (Marichal, 2025).

3.2 La oferta de energías renovables en Uruguay, Argentina y Brasil

A fin de considerar las interacciones entre Uruguay y sus principales socios del MERCOSUR en materia energética, desde un punto de vista cuantitativo se tendrá en cuenta el Balance Energético Nacional (BEN): se trata de una herramienta importante para la caracterización del sistema energético, ya que integra datos sobre generación,

⁴ Véase:

<https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/uruguay-y-ue-firmaron-nuevo-acuerdo-en-hidrogeno-verde-con-subservencion-de-2-millones-de-euros-para-este-pais>

transformación y uso final de la energía. Por lo tanto, proporciona un marco de referencia que permite analizar la dinámica y las tendencias del sector de energía a nivel de cada país. Estos Balances se construyen cada año para el ámbito nacional y se presentan de una manera estandarizada, organizándose por oferta de energía, primaria y secundaria, transformación y consumo. Cabe remarcar que los flujos de energía se presentan en unidades físicas diferentes, dependiendo si son de volumen o masa (MIEM, 2025a). Para integrar estas fuentes con medidas heterogéneas, se utiliza la Tonelada Equivalente de Petróleo (TEP) lo que permite tener un mismo marco de análisis.

Respecto a las fuentes de energía primaria, en los casos de Uruguay, Argentina y Brasil, cabe indicar que cada país, en el marco de la estructura del BEN, lo adapta a sus tipos de fuentes. En este trabajo se analizan las fuentes de energía primaria por país en el año 2024, tomando los datos expresados en TEP de forma de hacer comparable la participación de las fuentes de energía primaria en el total de energía primaria. Es importante mencionar que el total de energía primaria se calcula a partir de la producción, más las importaciones, menos las exportaciones y la energía que se vende al transporte marítimo y aéreo internacional, corregidos por la variación de existencias, pérdidas y energía no utilizada.

En forma significativa el análisis del caso de Uruguay, de acuerdo a los resultados preliminares del BEN 2024, permite afirmar que casi la mitad de la energía primaria, provino de un grupo de energías renovables como es la biomasa (Figura 1 en Anexo). La biomasa incluye diversas fuentes tales como las provenientes de la industria relacionada con la agricultura - cáscara de arroz, de girasol, bagazo de caña, casullo de cebada- como provenientes de la industria forestal -el licor negro de la celulosa y los residuos de la industria maderera. Se completan con otras fuentes como: gases olorosos, metanol, rumen y glicerina. En relación a otras energías renovables, entre las que se incluye una fuente que puede considerarse como tradicional, como lo es la energía hidráulica, la participación de ésta, la energía eólica, la leña y la energía solar, su participación sobre el total de energía primaria totalizó un 27%. De este grupo, la energía solar es la que tiene una participación menor al 1%.

En Argentina la principal fuente de energía primaria continúa siendo el gas natural, seguido por el petróleo (Figura 2 en Anexo). En términos de energías renovables, la energía hidráulica en 2024 tuvo una participación del 4%, en tanto las energías renovables no tradicionales como ser la eólica y la solar, tuvieron una participación del 2% y menos del 1%, respectivamente. La energía nuclear, tuvo una participación similar a la hidráulica. En Brasil, la oferta de energía primaria se puede caracterizar como más diversificada que las anteriores, con una distribución entre petróleo, que es la fuente con mayor peso, seguida por productos de caña, y luego la energía hidráulica, el gas natural y la leña, con participaciones de alrededor del 10% del total (Figura 3 en Anexo). En términos de energías

renovables, destacan el grupo de productos de caña, hidráulica y leña, con una participación del 39% en el total de la oferta neta de energía primaria, y una participación menor de la energía eólica y la energía solar.

3.3 Intercambio de energía eléctrica: el caso de Uruguay

En relación al intercambio de energía eléctrica, los tres países aquí considerados han tenido actividad a lo largo de los últimos años, con comportamientos disímiles por período. Estas oscilaciones se explican fundamentalmente por dos factores: en primer lugar, las diferencias de costos de producción de energía por país, lo cual lleva a demandar energía proveniente de otro país en caso de que el país productor sea relativamente más costoso; en segundo lugar, por la escasez de energía, debido fundamentalmente a eventos climáticos extremos.

Con una mirada desde Uruguay, según datos de MIEM (2025c) se observa que entre los años 1999 y 2024, las exportaciones de energía eléctrica, hacia Argentina y Brasil han ido teniendo modificaciones (Figura 4 en Anexo). Argentina fue el principal destino de las exportaciones de este producto, para luego incrementarse la participación de Brasil. El pico de exportaciones a Brasil se observa en el año 2021, explicado por la sequía que afectó a ese país, para luego disminuir entre 2022 y 2023 por el mismo fenómeno, pero en este en Uruguay. En datos más recientes, se puede afirmar que Argentina ha vuelto a ser el principal destino de las exportaciones de energía desde Uruguay. En términos de importaciones, Uruguay (Figura 5 en Anexo), se observa que por los efectos de la sequía, las importaciones de Brasil aumentan en forma importante en 2022 y 2023.

3.4 Inversiones recientes en energías renovables en Uruguay

La transición energética en Uruguay descripta anteriormente se apoyó en una política activa de atracción de inversiones hacia las energías renovables, tomando como base el Decreto 354/009, que promovió la producción y el uso de fuentes de energías renovables.

Los proyectos se canalizaron mediante la COMAP, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, bajo los criterios establecidos en la Ley de Promoción de Inversiones (Ley N.º 16.906 y normativa asociada). La promoción de inversiones dio como resultado una fuerte inversión en iniciativas asociadas a la energía eólica, y a propuestas de inversiones para co-generación de energía en industrias ya instaladas, relacionadas a sectores agroindustriales. De acuerdo a datos recientes de la COMAP (2025), entre 2021 y 2024 no se observan prácticamente inversiones en energías renovables promovidas por la COMAP (por la metodología de registro en COMAP, esta afirmación se refiere a las que explícitamente mencionan el término energías renovables), destacando el hecho que comienza a aparecer la inversión en proyectos de hidrógeno verde. Así, dentro de este régimen se observa solamente una inversión promovida por COMAP, en el año 2024

(Resolución N° 91.067/024 30.09.2024). La promoción incluye la adquisición de vehículos utilitarios eléctricos a hidrógeno verde, una planta de hidrógeno verde, una planta solar fotovoltaica y la obra civil, por un total de un equivalente a 40 millones de US\$, de acuerdo a datos de COMAP (2025).

Respecto a iniciativas identificadas con diferentes fuentes de financiamiento o concreción, se desarrollan actualmente diversas iniciativas de gran escala vinculadas al hidrógeno verde, que difieren en magnitud, orientación sectorial y modalidades de financiamiento. De acuerdo a información de Uruguay XXI (2024), hacia fines del año 2024, se identificaban cuatro proyectos de inversión en hidrógeno verde. Así, cabe mencionar en primer término al proyecto de HIF Global, con una inversión estimada en US\$ 6.000 millones, orientada a la producción de 180.000 toneladas anuales de combustibles sintéticos a partir de hidrógeno verde, apoyada en 2 GW de capacidad renovable adicional y estructurada en dos fases que contemplan primero la infraestructura de electrólisis y almacenamiento, y luego la planta de e-combustibles. Por su parte, el proyecto Tambor Green Hydrogen Hub, promovido por Enertrag y SEG Ingeniería, incluye un parque solar y eólico de 350 MW para producir 15.000 toneladas de hidrógeno verde al año, destinado a la obtención de e-metanol renovable con aplicaciones en transporte e industria química. A su vez, el proyecto piloto H24U implica US\$ 43,5 millones de inversión, con un aporte de US\$ 10 millones del Fondo Sectorial de Hidrógeno Verde del MIEM, para instalar una planta electrolizadora de 5 MW y un parque solar de 2 MW en Durazno, cuyo objetivo es abastecer 17 camiones pesados adaptados y evaluar la factibilidad técnica y económica del hidrógeno en este sector. Asimismo, el proyecto Kahirós, con una inversión de US\$ 39 millones, prevé la construcción en Fray Bentos de un parque fotovoltaico de 4,8 MW y un electrolizador de 2 MW, capaz de generar 76.700 kg de hidrógeno al año, destinado a descarbonizar el transporte de carga de la empresa forestal Montes del Plata, con especial énfasis en la eficiencia logística y la sostenibilidad de la cadena forestal. En conjunto, estos proyectos combinan megainversiones de carácter exportador (HIF y Tambor) con iniciativas piloto a (H24U y Kahirós).

Por lo tanto, para próximos trabajos será interesante analizar la concreción de los proyectos propuestos, y el desempeño de los mismos en la matriz energética nacional, así como en su participación en los sectores productivos.

Conclusiones

Esta ponencia se plantea como objetivo general abordar desde una perspectiva de gobernanza multinivel posibles eventuales oportunidades y desafíos de regionalismo en América Latina en lo que respecta a la implementación de mecanismos e instrumentos de articulación relativos a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS en el

marco del MERCOSUR. Concretamente se busca analizar la potencialidad de los espacios para la concertación de políticas nacionales energéticas diferenciadas, reconociendo particularidades de los países miembros del bloque dados los diversos formatos normativo-institucionales, la economía política y la capacidad de atraer inversiones para dar impulso a las energías renovables por su posible contribución a la lucha contra el cambio climático. Específicamente, el foco del presente análisis está puesto en los avances en el caso uruguayo en pos de la diversificación de su matriz energética: se consideran aquí los antecedentes de los últimos cinco años, donde destaca la novedad de la llamada ‘segunda transición’ energética, con la economía del hidrógeno verde.

En relación a las interacciones a nivel del bloque MERCOSUR, cabe señalar que elementos como el desarrollo de infraestructura energética del bloque financiada con aportes del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), así como crecientes intercambios comerciales basados en energías “limpias” constituyen factores positivos en lo tocante a la meta de la descarbonización: cabe subrayar dichos logros y la convergencia de los países del MERCOSUR en torno de los ODS, aunque no puede ignorarse que los avances del bloque en cuanto concertación en materia energética han sido escasos. Pese a los logros mencionados, existe un amplio espacio para optimizar las acciones conjuntas de cara a la definición de una eventual gobernanza climática regional a futuro, de forma tal de no incurrir en un proceso de ‘race-to-the bottom’, que exacerbe las divergencias y los juegos de suma cero en clave de ‘de-risking developmentalism’, dificultando la cooperación y articulación en materia energética. Esto es particularmente relevante en la etapa de la llamada ‘segunda transición’ energética, que ya se ha comenzado a transitar en los países del MERCOSUR por sendas separadas.

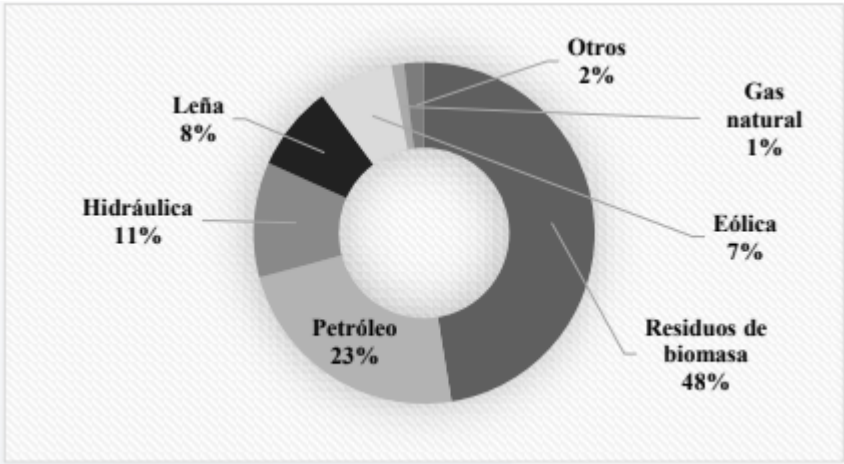
Los resultados de este trabajo - que pone foco en el caso uruguayo se concentra en el período comprendido entre marzo de 2020 a marzo de 2025 - permiten señalar que la denominada economía del hidrógeno, con la planificación, así como los proyectos e inversiones que involucra, ha generado impactos sobre la acción y política exterior de Uruguay, fortaleciendo su posicionamiento como un actor clave en la agenda energética y climática, al menos en lo que hace a la región. Cabe aquí mencionar en especial la búsqueda de inversiones, junto con la participación en foros internacionales y los intentos de consolidar alianzas estratégicas, en particular con la UE. Sin embargo, cabe señalar que aunque el país ha procurado maximizar las oportunidades con socios externos, esto no ha redundado necesariamente en la consolidación de los vínculos y la articulación energética con sus socios del MERCOSUR.

A futuro cabe el interrogante respecto a la capacidad del bloque como tal para movilizar sus ‘activos’ energéticos en torno de mecanismos que puedan consolidar los espacios de diálogo que favorezcan y fortalezcan los posicionamientos conjuntos, conciliando dichos

esfuerzos con la legítima definición de políticas nacionales que contemplen los intereses diferenciales de cada país.

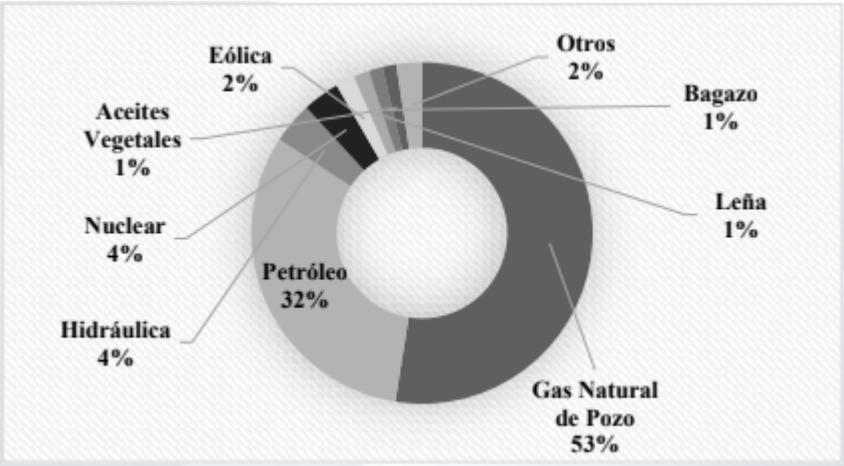
Anexo

Figura 1. Uruguay: oferta de energía primaria 2024*



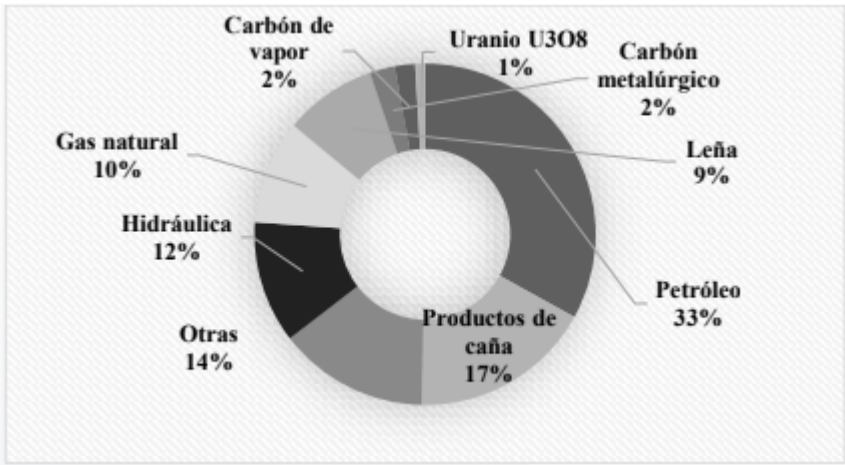
*Balance preliminar
Fuente: MIEM (2025b)

Figura 2. Argentina: oferta de energía primaria



Fuente: Ministerio de Economía. (2025)

Figura 3. Brasil: oferta de energía primaria



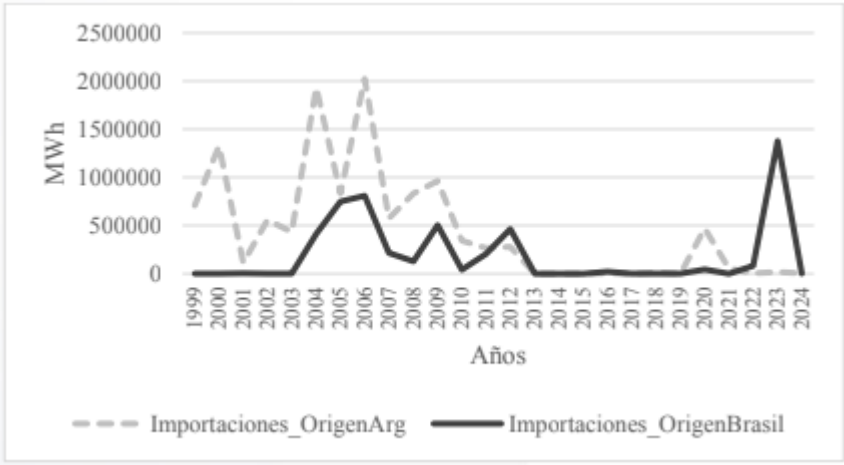
Fuente: Epe 20+ Empresa de pesquisa energética (2025)

Figura 4. Exportaciones de energía eléctrica de Uruguay por destino



Fuente: MIEM (2025c)

Figura 5. Importaciones de energía eléctrica de Uruguay por origen



Fuente: MIEM (2025c)

Bibliografía

- Cerny, P. (2014). Neoliberalism: Alive and Well?, *International Studies Review*, 16 (4), 645-646. <https://www.jstor.org/stable/24758511>
- Ginzberg, S. (2024). *Síndrome 1933*. Gatopardo Ediciones.
- COMAP (2025). Proyectos enviados al Poder Ejecutivo. Estadísticas. Años 2021-2024. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/Comap>
- Díaz Campanella, G. (2023, 9 de marzo). Líder en energías renovables, Uruguay apuesta al hidrógeno verde. *El País*. <https://acortar.link/Bz3nef>
- El Observador. (2023, 27 de octubre). Latinoamérica y Caribe acuerdan una posición común sobre medioambiente para llevar a la cop28. *El Observador*. <https://acortar.link/cMo1wV>
- Epe 20+ Empresa de pesquisa energética. 2025. *Balanço Energético Nacional*. <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-be>
- Gabor, D. y Sylla, N. (2023). Derisking Developmentalism: A Tale of Green Hydrogen, *Development and Change*, 54, 1169-1196. <https://doi.org/10.1111/dech.12779>
- Gamble, A. (2014). Ideologies of Governance. En A. Payne & N. Philipps (Eds.), *The Handbook of the International Political Economy of Governance* (pp. 13-32). Edward Elgar. (11). <https://n9.cl/vktq5>
- González Jauregui, J. (2022). Agenda 2030 y cooperación de China para el desarrollo sostenible. En J. Altmann-Borbón y S. Rivero Soto (Eds.), *Dimensiones de la diplomacia de China en América Latina y el Caribe* (vol. 1, pp. 55-73).
- Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present and Future*. Polity.
- Marichal Abiuso, M. (2025). *Debates e implicancias de la segunda transición energética para el posicionamiento y acción exterior de Uruguay entre 2020 y 2024*. Monografía final del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales -XII edición – Generación 2022-2023. UDELAR.
- Ministerio de Economía. 2025. *Balance energético nacional Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/econom%C3%ADa/energ%C3%ADa/planeamiento-energetico/balances-energeticos>.
- Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). (2019). *Balance energético nacional. Generación de electricidad por fuentes. MIEM*. <https://acortar.link/5C2IDL>
- MIEM. 2025a. *Balance energético preliminar. Metodología*. <https://ben.miem.gub.uy/preliminar.php>.
- MIEM. 2025b. *Balance energético nacional Uruguay*. <https://ben.miem.gub.uy/index.php>
- MIEM. 2025c. Exportaciones de energía eléctrica por destino e importaciones de energía eléctrico por origen. <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/datos-y-estadisticas/datos/series-estadisticas-energia-electrica>

- Riggirozzi, P. y Wylde, C. (2018). *Handbook of South American Governance*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315661162>
- Roger, C., Jordana, J., Holesch, A. y Schmitt, L. (2022). Global Governance Research. Exploring Patterns of Growth, Diversity, and Inclusion. *Global Governance*, 28, 486-508. <https://doi.org/10.1163/19426720-02804002>
- Sanahuja, J. A. (2020). Covid-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En *Anuario Ceipaz 2019-2020* (pp. 27-54). Ceipaz.
- Sanahuja, J. A. (2022). Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis. *Nueva Sociedad*, 302, 86-94.
- Scholten, D., Morgan, B., Overland, I. y Westphan, K. (2019). *The Geopolitics of Renewable: New Board, New Game. Energy Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111059>
- Stuhldreher, A. y Morales Olmos, V. (2022). Desarrollo sostenible, energía y cambio climático en el Mercosur: ¿convergencia en la divergencia? En C. Ortiz-Morales y A. Stuhldreher (Eds.), *Concepciones alternativas de la integración latinoamericana* (vol. 10, pp. 77-103). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603774>
- Stuhldreher, A. y Morales, V. (2024). Integración en el marco del Mercosur en un contexto de pospandemia: aprendizajes y espacios para la profundización de la gobernanza en la región en materia energética y climática. En M. Ardila y P. Ruiz Camacho (Eds.), *Estudios de cooperación, asociación e integración latinoamericana: avances y perspectivas* (vol. 20, pp. 17-49). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587605389>
- Universidad de la República Oriental del Uruguay. (UDELAR) (2024). *Informe del Equipo Académico Multidisciplinario, en relación con la instalación en el territorio nacional de emprendimientos de generación de Hidrógeno Verde (H2V)*. UDELAR.
- Uruguay XXI (2024). *Energías renovables en Uruguay*. Diciembre de 2024. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/energias-renovables/>

Desde el Sur. Cooperación internacional, género y poder en la Iniciativa Spotlight

María Laura García Perazzo

FLACSO Argentina

Resumen

Esta investigación desarrolla el marco teórico de una tesis de maestría en Relaciones Internacionales, proponiendo una reflexión crítica sobre los fundamentos de la cooperación internacional desde un enfoque feminista decolonial. Se analizan las diferencias estructurales entre la cooperación Norte-Sur, caracterizada por un paradigma que reproduce asimetrías de poder y marcos epistémicos eurocéntricos, y la cooperación Sur-Sur, basada en principios de horizontalidad, reciprocidad y solidaridad, aunque no exenta de tensiones que generan dinámicas de dependencia. A través de este lente, se examinan los discursos sobre igualdad de género en ambos modelos, con un enfoque en su impacto en la formulación e implementación de políticas públicas en América Latina. La Iniciativa Spotlight, una alianza entre Naciones Unidas y la Unión Europea para erradicar la violencia contra mujeres y niñas, se analiza como caso paradigmático de cooperación Norte-Sur en Argentina (2019-2023), interrogando las lógicas de poder subyacentes y su relación con las realidades locales. El estudio busca contribuir a marcos interpretativos que promuevan la pluralidad epistémica y la autonomía del Sur Global, cuestionando las jerarquías coloniales y de género en la cooperación internacional.

Palabras clave

Cooperación internacional, feminismo decolonial, Norte-Sur, Sur-Sur, Iniciativa Spotlight, colonialidad del género, Argentina

Introducción

A casi medio siglo de la primera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los avances hacia la igualdad de género en la región siguen siendo insuficientes. Persisten profundas desigualdades estructurales que atraviesan múltiples dimensiones de la vida de las mujeres y niñas, como lo demuestran los indicadores recientes sobre pobreza, autonomía económica, trabajo de cuidados no remunerado y violencia de género. Según la CEPAL (2023), en 2022 había 118 mujeres por cada 100 hombres viviendo en situación de pobreza. Por su parte, ONU Mujeres y el PNUD destacan las persistentes brechas en el acceso al empleo, la sobrecarga de trabajo doméstico y los alarmantes índices de feminicidios, con más de 10.500 casos registrados en América Latina y el Caribe entre 2021 y 2024.

En este contexto, resulta clave analizar los instrumentos de cooperación internacional que buscan revertir estas desigualdades. Uno de los más relevantes es la Iniciativa Spotlight, alianza global entre Naciones Unidas y la Unión Europea, que busca eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas como condición para alcanzar el desarrollo sostenible. En América Latina, Spotlight se ha enfocado especialmente en la lucha contra los feminicidios, promoviendo acciones de empoderamiento, reformas institucionales y articulación con actores locales.

Sin embargo, a pesar de su carácter innovador y su despliegue regional, es necesario examinar críticamente esta iniciativa desde la perspectiva crítica de los feminismos decoloniales, quienes han denunciado históricamente las jerarquías epistémicas y las asimetrías propias de la cooperación internacional Norte-Sur.

En este marco, la pregunta que guía esta investigación propone observar: ¿En qué medida las lógicas de poder identificadas por el feminismo poscolonial en la cooperación internacional Norte-Sur pueden identificarse en la implementación de la Iniciativa Spotlight de Naciones Unidas y la Unión Europea para eliminar la violencia contra las mujeres y niñas y promover la igualdad de género en Argentina? Para responder, la tesis se estructura en dos apartados teóricos iniciales: el primero analiza la cooperación internacional desde una perspectiva económica y decolonial, examinando las asimetrías Norte-Sur y Sur-Sur y su impacto en las políticas de género; el segundo profundiza en los feminismos, la colonialidad y la otredad, reconfigurando las Relaciones Internacionales desde un enfoque crítico. Estos apartados sientan las bases para un análisis situado de la Iniciativa Spotlight, interrogando las dinámicas de poder y su relación con las realidades locales en Argentina.

Cooperación Internacional desde una Perspectiva Feminista Decolonial

La cooperación internacional debe ser pensada dentro de un contexto social, político y económico que determina el accionar de los países, organismos o instituciones que intervienen en dicha vinculación. Siguiendo a teóricos de la economía clásica, la fórmula para aumentar la riqueza global radica en la especialización de cada país en la producción de aquello en lo que posee una ventaja, un rendimiento eficiente (Smith, 1776). Incluso si un país es menos eficiente en la producción de todos los bienes, bajo esta teoría, le convendría especializarse en lo que hace relativamente mejor, creando una ventaja comparativa que lo posicione mejor en el libre comercio internacional (Ricardo, 1917). Bajo esta lógica, el comercio internacional beneficiaba a todos los países, en la medida en que cada uno se especializara según sus ventajas comparativas.

No es hasta fines de la década del '40 que autores latinoamericanos comienzan a derrumbar la falacia sobre la división internacional del trabajo. Es precisamente Raúl Prebisch (1949) desde la CEPAL quien observará que la relación comercial entre centro y periferia no hace más que beneficiar desproporcionadamente a los países industriales, quienes pueden fijar precios, absorber más productividad y mejorar sus ingresos, mientras la periferia queda atrapada en un intercambio desigual, sin acceso equitativo al fruto del progreso técnico. Partiendo de esta crítica, es preciso entender que la expansión del capitalismo a nivel global ha producido tanto el desarrollo como el subdesarrollo, en una misma estructura internacional, generando formas específicas de dependencia en los países periféricos (Cardoso y Faletto, 1969). La dependencia no es solo económica, sino también política y social, no se trata simplemente de que los países ricos exploten a los pobres, sino de relaciones complejas entre actores locales y externos, donde las élites nacionales muchas veces se articulan con intereses extranjeros. Entender el subdesarrollo no como un retraso, sino como un resultado histórico estructural (Cardoso y Faletto, 1969) implica complejizar y cuestionar las lógicas que subyacen en los intercambios a nivel global.

Esta investigación se propone retomar los análisis críticos desde el Sur, incluyendo teorías como la colonialidad del poder (Quijano, 2000) con el objetivo de distinguir la presencia de jerarquías epistémicas en la cooperación internacional. Entendiendo que en los discursos persisten estructuras coloniales que invisibilizan, niegan y estigmatizan a los pueblos, sus saberes y prácticas (Rivera Cusicanqui, 2014). El análisis de las dinámicas de poder y resistencia implica no sólo una lectura poscolonial, sino también incorporar la interseccionalidad propuesta por los feminismos del Sur. La importancia de recuperar las voces subalternas, especialmente de las mujeres, cuestiona los discursos hegemónicos eurocéntricos proponiendo un diálogo intercultural basado en la igualdad y el respeto (Bidaseca, 2010). Conceptos clave como la “colonialidad del género” (Lugones, 2008) explican cómo el patriarcado moderno se fusiona con las estructuras coloniales de opresión.

Seguir la pregunta ¿dónde están las mujeres? (Enloe, 1990) pareciera no ser suficiente para analizar el diseño de esta iniciativa. Más bien se requiere romper con imágenes homogéneas de las mujeres del Tercer Mundo, denunciando el silenciamiento de sus voces y sus realidades y reclamando no solo espacios de autorrepresentación locales, sino políticas pensadas por y para ellas (Marchand, 2014). Cuestionar la construcción de la “mujer del Tercer mundo” implica saber que aquella denominación es parte de una colonización discursiva, originada en la construcción de un “otro” por parte de los feminismos pertenecientes a países colonizadores, que posiciona a las mujeres del Sur Global como un todo homogeneizado e inferior (Talpade Mohanty, 1984). A partir de la articulación de los y las distintas pensadoras desde el Sur me propongo señalar que las políticas del Norte no viajan neutrales, sino que es preciso interpretarlas y resignificar. Entendiendo que el “Sur” es un actor político colectivo y construido capaz de articular voces plurales contra el discurso único (Surasky, 2014), un actor clave en la ruptura de las lógicas coloniales, con el poder de instalar una nueva lógica de cooperación internacional, un cambio de paradigma que propone un proyecto político-económico emancipador, contra la hegemonía intelectual, construyendo autonomía y soberanía desde el Sur (Domínguez, 2019).

La Iniciativa Spotlight, lanzada en septiembre de 2017 por la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Europea, constituye un paradigma de cooperación internacional Norte-Sur orientado a erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas mediante un enfoque integral articulado en seis pilares: reforma normativa, fortalecimiento institucional, prevención cultural, servicios de calidad, generación de datos y fortalecimiento de la sociedad civil (Comisión Europea, 2019).

Su despliegue entre 2019 y 2023 en Argentina ha hecho una inversión total de 8,63 millones de dólares estadounidenses, reflejando la ambición de traducir compromisos globales en acciones locales. Sin embargo, considero que, su evaluación exige un análisis crítico que visibilice las lógicas de poder subyacentes y las tensiones entre actores multilaterales y realidades territoriales.

Los informes oficiales de las oficinas de la ONU en cada país constituyen la principal fuente documental de acceso público. En Argentina, los reportes de 2021 y 2022 y el informe final 2019–2023 de la Oficina del Coordinador Residente describen la promulgación de la Ley Micaela, la creación de observatorios federales y la formación de 4500 operadores judiciales (Oficina del Coordinador Residente ONU Argentina, 2021, 2022, 2023). Estas narrativas enfatizan los avances cuantitativos y la cobertura institucional. Sin embargo en ninguno de ellos se indaga sobre la sostenibilidad política de dichos avances tras el cierre del financiamiento Spotlight ni en la desigual capacidad de implementación en provincias con distintos niveles de gobernanza. En cuanto a la producción académica, esta iniciativa ha sido analizada en profundidad en Ecuador (Fundación Aldea, 2022) y México

(Aguilar Gutiérrez, 2022; Aguirre Bonilla, 2020; Serrano Caballero, 2022). No obstante, no fue posible encontrar artículos y/o estudios académicos sobre la implementación de la Iniciativa en Argentina, aparte de los producidos a partir del financiamiento de la Iniciativa. Es por ello que esta tesis será un insumo clave para el análisis de iniciativas de cooperación internacional Norte-Sur, ya que se propone analizar desde una perspectiva crítica de los feminismos decoloniales del Sur las lógicas que se esconden detrás de la formulación de estas acciones.

El recorrido realizado en este segmento muestra que los debates sobre cooperación internacional, dependencia y colonialidad han sentado las bases para comprender las asimetrías estructurales entre Norte y Sur, mientras que los feminismos poscoloniales y decoloniales han aportado herramientas críticas para visibilizar las jerarquías de género y las formas de subalternización que persisten en los discursos y prácticas globales. La

Iniciativa Spotlight constituye un caso paradigmático donde confluyen estas discusiones, al combinar la acción multilateral con agendas de género en el Sur global. No obstante, la revisión de la literatura evidencia un vacío en el análisis de su implementación en Argentina, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región. En este sentido, la investigación buscará aportar a la producción académica desde una mirada situada y feminista decolonial, que permita no sólo evaluar los resultados del programa, sino también interrogar las lógicas de poder que lo atraviesan, sus alcances y sus límites. Estas bases económicas y decoloniales de la cooperación deben ser complementadas con una mirada específica sobre cómo los feminismos han reconfigurado la disciplina de las Relaciones Internacionales, lo que abordaremos a continuación.

Feminismos, Colonialidad y Otredad: Reconfigurando las Relaciones Internacionales desde una Perspectiva Crítica

Este apartado aborda los enfoques teóricos que servirán de apoyo a la investigación. Se iniciará con un breve recorrido sobre los primeros acercamientos de los feminismos en la disciplina de las Relaciones Internacionales, siguiendo por los primeros análisis de la colonialidad y los posteriores aportes de los feminismos a dicho enfoque, configurando así los feminismos poscoloniales.

La disciplina de las Relaciones Internacionales se configuró a lo largo del siglo XX sobre supuestos androcéntricos, estatocéntricos y eurocéntricos, invisibilizando tanto a las mujeres como a múltiples sujetos subalternos en el análisis de la política global (Loza y Deciancio, 2024). Durante décadas, la teoría dominante en el campo se concentró en los Estados, las guerras, la seguridad y la economía política internacional desde una mirada pretendidamente neutra, pero atravesada por sesgos de género, raza y clase (Marchand, 2013). Fue recién hacia los años ochenta y noventa cuando los feminismos comenzaron a

disputar un lugar dentro de la disciplina, cuestionando sus fundamentos epistemológicos y ontológicos. Cynthia Enloe (1990) fue una de las pioneras al sostener que lo personal es internacional y que comprender la política global exige atender a las experiencias de mujeres invisibilizadas en ámbitos como las economías del cuidado, las bases militares, la diplomacia y los circuitos transnacionales. Desde esta perspectiva, categorías centrales como seguridad, poder o soberanía dejaron de aparecer como conceptos universales para mostrar su sesgo masculino y occidental.

En la misma línea, J. Ann Tickner (2003) insistió en la necesidad de escuchar las voces del Sur global y de América Latina en la teoría internacional, denunciando el carácter excluyente de una disciplina escrita mayormente desde el Norte. Su aporte resultó clave para visibilizar la ausencia de experiencias no occidentales y el modo en que las narrativas dominantes habían silenciado los aportes críticos. Marianne Marchand (2013) profundizó este camino desde América Latina al examinar cómo el género permite revisar la economía política global y entender las vidas de mujeres en maquiladoras, en circuitos migratorios o en zonas fronterizas, revelando la relación entre lo cotidiano y lo estructural. Estos trabajos mostraron que el feminismo no se limita a incluir a las mujeres en el análisis ya existente, sino que obliga a repensar los objetos de estudio y a transformar la disciplina.

Siguiendo a las académicas Jorgelina Loza y Melisa Deciancio (2024), los feminismos han permitido abrir la “caja negra” de las Relaciones Internacionales al cuestionar sus supuestos fundacionales y revelar sus sesgos de género, raza y clase. La incorporación de los feminismos en la disciplina no ha sido sólo temática sino epistémica: se trata de una forma de pensar distinta que se articula con corrientes críticas como el poscolonialismo y el decolonialismo. Los feminismos latinoamericanos, en diálogo con genealogías comunitarias, negras e indígenas, han impulsado epistemologías alternativas que amplían los objetos de estudio y reorientan la investigación hacia el reconocimiento de saberes situados (Loza y Deciancio, 2024). Yudith Villarroel (2007) había sistematizado años antes los aportes de las teorías feministas, señalando la diversidad de enfoques —liberal, radical, posmoderno, poscolonial— y su capacidad de enriquecer la disciplina con nuevas preguntas sobre poder, agencia y desigualdad. De igual modo, el trabajo de Fuentes-Julio y colegas (2022) sobre mujeres y política exterior en América Latina mostró cómo, aún de manera incipiente, la diplomacia y la política internacional de la región se han visto permeadas por las luchas feministas. Los estudios sobre el impacto de la globalización en clave de género también son parte fundamental de las relaciones internacionales en clave feminista: el concepto de contrageografías de la globalización para mostrar cómo los flujos económicos transnacionales se sostienen en el trabajo precario y en la feminización de la supervivencia (Sassen, 2003), o los efectos de la globalización neoliberal en el Sur visibilizando como las mujeres enfrentan precarización laboral y una doble carga productiva y reproductiva

(Butale, 2017). En conjunto, estos aportes evidencian que los feminismos se consolidaron en las Relaciones Internacionales como un enfoque crítico que cuestiona los límites de la disciplina y la obliga a revisar sus supuestos.

Este recorrido inicial permite conectar con un segundo eje: la noción de colonialidad, indispensable para comprender cómo las relaciones internacionales continúan atravesadas por estructuras heredadas del colonialismo. Aníbal Quijano (2000) acuñó el concepto de colonialidad del poder para dar cuenta de un patrón de dominación basado en la clasificación social de la población según la idea de raza, la división internacional del trabajo y la hegemonía cultural eurocéntrica. Esta matriz no desapareció con las independencias latinoamericanas, sino que se reconfiguró en el marco del capitalismo global, sosteniendo jerarquías sociales y epistémicas. Edgardo Lander (2000) reforzó esta perspectiva al mostrar que las ciencias sociales se constituyeron bajo parámetros eurocéntricos que invisibilizaron los saberes de la región, consolidando así una mirada que legitimaba la subordinación del Sur. En la misma dirección, avanzó Walter Mignolo (2009) al sostener que incluso la categoría “América Latina” es producto de una visión eurocéntrica que homogeneiza la diversidad del continente. La opción decolonial busca recuperar denominaciones como Abya Yala y abrir la puerta a un pluriverso de saberes, en oposición a la universalidad eurocéntrica (Curiel, 2021).

Estas reflexiones han tenido impacto en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Yetzy Villarroel Peña (2018) plantea que los feminismos descoloniales constituyen una apuesta epistémica y geopolítica desde el Sur que disputa los fundamentos de la disciplina. El pensamiento decolonial obliga a cuestionar los marcos tradicionales de las RI, que reproducen las jerarquías del sistema mundial (Fonseca y Jerrems, 2012). El diálogo entre teorías poscoloniales, decoloniales y feminismos latinoamericanos abre la posibilidad de ampliar los objetos de estudio de la disciplina y, sobre todo, de cuestionar los criterios de validez del conocimiento que la han regido históricamente (Loza y Deciancio, 2024).

El concepto de colonialidad del género para señalar que el colonialismo impuso un sistema heteropatriarcal que subordinó a las mujeres, especialmente indígenas y afrodescendientes, naturalizando su exclusión en la estructura social (Lugones, 2008), es uno de los aportes centrales de los feminismos poscoloniales al análisis crítico y complejo de la realidad. Comprender que la colonialidad también tiene una dimensión de género, permite advertir que incluso epistemologías feministas críticas pueden reproducir sesgos eurocéntricos si no se abren al diálogo con saberes situados (Espinosa Miñoso, 2014). De allí la necesidad de construir un feminismo descolonial que recupere las voces subalternas y que articule género, raza y clase como categorías indisolubles.

La noción de otredad, otro concepto clave para comprender la construcción de esta mirada desde el norte, se encuentra estrechamente vinculada a la colonialidad, pues remite a

los modos en que se construye al Otro como diferente e inferior. La invención de la raza funcionó como un dispositivo para organizar la sociedad colonial y justificar la subordinación de los pueblos conquistados (Quijano, 2000) y esta lógica persiste en discursos contemporáneos, donde la exotización de lo subalterno refuerza jerarquías coloniales (Bidaseca, 2010). En el ámbito feminista, Mohanty (2008) denunció —a través del análisis de Josefina Clavo Sebastián (2010)— que el feminismo occidental tendió a representar a la “mujer del Tercer Mundo” como un sujeto homogéneo y pasivo, invisibilizando la diversidad de experiencias y luchas. Desde otra perspectiva, Andrea Sánchez Grobet (2019) señaló, en diálogo con Fanon, que la otredad se inscribe en el cuerpo y produce subjetividades atravesadas por la colonialidad, mostrando que las marcas del racismo y del patriarcado se experimentan de manera corporal y cotidiana. En este sentido, la categoría de otredad permite evidenciar cómo las jerarquías coloniales se reproducen en el plano simbólico y material.

El tercer eje de este recorrido son los feminismos poscoloniales y descoloniales. Estas corrientes emergen como respuesta a las limitaciones del feminismo hegemónico, en particular al riesgo de universalizar la categoría de mujer y de invisibilizar la diversidad de experiencias del Sur global. En línea con aquello mencionado en el eje anterior, Chandra Mohanty advirtió tempranamente que el feminismo occidental tendía a construir a las mujeres del Tercer Mundo como un grupo homogéneo y carente de agencia. Frente a ello, propuso un feminismo transnacional que reconozca la heterogeneidad de contextos y que permita alianzas más equitativas (Clavo Sebastián, 2010). En América Latina, Espinosa Miñoso, Gómez Correal y Ochoa Muñoz (2014) reunieron en *Tejiendo de otro modo* aportes que recuperan genealogías feministas descoloniales desde Abya Yala, donde se articulan género, raza, clase y sexualidad en clave crítica. Estos trabajos no se limitan a cuestionar al feminismo occidental, sino que construyen epistemologías situadas desde las experiencias de mujeres indígenas, afrodescendientes, populares y disidentes.

Otros debates centrales giraron en torno al concepto de empoderamiento. Natalia Lizana Salas (2014) mostró en su estudio sobre Chile que el empoderamiento pierde su potencial transformador cuando se concibe como un proceso individual desvinculado de la acción colectiva y de la justicia social. Batliwala (2007) coincidió al señalar que el término *empowerment* fue cooptado por el discurso neoliberal y transformado en un eslogan vacío, sin capacidad de cuestionar las estructuras de poder. Estas autoras insisten en que el empoderamiento debe entenderse como redistribución de poder y transformación estructural, no como un proceso aislado o meramente instrumental. Dicho concepto, es ampliamente utilizado en discursos hegemónicos, como objetivo de intervenciones de organismos internacionales que cooperan en el desarrollo del Sur Global. En este sentido, es interesante recuperar el aporte de Baccarini y colegas (2024), quienes analizaron la

incorporación de la pauta feminista en la agenda de Naciones Unidas, desde la Conferencia de México en 1975 hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Su estudio muestra las tensiones entre la institucionalización de las demandas feministas y el riesgo de que el lenguaje técnico de los organismos internacionales diluya las luchas sociales; aunque reconociendo que la persistencia de los movimientos ha logrado instalar la cuestión de género en el centro de la cooperación internacional. Este tipo de análisis es clave para comprender cómo iniciativas multilaterales como Spotlight se enmarcan en un entramado de tensiones entre lógicas globales y demandas locales.

Los feminismos en Relaciones Internacionales han abierto un campo crítico que cuestiona los fundamentos androcéntricos y eurocéntricos de la disciplina. La noción de colonialidad ha permitido evidenciar la persistencia de jerarquías de poder, conocimiento y género heredadas del colonialismo, mientras que la categoría de otredad ha mostrado cómo esas jerarquías se sostienen mediante representaciones que construyen a los sujetos subalternos como diferentes e inferiores. Frente a ello, los feminismos poscoloniales y descoloniales proponen epistemologías situadas y plurales, capaces de visibilizar resistencias y de articular luchas que vinculan género, raza y clase en clave crítica. El recorrido realizado en este apartado permite afirmar que este enfoque constituye una herramienta indispensable para analizar la cooperación internacional y comprender cómo se reproducen y disputan las lógicas de poder en iniciativas globales de igualdad de género.

Reflexiones Finales

Desde una perspectiva crítica anclada en los feminismos decoloniales y las teorías de la dependencia, esta investigación se propone desentrañar las complejas articulaciones entre poder, género y conocimiento en el ámbito de la cooperación internacional. El análisis de la Iniciativa Spotlight en Argentina —como caso paradigmático de cooperación Norte-Sur— no solo permitirá interrogar las lógicas profundas que organizan sus intervenciones, sus marcos interpretativos y sus efectos sobre las autonomías locales.

La reflexión final conduce a un reconocimiento de la cooperación internacional como un campo de tensiones irreductibles: entre la retórica de la horizontalidad y la persistencia de asimetrías estructurales, entre el lenguaje técnico de los organismos multilaterales y las demandas territorializadas de los movimientos feministas, entre la universalidad aparente de las categorías de género y la colonialidad imbricada en sus formulaciones. La Iniciativa Spotlight, en tanto iniciativa financiada y diseñada desde instancias globales, no escapa a estas tensiones. Por el contrario, las condensa y las hace visibles en sus estrategias de implementación, en sus mecanismos de rendición de cuenta y en sus narrativas de éxito.

El aporte central de este enfoque radica en su capacidad para desmontar críticamente lo que se presenta como neutral o técnico. Frente a una evaluación convencional que

preguntaría “¿cuánto se avanzó?”, la mirada decolonial y feminista aquí propuesta pregunta “¿en qué dirección?”; “¿según qué criterios?”; “¿en diálogo con qué voces?”; “¿bajo qué condiciones de posibilidad?”. Se trata, en última instancia, de poner en cuestión la autoridad epistémica del Norte global para definir conceptos centrales a la hora de concretar un acuerdo de cooperación internacional.

Esta investigación se inscribe, pues, en un esfuerzo más amplio por construir perspectivas situadas y comprometidas con la pluralidad de saberes. Al generar conocimiento crítico sobre un programa de cooperación hasta ahora no estudiado de manera independiente en Argentina, se espera no solo llenar un vacío académico, sino también ofrecer insumos para prácticas de cooperación más reflexivas, más dialogantes y menos reproductoras de las jerarquías que dicen combatir. El horizonte último —tanto teórico como político— es el de una reconfiguración de las relaciones internacionales desde principios de descolonialidad, justicia cognitiva y soberanía epistémica del Sur global.

Bibliografía

- Aguilar Gutiérrez, A. (2022). *Análisis de la Iniciativa Spotlight: cooperación internacional para la protección de los derechos humanos de las mujeres en México ante el feminicidio (2019–2020)* [Tesis de maestría, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla].
- Aguirre Bonilla, O. (2020). La violencia feminicida en Ciudad Juárez: Iniciativa Spotlight en México. En P. Martín Ríos & M. Á. Pérez Marín (Eds.), *La administración de justicia en España y en América. Congreso homenaje al profesor José Martín Ostos* (pp. 11–24). Editorial Astigi.
- Baccarini, M., Gonçalves, P. T. C., Rocha, B. R., & Dantas, S. R. M. (2024). A inserção da pauta feminista na agenda da ONU: dos documentos da I Conferência da Mulher aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 9(1), 12–43. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2024v9n1.65886>
- Batliwala, S. (2007). Taking the power out of empowerment: An experiential account. *Development in Practice*, 17(4–5), 557–565. https://www.researchgate.net/publication/240528169_Taking_the_power_out_of_empowerment_-_An_experiential_account
- Bidaseca, K. (2010). *Perturbando el texto colonial. Los estudios (pos)coloniales en América Latina*. Buenos Aires: Editorial SB. Capítulo V.
- Butale, C. (2017). Género y globalización: desigualdades persistentes. *Revista Estudios Internacionales*, 49(186), 33–56.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo de interpretación sociológica*. México DF: Siglo XXI Editores. http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_historia_mat_bibliografico/Historia%20Latinoamericana%20II/Unidad%203/Cardoso_-Faletto_Dependencia-y-desarrollo-en-AL.pdf
- CEPAL. (2023). *El desafío de la igualdad de género en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48649-desafio-la-igualdad-genero-america-latina-caribe>
- CEPAL. (2023). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2023 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (UN Symbol: LC/PUB.2023/18-P/Rev.1). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48869-panorama-social-america-latina-caribe-2023>
- Clavo Sebastián, J. (2010). *Chandra Talpade Mohantyy su crítica al pensamiento feminista occidental*. Universidad de La Rioja. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3391655.pdf>
- Comisión Europea & Naciones Unidas. (2019, 26 de septiembre). *Preguntas y respuestas: Iniciativa Spotlight de la UE y la ONU para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas* [Hoja informativa].
- Curiel, O. (2021). Decolonial feminism in Abya Yala. *Multitudes*, 84(3), 78–86. <https://doi.org/10.3917/mult.084.0078>
- Curiel, O. (2014). Construcción metodológica desde el feminismo antirracista. En Y. Espinosa Miñoso, D. Gómez Correal & K. Ochoa Muñoz (Eds.), *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (pp. 329–332). Editorial Universidad del Cauca. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/498EDAE050587536052580040076985F/\\$FILE/Tejiendo.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/498EDAE050587536052580040076985F/$FILE/Tejiendo.pdf)

- Domínguez Martín, R., Iglesias, E., Oteiza, E., Pérez Guerrero, M., & Pino Santos, Ó. (2019). La constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la Cooperación Sur-Sur. En R. Domínguez Martín et al. (Eds.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 1–164).
- Enloe, C. (1990). *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. University of California Press.
- Espinosa Miñoso, Y. (2014). Una crítica descolonial a la epistemología feminista crítica. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género*, 4(8), 1–12.
<https://www.redalyc.org/pdf/325/32530724004.pdf>
- Espinosa Miñoso, Y., Gómez Correal, D., & Ochoa Muñoz, K. (Eds.). (2014). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Editorial Universidad del Cauca.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/498EDAE050587536052580040076985F/\\$FILE/Tejiendo.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/498EDAE050587536052580040076985F/$FILE/Tejiendo.pdf)
- Fonseca, M., & Jerrems, A. (2012). Pensamiento decolonial: ¿una “nueva” apuesta en las Relaciones Internacionales? *Relaciones Internacionales*, (19), 103-123.
- Fuentes-Julio, C., Ortiz-Riomalo, J. F., & Sanahuja, J. A. (2022). *Mujeres y política exterior en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO Chile.
- Fundación Aldea (2022). *Desarrollo de herramientas y estudios sobre femicidio en Ecuador en el marco de la Iniciativa Spotlight*. PNUD Ecuador.
- Gargallo Celentani, F. (2014). *Feminismos desde Abya Yala: Ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en nuestra América*. Editorial Corte y Confección.
<https://francescagargallo.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/01/francesca-gargallo-feminismos-desde-abya-yala-ene20141.pdf>
- Lander, E. (Comp.). (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lizana Salas, N. A. (2014). *Las mujeres y el poder colectivo. Análisis crítico del enfoque de empoderamiento de mujeres y la acción colectiva feminista en Chile* [Tesis doctoral, Universidad de Barcelona].
- Loza, J., & Deciancio, M. (2024). Relaciones Internacionales y feminismos: debates desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, (55), 1-24.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, (9), 73–101.
- Marchand, Marianne H. (2014) “Género y Relaciones Internacionales: Una Mirada Feminista “Postcolonial” desde América Latina” in Thomas Legler, Arturo Santa Cruz, Laura Zamudio González (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. Mexico: Oxford University Press.
- Mendoza, B. (2014). La epistemología del Sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano. En Y. Espinosa Miñoso (Ed.), *Tejiendo de otro modo* (pp. 87–98). Universidad del Cauca.
- Mignolo, W. (2009). La idea de América Latina (la derecha, la izquierda y la opción decolonial). *Crítica y Emancipación*, 1(2), 251-276.

- Mohanty, C. T. (1988). Under Western eyes: Feminist scholarship and colonial discourses. *Feminist Review*, 30(1), 61–88. <https://doi.org/10.1057/fr.1988.42>
- Oficina del Coordinador Residente ONU Argentina. (2021). *Iniciativa Spotlight Argentina. Informe narrativo anual. Periodo reportado: 01 enero 2021 – 31 diciembre 2021*. ONU Argentina.
- Oficina del Coordinador Residente ONU Argentina. (2022). *Spotlight Initiative Argentina: Annual narrative programme report 2022*. ONU Argentina.
- Oficina del Coordinador Residente ONU Argentina. (2023). *Iniciativa Spotlight Argentina: Reporte narrativo final. Duración del programa: 1 de enero de 2019 – 31 de diciembre de 2023*. ONU Argentina.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Publicado oficialmente en 1950 por la ONU.
- Quijano, A. (2000). Coloniality of power, Eurocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views from South*, 1(3), 533–580.
- Ricardo, D. (1817). *On the principles of political economy and taxation*. Londres: John Murray.
- Rivera Cusicanqui, S. (2014) “Chíxinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores” en *Chíxinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Sánchez Grobet, A. (2019). Fanon, el cuerpo y la colonialidad: una lectura feminista. *EntreDiversidades*, 6(2), 137-170. <https://doi.org/10.31644/ED.V6.N2.2019.A05>
- Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Serrano Caballero, E. (2022). Actorness y efecto normativo de la Unión Europea a través de su política de desarrollo: la Iniciativa Spotlight implementada en México (2019–2020). *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 49(2), 221–233. <https://dx.doi.org/10.5209/redc.82764>
- Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations (Vol. I y II)*. Londres: W. Strahan and T. Cadell.
- Surasky, J. (2014). *La Cooperación Sur en América Latina como herramienta decolonial (Serie Documentos de Trabajo No. 9)*. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires: IRI-UNP.
- Talpade Mohanty, C. (1984). Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses. *Boundary 2*, Vol. 12, No. 3, On Humanism and the University I: The Discourse of Humanism. (Spring - Autumn, 1984), pp. 333-358.
- Tickner, J. A. (2003). Hearing Latin American voices in International Relations. *International Studies Perspectives*, 4(4), 325-350.
- Villarroel, Y. U. (2007). Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales. *Politeia*, 30(39), 65-86.
- Villarroel, Y. U. (2018). Feminismos descoloniales y Relaciones Internacionales: aportes desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, (39), 45-64.

Ecuador y la construcción de una Ética Marítima Global: el buen vivir y los desafíos de un nuevo orden mundial sostenible

Daniela Alejandra Barreiro Martínez

FLACSO Ecuador

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Este estudio analiza cómo Ecuador ha empleado el discurso ambiental y marítimo para proyectarse internacionalmente como un actor comprometido con el desarrollo sostenible y la conservación de los océanos en el marco de la CONVEMAR. Entre 2008 y 2017, el país incorporó el concepto del “Buen Vivir” como eje de su política nacional, reconociendo constitucionalmente al mar como sujeto de derechos. Esta visión redefine al mar, no solo como recurso económico, sino como parte fundamental de la naturaleza que debe ser protegida frente al cambio climático. La investigación examina críticamente cómo este discurso ha sido utilizado para posicionar a Ecuador en el escenario internacional, en un contexto donde los intereses económicos siguen primando sobre los principios ambientales. Mediante el análisis de discurso, se estudian las narrativas oficiales y su influencia en el debate global sobre los derechos de la naturaleza, evidenciando una tensión entre la retórica ambiental y la realidad de las políticas globales. Aunque Ecuador ha logrado introducir un enfoque innovador, al proponer a los océanos como sujetos de derecho, el estudio revela que el orden internacional vigente continúa dominado por las potencias y estructuras de poder que perpetúan la explotación de los recursos naturales. A pesar de sus esfuerzos, el país enfrenta limitaciones estructurales que dificultan la materialización de sus ideales en acciones concretas. Así, aunque Ecuador ha elevado el nivel de discusión internacional sobre la protección de los océanos, el avance hacia un orden mundial más justo y verdaderamente sostenible sigue siendo un gran desafío. La investigación concluye que se requieren acciones más comprometidas y transformadoras para romper con las dinámicas de poder actuales y construir un sistema internacional que priorice efectivamente la justicia ambiental y los derechos de la naturaleza.

Palabras clave

Ecuador, Buen Vivir, derechos de la naturaleza, oceanopolítica, política exterior ambiental

El Ciclo de Subrepresentación: factores estructurales e institucionales que limitan la representación de autores y autoras y del conocimiento del Sur Global en el IPCC

Diana Rucavado Rojas

Julio C. Postigo

Department of Geography, Indiana University

INSCRIPTO NO ACREDITADO

Resumen

El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) evalúa la literatura sobre el cambio climático y provee evidencia científica para desarrollar políticas climáticas. El IPCC publica cada 7 años una serie de reportes ("ARs", por sus siglas en inglés) sobre las bases científicas, la adaptación y la mitigación del cambio climático; históricamente, se han cuestionado los reportes por el sesgo geográfico de la literatura que se evalúa y la participación mayoritaria del Norte Global. Esta investigación examina las barreras que enfrentan las personas del Sur Global para producir conocimiento y participar en los ARs. Se envió un cuestionario a 270 autores/as del grupo de trabajo II (AR6), preguntando su opinión sobre las barreras y limitaciones que enfrenta el Sur Global y su experiencia en el IPCC. Entrevistamos a 8 autoras/es del Sur Global para profundizar en las respuestas del cuestionario. Nuestro análisis temático encontró que, para el Norte y Sur, la barrera principal es la inversión en ciencia por parte del país de origen. La segunda barrera es el dominio del inglés y tener carrera científica para el Norte y Sur, respectivamente. Las limitaciones de la red de contactos profesional, y las barreras en la nominación, selección y desempeño para el Sur Global, se relacionan con la falta de recursos para la carrera científica, la investigación y participación en los reportes. Los resultados muestran un "ciclo de subrepresentación" en el IPCC, donde el Sur Global carece de apoyo para investigar y acceder a estudios superiores, excluyéndolo de la producción de conocimiento y sesgando la base de conocimiento de los reportes hacia temas menos relevantes para la región. Consecuentemente, los hallazgos del IPCC están ausentes en la agenda estatal y continúa el limitado desarrollo científico a nivel país.

Palabras clave

Sur Global, cultura científica, gobernanza climática, producción de conocimiento, políticas públicas

El Cuerno de África: escenario de competencia entre poderes globales y regionales¹

Camilo Andres Devia Garzón

Universidad Militar Nueva Granada

Resumen

El Cuerno de África es un marco geopolítico estratégico para la seguridad internacional en la actualidad. Si bien existe diversidad de aproximaciones sobre los Estados integrantes (desde la versión estrecha del United Nations Development Program incluye a Somalia, Kenia, Etiopía y Yibuti hasta las ampliada del Parlamento Europeo que adiciona a Eritrea, Sudán del Sur, Sudán y Uganda) esta región presenta múltiples y profundas dificultades que se convierten en amenazas para la seguridad internacional: fragilidad estatal, actuación de actores ilegales (terrorismo, crimen organizado, piratería) emergencias sociales (desplazamiento, pobreza), e incluso manifestaciones de conflictos más tradicionales (Etiopía-Eritrea o Somaliland).

A pesar, o por causa, de esta compleja situación, el cuerno africano se ha convertido también en un contexto atrayente para potencias globales, como China, Rusia o la Unión Europea, y regionales, como Turquía o Arabia Saudita, que por intereses de diversa naturaleza y en contextos particulares han emprendido procesos de intervención múltiples que generan un marco general que transcurre en un espectro desde la cooperación hasta la competencia.

En este sentido, este documento plantea como objetivo identificar los mecanismos de intervención y los intereses que las potencias globales y regionales han desarrollado en el Cuerno de África en los últimos años. Esta identificación permitirá establecer la compatibilidad / conflictividad de esos intereses. La metodología se desarrolla desde un enfoque cualitativo de estudios de caso en esencia comparado, recurriendo a fuentes documentales y análisis de tanques de pensamiento, prensa especializada y documentos oficiales que permitan el acercamiento general al caso de estudio.

Los resultados de estos intereses fluirán desde el enfoque estratégico geopolítico de la interconexión económica global por el Golfo de Adén, los recursos naturales presentes en el cuerno africano y en espacios limítrofes como el Sahel, y el desplazamiento de potencias occidentales con presencia tradicional en la región.

Palabras clave

Seguridad internacional, Cuerno de África, China, Rusia, Unión Europea

¹ Este documento recoge algunos de los resultados parciales del proyecto de investigación INV-EES-4143 Amenazas a la seguridad internacional en el Cuerno de África financiado por la Universidad Militar Nueva Granada.

Introducción

Para el contexto latinoamericano el Cuerno africano es una región remota y con reducido interés. La geopolítica del cuerno, y en general del continente africano, no está en las prioridades generales de los tomadores de decisiones en política internacional y se determina hacia un círculo específico de académicos. Sin embargo, este escenario presenta interesantes aspectos de análisis en el sistema internacional contemporáneo a partir de una posición geoestratégica clave para la interconexión comercial global y la presencia de recursos naturales estratégicos lo que ha derivado en la atención de poderes globales y regionales que han desplegado diversos mecanismos de intervención para lograr ampliar su influencia en los Estados de la región. Potencias de alcance global como China, Rusia y la UE han profundizado su influencia en detrimento de la tradicional presencia de Estados Unidos.

La situación se complejiza con las acciones más recientes de potencias de alcance regional (Turquía, Arabia Saudita, Irán y algunos países del Golfo) que comparten aspiraciones de expansión generando un marco de convivencia/competencia entre las potencias y en donde los Estados de la región parece quedan en una posición de escenario.

En este sentido se pretende identificar los principales actores potencias que han buscado profundizar su influencia en la región del Cuerno de África en los años recientes, describiendo las formas en que han pretendido ampliar esa influencia y buscando esbozar los intereses particulares. Para este fin el texto se divide en dos grandes bloques: potencias de alcance global y potencias de alcance regional.

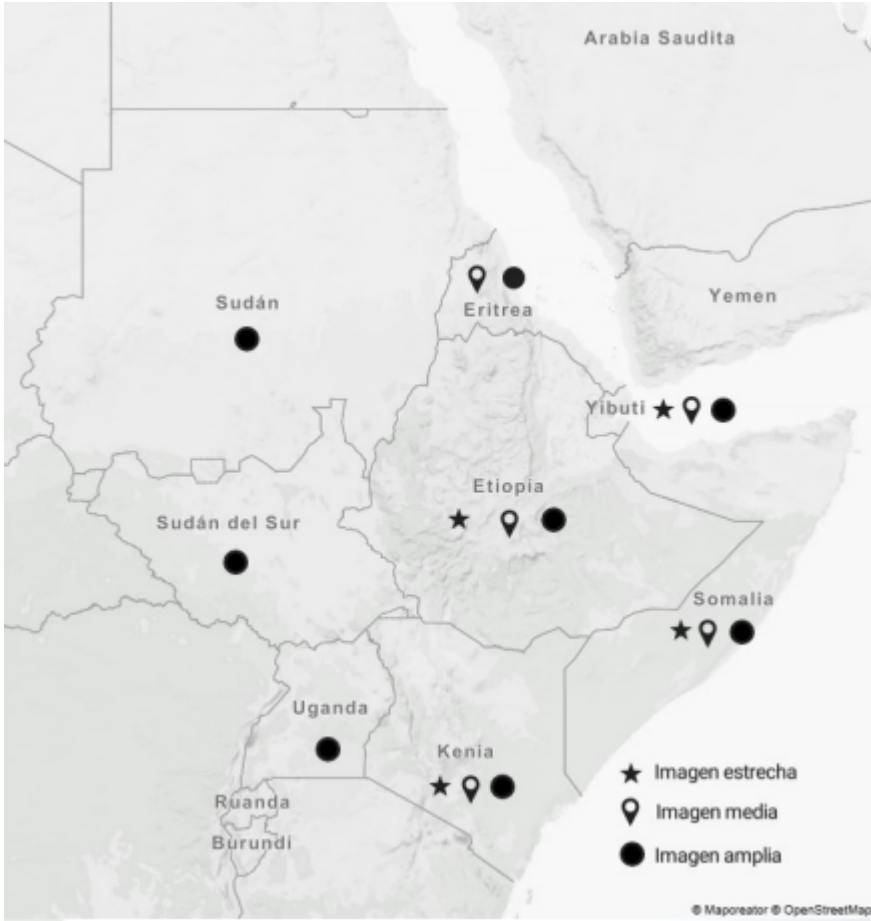
En la tarea inicial de generar un marco contextual de la región es donde aparece una primera dificultad: ¿Qué Estados integran el Cuerno de África? El Cuerno no es una región conformada por la intensión de los actores estatales que la conforman, no es un proceso de acuerdo – cooperación basada en la consecución de intereses comunes entre los participantes como un proceso clásico de integración.

Como la mayoría de los espacios regionales del continente africano, estos han sido conformados como identificaciones externas y por intereses extra africanos. Es así como aparecen varias formaciones diferentes al intentar definir la región que podemos categorizar en tres (mapa 1): una imagen estrecha que incluye a Somalia, Kenia, Etiopía y Yibuti; una imagen media que suma a los anteriores cuatro Estados a Eritrea; y una imagen ampliada que además de los anteriores incluye también a Sudan del Sur, Sudan y Uganda.

Esta situación genera dificultades en torno a la forma en que se pretende la generalización de las problemáticas y amenazas bajo una identidad regional que no existe. Las amenazas identificadas como los conflictos, la violencia, la debilidad estatal o el terrorismo tienen presencia en la región sus alcances no tienen las mismas formas ni la

misma intensidad para todos. Sin embargo, en la mayoría de los casos los intentos de solución, estructurados desde afuera, enmarcan soluciones regionales.

Mapa 1. Estados integrantes del Cuerno de África



Elaboración propia en Mapcreator

Por ejemplo, en cuanto a la construcción estatal tomando el Índice de Estados Fallidos de *Fund for Peace* muestra que los tres primeros puestos del ranking 2025 pertenecen a la versión amplia del Cuerno: 1 Somalia, 2 Sudán, 3 Sudán del Sur; en el índice global de terrorismo Somalia ocupa el puesto 7 mientras los demás están relativamente estables.

Esta misma situación de diversidad de problemáticas y de intensidades esta también presente en cuanto al análisis de la intervención de las potencias globales o regionales: las potencias no intervienen el Cuerno como un bloque sino despliegan acciones hacia Estados particulares justificado en intereses de los poderosos y en lo que los Estados del Cuerno terminan casi que en receptores pasivos.

Potencias globales en el Cuerno de África

Desde los complejos procesos del Imperialismo del siglo XIX y XX hasta la competencia bipolar de la Guerra Fría, África ha sido tradicionalmente un punto de encuentro para las potencias globales. La dinámica actual del continente y que se replica

claramente en torno a la región del Cuerno es la de un proceso de transición desde el poder tradicional occidental representado por la influencia hegemónica de Europa y posteriormente de Estados Unidos hacia un escenario complejizado en que otras potencias globales arriban con fuerza y se encuentran con la expansión de poderes regionales con agendas particulares.

Los intereses de Estados Unidos vienen marcados por el alejamiento progresivo de su esfera de interés en el Cuerno de África particular, y del continente en general. Desde las fracasadas intervenciones humanitarias de los años 90 como la de Somalia, pasando por la lucha antiterrorista pos 11S y con un tibio intento de recuperar influencia con Biden y la iniciativa Build Back Better World (B3W) el momento actual bajo los gobiernos de Trump tiene intereses alejados del contexto africano.

Los recortes progresivos del presupuesto para la ayuda humanitaria y el marcado proteccionismo comercial que caracterizan la política exterior de Estados Unidos han generado que quede un único punto de anclaje en la zona: el Camp Lemmonier como base militar desplegada en Yibuti desde 2002 (Woldearegay et al., 2024).

Es tan intensa la situación de retirada que Estados Unidos y la fuerte irrupción de otras potencias ha generado un proceso en que uno de los Estados del Cuerno, Somalia, le pide a Estados Unidos que tome control de bases militares y puertos estratégicos:

Somalia está dispuesta a ofrecer a Estados Unidos el control operativo exclusivo de las bases aéreas de Balidogle (sur) y Berbera (norte), así como del puerto de Berbera y Bosaso (norte)», subraya el jefe de Estado somalí. El presidente incide en que «estos activos, estratégicamente ubicados, brindan la oportunidad de fortalecer la participación estadounidense en la región, garantizando un acceso militar y logístico ininterrumpido, a la vez que impiden que competidores externos establezcan presencia en este corredor crucial» (swissinfo.ch, 2025).

Con la UE como bloque ocurre un proceso en doble vía: de un lado se extiende en los Estados del norte de África un sentimiento antieuropeo que ha propiciado varios golpes de Estado en contra de las autoridades complacientes con los intereses espacialmente franceses y estableciendo mayores lazos con los nuevos poderes. Si bien esta sucesión de movimientos, 7 entre 2000 y 2003, cuenta con un epicentro en el Sahel llegó a alcanzar a Sudan en octubre de 2021. Esta dinámica ha complejizado las relaciones entre los Estados africanos y Francia principalmente. Se generó un retiro masivo de tropas presentes en marcos clave como el Sahel.

En cuanto al Cuerno de África la intervención de los Estados europeos ha estado marcada por la problemática de la piratería. Ante las débiles capacidades de los Estados del Cuerno y la importancia clave de la interconexión marítima para el flujo comercial global la UE tomó el liderazgo de la lucha contra la piratería en la región. En este sentido la

Operación Atalanta de 2008 se muestra como un éxito completo que logró mitigar la amenaza reduciendo las acciones en un 95%:

Los Estados miembros de la UE decidieron que la Operación debía mantener sus principales esfuerzos para proteger al Programa Mundial de Alimentos (PMA) y otros buques vulnerables; disuadir, prevenir y reprimir la piratería y el robo a mano armada en el mar; supervisar las actividades pesqueras en el Cuerno de África y el Océano Índico Occidental; combatir el narcotráfico y contribuir al embargo de armas impuesto a Al Shabaab, el comercio ilícito de carbón vegetal y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) (EUNAVFOR, 2025).

El éxito de la Operación ha generado que la estabilidad de la región en términos marítimos y el control de la pitaría dependan de la presencia marítima internacional desplegada. En torno a esa necesidad la Operación fue ampliada recientemente hasta el 2027, sin embargo, cada vez más la presencia europea va en vía casi que exclusiva de esta acción. En contravía de esta tendencia, los poderes contrahegemónicos vienen copando los espacios que los poderes occidentales tradicionales vienen dejando en el continente africano.

Luego de superar la histórica crisis de la disolución de la Unión Soviética el Putinismo de los últimos tiempos ha logrado posicionar nuevamente a Rusia en el escalón de los poderes de alcance global. Y en ese entorno de re-imperialización Rusia ha emprendido y consolidado vínculos profundos con el continente africano. El mecanismo privilegiado de intervención es principalmente el militar: el incremento en la exportación de armas y equipo militar, los servicios de capacitación a los cuerpos militares y los servicios propios de seguridad, por medio de compañías en esencia privadas, pero con profundos vínculos con el gobierno ruso como la Compañía Wagner ahora rebautizada como Africa Corps (Peltier, 2024).

Este interés de expansión se complementa con la necesidad de encontrar nuevos mercados que logren mitigar los efectos de las múltiples sanciones impuestas a Rusia por la invasión a Ucrania y la infaltable necesidad de acceso a recursos naturales y ubicaciones geopolíticas estratégicas. Rusia organizó de forma exitosa la I (2019) y II (2023) Cumbre Rusia-África reuniendo delegaciones de 49 Estados africanos, y derivando en la creación del Foro de Asociación Rusia-África que se reunió por primera vez en noviembre de 2024 (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, 2024).

Específicamente Rusia actúa bajo dos aspectos clave en el Cuerno de África: el primero, la relación con Sudan como actor privilegiado en el Cuerno con presencia de Africa Corps y como principal receptor de armas; y segundo el Acuerdo de 2018 con Eritrea de una base militar de coordinación en el Mar Rojo (Arukwe, 2024). Todo sumando a los lazos de interconexión con China a partir de la expansión de los BRICS con la inclusión reciente de Eritrea.

Legend:

- Multiple ports
- Chinese financed, developed, or managed port project
- Hosted PLA Navy port calls or naval exercises
- Most viable dual use port and hosted PLA Navy port calls or naval exercises
- PLA Navy naval base
- African countries with most viable dual use ports
- African countries with Chinese port projects

China en la última década se consolidó como el principal socio comercial de los Estados Africanos: en 2023 las exportaciones de bienes desde África hacia China estuvieron entorno \$170bn comparado con Estados Unidos que exportó desde África únicamente \$39.5bn

(Zane, 2025). El desplazamiento económico marca la punta de lanza de la generación de influencia no marcada por intereses hegemónicos tradicionales y que permite un flujo constante de materias primas estratégicas.

En torno al Cuerno de África el posicionamiento es relevante. Desde 2022 China designó un enviado especial para el Cuerno de África encargado específico de la relación diplomática con la región. La primera base militar china en el extranjero fue establecida en Yibuti desde 2017. Bajo el marco de la Ruta de la Seda se ejecutaron más de 400 proyectos de infraestructura solo en Etiopía. Bajo el control de China actualmente están en acción puertos en Yibuti, Eritrea y Sudan (Woldearegay et al., 2024).

El Cuerno es parte integral de la estrategia de expansión China bajo la narrativa de la promoción del desarrollo igualitario y un marcado no intervencionismo en asuntos internos, que se constituye en el marco diferenciador con respecto a los poderes que han hecho presencia tradicional en la región. China se presenta como un socio que ha liderado la transformación productiva de los Estados africanos que les permita generar las capacidades internas necesarias para lidiar de forma independiente con sus problemas internos (Kyirewiah & Attah, 2024).

Esto ha permitido un grado de evolución desde ser receptores de la ayuda para los procesos de interconexión hacia marcos estratégicos de promoción del comercio, por medio de una línea amplia de préstamos y acuerdos bilaterales. Como se evidencia en la tabla 1, entre el top 10 de los mayores receptores de los créditos desde China a nivel continental se tiene 3 de los Estados del Cuerno ampliado: Etiopía puesto 2; Kenia 5; Sudan 8. El único de los integrantes del Cuerno que no recibió esta financiación es Somalia (que se suma a Libia, Eswatini, Guinea Bissau como los únicos del continente que no recibió créditos). El total de los créditos para los Estados del Cuerno entre 2000 y 2023 asciende a 37.347 millones de dólares (20% del total para el continente).

Tabla 1. Monto de los prestamos desde China a Estados Africanos (2000-2023) en millones de dólares

	(USD M)		(USD M)
Angola	46047	Togo	907
Ethiopia	14529	Chad	848
Egypt	9748	Mauritania	749
Nigeria	9591	Sierra Leone	749
Kenya	9589	Eritrea	712
Zambia	9526	Madagascar	709
South Africa	6872	Rwanda	663

Sudan	6336	Mali	641
Ghana	6099	Mauritius	629
Cameroon	5943	Niger	565
Côte d'Ivoire	5512	Malawi	551
Congo, Republic of the	5045	Namibia	494
Equatorial Guinea	4951	South Sudan	399
Regional	4488	Lesotho	285
Uganda	4204	Burkina Faso	207
Senegal	3246	Burundi	159
Congo, Democratic Republic of the	3154	Central African Republic	134
Zimbabwe	3046	Tunisia	129
Guinea	2809	Comoros	125
Mozambique	2397	Liberia	58
Tanzania	2349	Cabo Verde	57
Gabon	1953	Algeria	40
Djibouti	1578	Seychelles	35
Benin	1413	Gambia	26
Morocco	1030	Total, general	182276
Botswana	952		

A partir de los datos de (Global Development Policy Center, 2024).

Este flujo creciente de recursos bajo la narrativa de un desarrollo mutuo que deja de lado el pasado de potencias imperialistas intervencionistas permite la consolidación de una estrecha relación de China con el continente africano desplazando la esfera de influencia de occidente y particularmente de Francia y Estados Unidos. Esta generalidad puede replicarse en las realidades del Cuerno de África.

La influencia de potencias regionales en el Cuerno de África

La importancia estratégica de la región ha llevado no solo a la intervención de potencias de alcance global sino también a potencias de alcance regional. Estas potencias lejos de actuar como un bloque cohesionado han actuado siguiendo lógicas de intereses particulares y sí que centran su atención continental en el área específica del Cuerno.

Arabia Saudita e Irán han replicado en el Cuerno su rivalidad en el liderazgo no solo del mundo islámico sino en el marco geopolítico regional, en el que la relación con Estados Unidos todavía es un marco clave de entendimiento. Irán movió sus fichas principalmente desde principios de siglo constituyéndose en el líder del islam chiita que buscaba ser el eje de la resistencia contra occidente en Oriente Medio. El Cuerno se convirtió en un eje clave para la expansión de la resistencia contra occidente en el que Irán creó vínculos a partir de la

venta de armas y tecnología de la que fueron receptores principalmente Sudan y Eritrea. Incluso en algún momento estableciendo a Sudan como una especie de puente logístico para sus intereses en Gaza y Siria (Benítez, 2021).

Por sus características internas Arabia Saudita desconfía de las revoluciones democráticas y prefiere regímenes que puedan reprimir los movimientos democráticos en el marco de garantizar la estabilidad. Arabia Saudita se constituye como el único aliado de Estados Unidos en el Medio Oriente. Su actuación se configura en contrarrestar la expansión de Irán: por medio de amplios programas de ayuda internacional, prestamos, cooperación militar y comercio del petróleo Arabia Saudita logró quitar de la esfera iraní a Eritrea y Sudan. Con Yibuti, Arabia ha manifestado su interés de construir una base militar en su territorio además de firmar en 2024 un acuerdo para la construcción de bases logísticas (Zoubir, 2024). Como se puede ver en la tabla 2 las exportaciones de estos tres Estados hacia Arabia Saudita son significativas sobre todo comparadas con la relación comercial con las demás potencias analizadas.

Tabla 2. Balanza comercial, Exportaciones e importaciones desde los Estados del Cuerno hacia las potencias globales y regionales seleccionadas 2022 en millones dólares

	Estados Unidos			Rusia			China		
	Trade Balance	Exports	Imports	Trade Balance	Exports	Imports	Trade Balance	Exports	Imports
Sudan	\$ 122.584,00	\$ 141.796,00	\$ 19.212,00	\$ 306.025,00	\$ 306.297,00	\$ 272,00	\$ 1.156.278,00	\$ 2.033.573,00	\$ 877.295,00
Somalia	\$ 51.415,00	\$ 52.610,00	\$ 1.194,00	\$ 14.539,00	\$ 14.733,00	\$ 233,00	\$ 1.039.259,00	\$ 1.046.643,00	\$ 7.383,00
Yibuti	\$ 161.298,00	\$ 194.140,00	\$ 32.841,00				\$ 3.165.267,00	\$ 362.001,00	\$ 96.734,00
Etiopía	-\$ 37.886,00	\$ 585.433,00	\$ 623.319,00	\$ 164.151,00	\$ 194.694,00	\$ 30.542,00	\$ 1.763.338,00	\$ 2.216.943,00	\$ 453.604,00
Kenia	-\$ 158.939,00	\$ 551.025,00	\$ 709.964,00	\$ 80.384,00	\$ 221.111,00	\$ 140.726,00	\$ 7.979.738,00	\$ 8.249.078,00	\$ 269.339,00
Eritrea	\$ 18.869,00	\$ 19.352,00	\$ 483,00	\$ 9.058,00	\$ 9.188,00	\$ 130,00	-\$ 313.533,00	\$ 148.268,00	\$ 461.790,00
Uganda	\$ 70.799,00	\$ 167.617,00	\$ 96.818,00	\$ 383.833,00	\$ 407.745,00	\$ 23.911,00	\$ 1.018.623,00	\$ 1.076.902,00	\$ 58.279,00
Sudan del Sur	\$ 59.131,00	\$ 59.221,00	\$ 89,00	\$ 4.200,00	\$ 7.748,00	\$ 3.548,00	-\$ 80.453,00	\$ 156.518,00	\$ 236.972,00

	Arabia Saudita			Emiratos Árabes Unidos		
	Trade Balance	Exports	Imports	Trade Balance	Exports	Imports
Sudan	\$ 831.734,00	\$ 1.172.852,00	\$ 341.117,00	-\$ 1.534.361,00	\$ 1.366.555,00	\$ 2.900.917,00
Somalia	-\$ 1.195,00	\$ 45,32	\$ 46.627,00	\$ 1.392.001,00	\$ 1.531.423,00	\$ 139.421,00
Yibuti	\$ 1.781.066,00	\$ 1.802.581,00	\$ 21.515,00	\$ 1.017.288,00	\$ 1.027.968,00	\$ 10.680,00
Etiopía	-\$ 154.392,00	\$ 75.223,00	\$ 229.615,00	-\$ 240.822,00	\$ 711.067,00	\$ 951.889,00

Kenia	\$ 1.351.127,00	\$ 1.439.285,00	\$ 88.158,00	\$ 1.442.160,00	\$ 1.833.774,00	\$ 391.614,00
Eritrea	\$ 6.685,00	\$ 6.687,00	\$ 218,00	-\$ 63.710,00	\$ 105.152,00	\$ 168.863,00
Uganda	\$ 16.317,00	\$ 22.224,00	\$ 5.906,00	-\$ 1.701.362,00	\$ 296.676,00	\$ 1.998.039,00
Sudan del Sur	\$ 3.589,00	\$ 3.591,00	\$ 163,00	\$ 317.267,00	\$ 337.308,00	\$ 20.040,00
	Qatar			Turquía		
	Trade Balance	Exports	Imports	Trade Balance	Exports	Imports
Sudan	-\$ 30.246,00	\$ 29.109,00	\$ 59.356,00	\$ 173.821,00	\$ 278.754,00	\$ 104.932,00
Somalia	-\$ 622,00	\$ 6.258,00	\$ 6.881,00	\$ 346.999,00	\$ 354.917,00	\$ 7.917,00
Yibuti				\$ 306.095,00	\$ 306.967,00	\$ 872,00
Etiopía	\$ 7.218,00	\$ 3.186,00	\$ 10.404,00	\$ 329.929,00	\$ 354.348,00	\$ 24.418,00
Kenia	\$ 11.811,00	\$ 35.183,00	\$ 23.372,00	\$ 312.711,00	\$ 332.061,00	\$ 19.349,00
Eritrea				\$ 23.601,00	\$ 23.666,00	\$ 64,00
Uganda	\$ 5.466,00	\$ 11.791,00	\$ 6.325,00	\$ 47.247,00	\$ 59.607,00	\$ 12.360,00
Sudan del Sur				\$ 10.838,00	\$ 10.868,00	\$ 30,00

Elaboración propia a partir de los datos en

<https://wits.worldbank.org/visualization/country-analysis-visualization.html>

Otros dos Estados del golfo han procurado expandir su influencia en el Cuerno Africano: Emiratos Árabes Unidos y Qatar. EAU ha venido consolidando una estrecha relación con Arabia Saudita bajo el entendimiento de proteger el status quo autoritario de sus regímenes políticos. El Cuerno africano se convierte en estratégico en el marco de su proyecto de establecimiento de lo que algunos denominan un imperio marítimo moderno estructurado por medio de concesiones comerciales (Ding, 2024). Desde 2006 y usando como herramienta la empresa Dubai Ports World el gobierno emiratí se ha hecho con el control de 12 infraestructuras portuarias en África entre las que se cuenta en el Cuerno con Doraleh en Yibuti, que inauguró en 2009 hasta 2018 cuando fue nacionalizada; Berbera en Somalilandia concesionada desde 2017 e inaugurada en 2023; Bosaso en Puntlandia concesionada para 30 años desde 2017; Abu Amama en Sudan concesionada en 2022 en proceso de construcción (ISPI, 2023). Además, EAU estableció una base militar en Assab Eritrea entre 2015 y 2021. Es interesante destacar como EAU valida en cierto sentido las reivindicaciones independentistas de territorios como Somalilandia y Puntlandia de largo enfrentamiento con el gobierno central de Somalia y que responden a los intereses particulares emiratíes de control de puertos.

Qatar se ha establecido como un actor activo de las relaciones internacionales regionales e incluso fue punto de atención global con la organización del Mundial de fútbol de 2022. Entre 2017 y 2021 fue castigado por sus vecinos Arabia Saudita, Baréin, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Libia, y Yemen con la suspensión de relaciones diplomáticas por las acusaciones de apoyo catarí para organizaciones terroristas como Al-Qaeda y el Estado Islámico. El restablecimiento de relaciones y la reapertura de fronteras en 2021 llevó a la

moderación del discurso y a la transformación de las acciones. Qatar ha buscado convertirse en un Estado mediador estratégico para la resolución de situaciones problemáticas en la región desplegando mecanismos de propaganda por medios de comunicación como Al Jazeera y como eje importante de acción humanitaria (Ding, 2024).

En torno a los Estado del Cuerno Qatar ha ampliado los fondos de ayuda humanitaria por medio de mecanismos de las Naciones Unidas. Estableció para 2025 un fondo de 12 millones de dólares de ayuda humanitaria para el Cuerno, además de 12 millones más del Fondo de Qatar para unir esfuerzos con UNICEF en Somalia, además de inversiones en infraestructura civil (Ministry of Foreign Affairs. Sates of Qatar, 2025).

Finalmente es interesante incluir también a Turquía como parte de este grupo de potencias que encuentran intereses estratégicos en el Cuerno africano. Turquía usa la narrativa de no haber sido una de las potencias colonizadoras por lo cual busca la generación de lazos de confianza y relaciones de socio sin explotación (Siradağ, 2024). Sin embargo, otros autores denominan este resurgir como Neo Otomanismo. Para el Cuerno la acción de Turquía se ha centrado en Somalia: Turquía cuenta desde 2017 con la base militar Turksom desplegada en Mogadiscio Somalia, la base militar más grande de las que Turquía cuenta fuera de su territorio que costo cerca de 50 millones de dólares y con capacidad para entrenar 10 mil soldados somalíes, esto como forma de apoyar la generación de las capacidades nacionales de Somalia de enfrentar la amenazas a la seguridad (Al Jazeera, 2017).

Con la mediación del presidente Erdogan se abrió un proceso de negociación entre Somalia y Etiopia para procurar una salida al mar para Etiopia (Naranjo, 2024); en 2024 Somalia y Turquía firmaron dos acuerdos un acuerdo integral marítimo y de defensa, y un acuerdo de cooperación en materia de petróleo y gas, este último le da a Turquía un provechoso acuerdo de recuperación de costos, hasta del 90% de los costos de explotación y producción (Kenez, 2025). Turquía también apoya su proceso en compañías militares tipo Wagner: en este caso SADAT. Desde 2013 SADAT intervino en la Guerra en Libia y desde allí se ha expandido hasta hacer presencia en países del Cuerno como Somalia y Etiopia (Anne-Sophie Vial, 2025) llegando a un total de 6000 personas desplegadas en el continente africano.

Conclusión

El Cuerno de África ha experimentado en los tiempos recientes un proceso de transición de poder entre las potencias: los poderes tradicionales occidentales se han alejado permitiendo el acceso a otras potencias con narrativas de desarrollo local, establecimiento de infraestructura y no intervencionismo.

Si bien China y Rusia como potencias de alcance global, Arabia Saudita, Turquía, Emiratos Árabes Unidos o Qatar como de alcance regional, tienen agendas y mecanismos de intervención particulares coinciden mayoritariamente en la narrativa del cambio y ese contrarrestar la presencia tradicional lleva a que hasta el momento no entren en conflicto entre ellos, aunque muy poco de coordinación. Sin embargo, los Estados del Cuerno siguen siendo escenario: aún no se desarrollan capacidades necesarias para la superación de las problemáticas internas. El atractivo de la posición geoestratégica y de la siempre necesaria provisión de recursos naturales es el factor relevante para la intervención.

Los Estados del Cuerno no se identifican como una región, no han desarrollado mecanismos permanentes que permitan la cooperación para la resolución de las problemáticas que puedan ser comunes y han generado alta dependencia tanto a la influencia política como económica de esos poderes externos. Incluso los flujos de prestamos provenientes de China pueden terminar siendo lo que algunos autores conceptualizan como la Trampa de la deuda o la importante influencia militar que Rusia ejerce en la construcción de las fuerzas militares como politización.

Referencias

- Al Jazeera. (2017). *Turkey sets up largest overseas army base in Somalia* | News | Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2017/10/1/turkey-sets-up-largest-overseas-army-base-in-somalia>
- Anne-Sophie Vial. (2025). *Turquía, la nueva potencia regional en África (3/3). Una presencia militar ahora mayor que la de las antiguas potencias europeas*. <https://www.lesclesdumoyenorient-com.translate.goog/Turkiye-the-new-regional-power-in-Africa-3-3-A-military-presence-that-is-now.html? x tr sl=en& x tr tl=es& x tr hl=es& x tr pto=tc>
- Arukwe, N. O. (2024). Russia's Growing Military in Africa: Economic Partnership or Colonial Pillage? *Society*, 61(5), 489-500. <https://doi.org/10.1007/s12115-024-01006-3>
- Benítez, R. A. (2021). Las políticas de inserción estratégica de los países del golfo Pérsico en el cuerno de África. *Oasis*, 34, 87-105. <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.06>
- Ding, L. (2024). The Evolving Roles of the Gulf States in the Horn of Africa. *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 18(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/25765949.2024.2340332>
- EUNAVFOR. (2025). *Mission* | EUNAVFOR. <https://eunavfor.eu/mission>
- Global Development Policy Center. (2024). *Chinese Loans to Africa Database*. <https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database/>
- ISPI. (2023). One Port, One Node: The Emirati Geostrategic Road to Africa. *ISPI*. <https://www.ispionline.it/en/publication/one-port-one-node-the-emirati-geostrategic-road-to-africa-131893>
- Kenez, L. (2025, abril 23). *Turkey secures rights to 90 percent of oil and gas output in Somalia deal, document shows—Nordic Monitor*. <https://nordicmonitor.com/2025/04/turkey-secures-exceptional-rights-in-somalia-oil-agreement-documents-show/>
- Kyirewiah, F. K., & Attah, E. Y. (2024). China's Contemporary Strategies for the Promotion of Security, Development, and Governance in the Horn of Africa. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 15(2), 68. <https://doi.org/10.36941/mjss-2024-0014>
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. (2024, noviembre 10). *El Foro de Asociación Rusia-África celebra su primera conferencia ministerial— Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia*. https://mid.ru/es/foreign_policy/news/1980737/
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2024, septiembre 3). *Foro de Cooperación China-África Celebra Novena Reunión Ministerial en Beijing*. https://www.mfa.gov.cn/esp/zxxx/202409/t20240905_11485362.html
- Ministry of Foreign Affairs. Sates of Qatar. (2025). *Qatar afirma la continuación del apoyo humanitario al Cuerno de África*. <https://mofa.gov.qa/en/qatar/latest-articles/latest-news/details/1444/11/08/qatar-affirms-continuation-of-humanitarian-support-for-horn-of-africa>
- Nantulya, P. (2025, marzo 10). Mapping China's Strategic Port Development in Africa. *Africa Center for Strategic Studies*. <https://africacenter.org/spotlight/china-port-development-africa/>
- Naranjo, J. (2024, diciembre 12). *Etiopía y Somalia sellan un acuerdo que rebaja la tensión en el Cuerno de África con la mediación de Turquía*. El País.

<https://elpais.com/internacional/2024-12-12/etiopia-y-somalia-sellan-un-acuerdo-que-rebaja-la-tension-en-el-cuerno-de-africa-con-la-mediacion-de-turquia.html>

Peltier, E. (2024, junio 25). Year After Failed Mutiny, Russia Tightens Grip on Wagner Units in Africa. *The New York Times*.

<https://www.nytimes.com/2024/06/25/world/africa/russia-wagner-africa-corps.html>

Sıradağ, A. (2024). TURKEY AS A NEW SECURITY ACTOR IN THE HORN OF AFRICA. *Akdeniz Havzası ve Afrika Medeniyetleri Dergisi*, 6(1), 7-18.

<https://doi.org/10.54132/akaf.1451303>

swissinfo.ch, S. W. I. (2025, marzo 29). Somalia ofreció a EE.UU. el control exclusivo de bases aéreas y puertos estratégicos. *SWI swissinfo.ch*.

<https://www.swissinfo.ch/spa/somalia-ofreció-a-ee.uu.-el-control-exclusivo-de-bases-aéreas-y-puerto-s-estratégicos/89083473>

Woldearegay, T., Erbetto, M. M., Jima, D. F., & Worku, S. N. (2024). Examining the Geoeconomic Implications of China's Belt and Road Initiative for US Preeminence in the Horn of Africa. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 10(04), 391-410.

<https://doi.org/10.1142/S2377740024500179>

Zane, D. (2025, junio 12). *China-Africa trade: Beijing ready to drop tariffs on imports from the continent*. <https://www.bbc.com/news/articles/czdy6qdl4jo>

Zoubir, Y. (2024). The Gulf and the Horn of Africa: Investing in Security. *Middle East Council on Global Affairs*.

<https://mecouncil.org/publication/the-gulf-and-the-horn-of-africa-investing-in-security/>

El mito del desarrollo sustentable en América Latina: energías limpias y viejas desigualdades

Veronica Yazmín Gómez Calzada

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Eduardo Galeano señalaba en “Las venas abiertas de América Latina” cómo las grandes metrópolis europeas forjaban su desarrollo económico a base de la explotación del nuevo continente y al mismo tiempo impedían cualquier tipo de desarrollo en la actual Latinoamérica. Hoy en día, dependemos de la importación de tecnología para aprovechar los bastos recursos con los que cuenta nuestra región, incluidos los energéticos, para buscar el desarrollo prometido por aquellos que lo alcanzaron a costa de nuestro subdesarrollo.

La presente investigación busca, en primer lugar, resaltar la importancia del sector energético en el desarrollo económico de los Estados para después exponer su relación en el deterioro ambiental y el papel que juega el sector hidrocarburos (petróleo, gas natural y carbón) en el cambio climático. En segundo lugar, pretende evaluar de manera crítica la adopción de políticas en favor de la introducción de energías renovables como una alternativa a la crisis ambiental, propuesta liderada por los actores desarrollados que han expandido un discurso “verde” a las regiones del Sur Global, como América Latina (AL), con el objetivo de mantener su influencia en la región a costa de la dependencia tecnológica y económica de ésta.

La propuesta está basada en la revisión de artículos científicos, así como de fuentes oficiales de países y organizaciones internacionales para contrastar información que brinde un análisis más objetivo y claro con respecto a la implementación de proyectos renovables en América Latina y sus impactos a nivel nacional y local.

Finalmente, se expone una reflexión que invita a cuestionar por qué los países de AL deliberadamente ceden a la venta de sus recursos como el sol, el viento y el flujo del agua de sus ríos a cambio del tan anhelado desarrollo prometido por sus ex metrópolis.

Palabras clave

Desarrollo, energía, cambio climático, desigualdad

El Sur Global ante la amenaza nuclear

Jesús Flores Hernández

Universidad Autónoma Metropolitana

Resumen

Con base en la doctrina nuclear de disuasión y Destrucción Mutua Asegurada, en una escalada de los conflictos bélicos entre Estados Unidos, Rusia y China, las naciones del Norte Global serían aniquiladas. No obstante, los países del Sur Global también serían gravemente afectados, y no sólo por los efectos del invierno nuclear, sino que muy posiblemente serían bombardeados.

En medio de la reconfiguración del orden mundial, el objetivo de este trabajo es estimar y esquematizar las repercusiones en México (Sur Global) debido a una conflagración nuclear. Para ello se utiliza una metodología basada en el otrora ultrasecreto Single Integrated Operational Plan (SIOP), el Operations Plan-8010-12 (O-PLAN) de Estados Unidos y la cartografía. De acuerdo al SIOP, eliminar a una nación significa asesinar al 25% de su población y destruir el 50% de su industria.

Al respecto, se requieren únicamente 200 ojivas nucleares para eliminar a Estados Unidos (1.3% del arsenal nuclear mundial). Las repercusiones en México derivadas de una conflagración nuclear, donde Estados Unidos sería eliminado por el arsenal ruso y/o chino, tiene dos escenarios:

1. MX-01-IN. Cese inmediato del suministro de productos hacia México, principalmente de combustibles y alimentos de los que depende la población mexicana; contaminación radiactiva en la zona septentrional y posteriormente en el resto del país; invierno nuclear y respectivos efectos climáticos.
2. MX-02-AN. Todo lo relativo al primer escenario más el ataque contra México debido a que es el principal socio comercial de Estados Unidos (además de Canadá), lo que en términos estratégicos significa eliminar a cualquier socio o nación que pueda socorrer o servir de apoyo a Estados Unidos, es decir, garantizar el asesinato de una nación según la doctrina nuclear.

Palabras clave

Sur Global, invierno nuclear, SIOP, O-PLAN

1. La guerra nuclear y los planes estratégicos. Premisas para América Latina

Hace más de dos mil cuatrocientos años el historiador ateniense Tucídides concluyó en la Historia de la Guerra del Peloponeso que, la gran guerra entre Esparta y Atenas inició por la hegemonía que cada uno obtenía y el temor mutuo que ello les ocasionaba (Tucídides, 2010, pp. 39-50). Al iniciar la guerra, las dos superpotencias del Peloponeso iniciaron su Destrucción Mutua Asegurada (MAD por sus siglas en inglés). La Historia de Tucídides es fundamental para la comprensión de la geopolítica actual, sin embargo, existe una diferencia de 180 grados cuando se habla de conflictos bélicos.

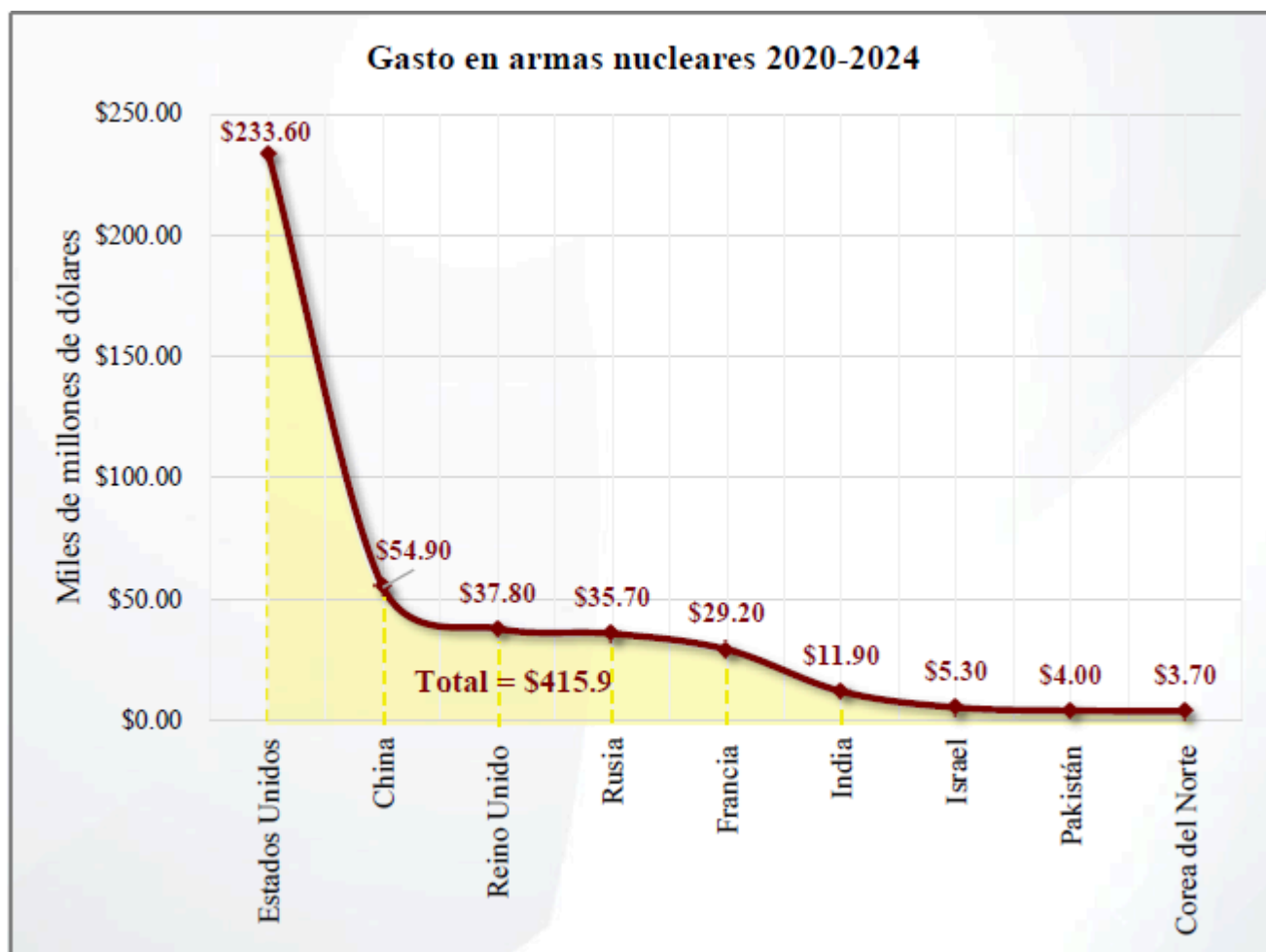
En la actualidad, la guerra no sólo incluye la variable MAD, sino que sería la primera y última guerra nuclear con una capacidad destructiva millones de veces mayor a todo el arsenal militar utilizado antes de 1945. A partir de ese año, Estados Unidos y la Unión Soviética (actualmente Rusia) ocuparon el lugar de Atenas y Esparta, no solo en poderío militar, sino también en ser los Estados más temerosos e inseguros. Esa bipolaridad casi provoca la Tercera Guerra Mundial y ha configurado una serie de planes para amenazar y disuadir al enemigo,¹ así como para ganar conflictos y guerras en el Sur Global.

A ochenta años de la detonación de Little Boy y Fat Man sobre Hiroshima y Nagasaki, existen, cuando menos, tres factores que nos encaminan hacia el holocausto nuclear. El primero es el desmantelamiento de los tratados sobre armas nucleares. George W. Bush retiró a su país del Tratado sobre Misiles Antibalísticos; Donald Trump hizo lo propio retirando a Estados Unidos del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio, del Tratado de Cielos Abiertos y del Plan de Acción Integral Conjunto (acuerdo de Irán de 2018). En febrero de 2023, en medio de la guerra contra Ucrania, Rusia suspendió su participación en el New START o Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas.

El segundo factor es la actual carrera armamentista, donde las armas nucleares tienen un papel central. Aunque la Organización de las Naciones Unidas, a través del Tratado de Prohibición, ha ilegalizado las armas nucleares, los países con arsenal nuclear —Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Reino Unido, India, Pakistán, Israel y Corea del Norte— no sólo tienen desplegadas más de cuatro mil ojivas nucleares alrededor del mundo, sino que han gastado 416 mil millones de dólares en la fabricación y modernización de armas nucleares entre 2020 y 2024 (ICAN, 2025, pp. 4-6) (Figura 1).

¹ Un documento desclasificado sobre la disuasión es: Effect of Civilian Morale on Military Capabilities in a Nuclear War Environment: Enclosure 'E,' The Relationship to Public Morale of Information About the Effects of Nuclear Warfare. WSEG Report No. 42, Weapons Systems Evaluation Group, Joint Chiefs of Staff, 20 de octubre de 1959 (CONFIDENTIAL/declassified).

Figura 1. Gasto en armas nucleares en miles de millones de dólares (2020-2024)



Elaboración propia con base en (ICAN, 2025).

En junio de 2025 los miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se comprometieron a destinar el 5% de su Producto Interno Bruto (PIB) para el gasto militar (Buxton, 2025), es decir, más de 2.5 billones de euros cada año, lo que significa no sólo la mayor inversión de Europa para la guerra, sino posiblemente los mayores recortes en gasto social y medioambiente; esa cantidad de dinero supera el PIB de Brasil, que es la principal economía de América Latina y la novena a nivel global.

El tercer factor es la renovada creencia de que la guerra nuclear se puede “ganar”. A pesar de que al final de la Guerra Fría, Ronald Regan y Mijaíl Gorbachov afirmaron que una guerra nuclear “no puede ganarse y no debe librarse”, en la actualidad, el establishment de defensa estadounidense —y posiblemente del resto de países con armas nucleares— “promueve la percepción de que una guerra nuclear se puede ganar” (Kaptanoglu & Prager, 2022). Así lo demuestra la Guía para la Disuasión Nuclear de 2020, redactada por expertos en armas nucleares y publicada por el Instituto de Investigación de Louisiana Tech de Estados Unidos. Con más de 400 páginas, la guía omite los efectos medioambientales como el invierno nuclear y las tormentas de fuego; considera que en la carrera armamentista

nuclear los accidentes son prácticamente nulos, sosteniendo la idea de que las armas nucleares han mantenido y mantienen la paz (Kaptanoglu & Prager, 2022).

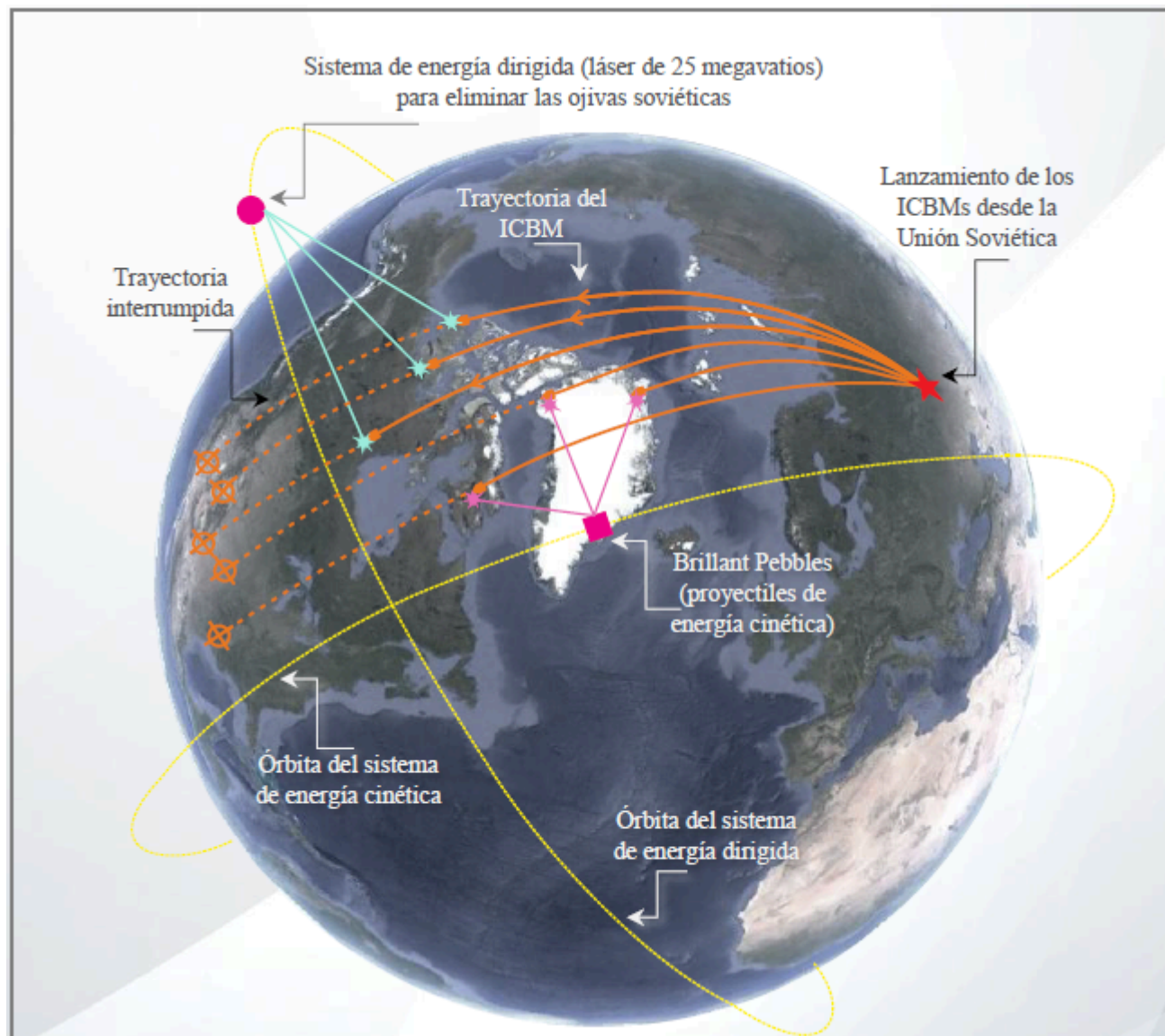
Considerar que la guerra nuclear es viable y se puede ganar significa un retroceso de cuando menos 80 años respecto a las consecuencias humanas y ambientales tras la detonación masiva de armas termonucleares. Este retroceso significa recodar al supremacista presidente Theodore Roosevelt, quien afirmó: “Agradecería casi cualquier guerra, pues creo que este país [Estados Unidos] necesita una [...]. Todas las razas poderosas han guerreado contra otras razas. Ningún triunfo de la paz es tan grande como el triunfo supremo de la guerra” (Zinn, 1999, pp. 221-224). Al final de la Segunda Guerra Mundial, con la incineración de las principales ciudades japonesas y la evidente derrota de Japón, el presidente Harry Truman estaba convencido de que “no había la menor duda de utilizar la bomba atómica” (Dower, 2012, pp. 319).

En 1962, durante la crisis de los misiles en Cuba, el presidente John F. Kennedy casi inicia el holocausto nuclear debido a su obsesión de mantenerse firme ante los comunistas y no ser visto como un “tigre de papel” (Appy, 2015)(Chomsky & Robinson, 2025). En su famosa ‘teoría del loco’, Richard Nixon recomendó a su secretario de estado Henry Kissinger que: “Prefiero usar la bomba nuclear [en Vietnam del Norte...], ¿eso le molesta? Solo quiero que pienses en grande Henry” (Schlosser, 2013, p. 330). De manera similar, Ronald Reagan afirmó en su momento, que “la comunidad científica de Estados Unidos les dio las armas nucleares para que sean aplicadas, con sus grandes dotes, a la causa de la humanidad y de la paz mundial” (Fitzgerald, 2001, p. 207).

Los grandes dotes a los que se refirió Reagan fue su propuesta de militarizar el espacio exterior con la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI, por sus siglas en inglés), mejor conocida como Star Wars. Con Star Wars se pretendió construir un ‘domo impenetrable’ ante las ojivas nucleares soviéticas (Figura 2), no obstante, casi provoca la guerra nuclear el 26 de septiembre de 1983, ya que puso en alerta máxima a la Unión Soviética, país que no lanzó un ataque de respuesta nuclear ya que el oficial Stanislav Petrov desobedeció el protocolo de contraataque. Gracias a Petrov, la humanidad sigue respirando.

Figura 2. Representación de Star Wars.

El sistema de energía dirigida (parte superior) se basó en un rayo láser de 25 megavatios que interceptaría los misiles soviéticos. Brilliant Pebbles se basó en un lanzamiento de proyectiles (energía cinética) para derribar los misiles u ojivas nucleares de la Unión Soviética.



Elaboración propia con base en (Wright & Gronlund, 2008).

El pensamiento triunfalista sobre la militarización y uso de las armas nucleares no ha sido único del mundo occidental. Se dice que Mao Tse-Tung le comentó al dirigente comunista italiano Togliatti: “¿Quién le ha dicho que Italia [y el resto del mundo] va a sobrevivir [a la guerra nuclear]? Quedarán trescientos millones de chinos, y eso bastará para la continuidad de la raza humana” (Hobsbawm, 2016, p. 254). Delirantes afirmaciones provienen de los amos de la guerra, quienes aposentados en sus mansiones o en sus palacios de gobierno dictan órdenes despiadadas, asesinatos y genocidios para detentar poder, favores, recursos, elecciones o popularidad. Lo mismo en oriente que en occidente.

Los tres factores mencionados son más que suficientes para confirmar que la guerra nuclear no es ningún tabú o posibilidad remota. El reloj nuclear se acerca hacia la medianoche debido al desprecio de la diplomacia, el ascenso de la ultraderecha, el fracaso de la “izquierda”, la intolerancia de gobiernos chovinistas y la maximización de beneficios a través de contratos armamentistas. El reloj también avanza debido a la expansión de la OTAN, la guerra entre Rusia y Ucrania, el conflicto entre China y Taiwán, el bombardeo contra Irán por parte de Israel y Estados Unidos, la agresión de Israel contra Líbano, Siria y el genocidio perpetuado sobre los palestinos, así como por la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, quien pretende “mantener su hegemonía global” (Chomsky & Robinson, 2025, p. 226). Todo lo cual puede provocar una escalada sin precedentes, tal como ocurrió con el asesinato de un archiduque desconocido en los Balcanes en 1914.

Figura 3. Reloj del Boletín de los Científicos Atómicos en 1947 (cuando se inauguró el reloj) y 2025.

En este último año, el peligro ya no se mide en minutos, sino en segundos, esto es lo más cercano a la medianoche (autodestrucción de la especie humana) desde que se tiene registro.



Fuente: Modificado del Boletín de los Científicos Atómicos, 2023.

No es casualidad que, en 2025, el Boletín de los Científicos Atómicos haya calibrado el Reloj del Juicio Final a tan sólo 89 segundos antes de la medianoche, es decir, lo más cercano que ha estado la especie humana de la autodestrucción (Figura 3). La preocupación por la autodestrucción fue planteada por más de cien Premios Nobel en la Declaración de Mainau 2024 sobre Armas Nucleares, donde se advirtió:

Hasta ahora, hemos tenido mucha suerte en evitar una guerra nuclear, sin embargo, en este preciso momento la situación es desesperada. Las armas nucleares proliferan; los acuerdos

de control de armas se están anulando; y se está produciendo una acelerada carrera armamentista. En el mundo fragmentado y polarizado de hoy, existe una probabilidad significativa de que, ya sea por accidente o por acto deliberado, se utilicen estas horribles armas, con la probabilidad de que acabe con la civilización humana tal como la conocemos. [...] Llamamos a los pueblos y líderes del mundo a prestar atención a nuestra advertencia y actuar para prevenir esta catástrofe. [...] Todas las naciones deben comprometerse a garantizar que nunca más se utilicen armas nucleares (Lindau Nobel Laureate Meetings, 2024).

La Declaración de Mainau es de particular interés para todas las naciones, ya que la guerra nuclear no sólo repercutirá en los países en conflicto y aliados, sino también en los países neutrales y pacíficos como los de América Latina. Lo anterior debido a dos razones fundamentales: 1) Por los efectos del invierno nuclear y; 2) Por el posible ataque a las naciones que representen un liderazgo después de la guerra nuclear —teoría del liderazgo en la posguerra nuclear—. Estas dos premisas, ninguneadas prácticamente por todos los gobiernos del mundo, fueron establecidas por el astrofísico Carl Sagan y un grupo de científicos conocidos como TTAPS en la década de los ochenta (Turco, Toon, Ackerman, Pollack, & Sagan, 1983).

Si bien en las investigaciones científicas se ha profundizado en las consecuencias del invierno nuclear (Ehrlich, 1984) (Robock, 1989) (Robock & Toon, 2012) (Turco R. , 2017) (NASEM, 2025), nada se ha dicho sobre la teoría del liderazgo de la posguerra nuclear. Al respecto, los países de América Latina deberían reconsiderar las palabras de Carl Sagan y Richard Turco, quienes afirmaron:

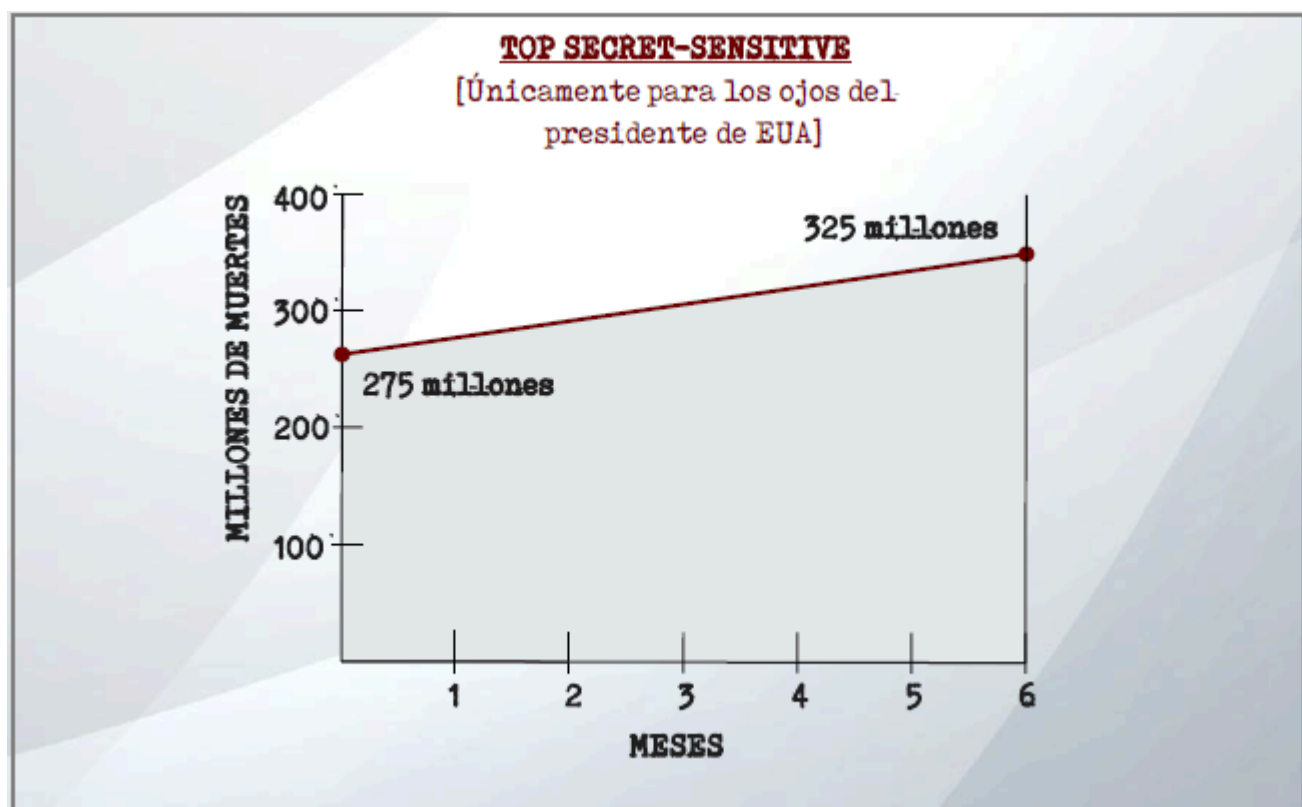
Después de una guerra nuclear, en las mentes de algunos estrategas, la recuperación es algo que equivale a “ganar”, siempre y cuando el adversario se recupere con lentitud, o, preferiblemente que nunca se recupere. Pero si el ‘ganador’ no puede reclamar su poder en el momento oportuno, las demás naciones, menos afectadas globalmente, se ‘apresurarán’ a llenar el vacío económico y militar [...]. De lo que se deduce que, en el caos y la muerte generalizada, se bombardearán blancos militares y económicos de las naciones no combatientes para que no se conviertan en rivales de los combatientes en la posguerra [...].

Es muy poco probable que los Estados con armamento nuclear admitan que su objetivo sea atacar a las naciones no combatientes, pero se trata de algo que se deduce con rapidez en lo que depara la ‘lógica’ de las operaciones estratégicas. Unas cuantas explosiones nucleares dentro de las fronteras de una nación [no beligerante] produciría una devastación muy extendida y unas dificultades sin precedentes. Creemos que en las naciones no combatientes [como todos los países de América Latina], los planificadores serán lo bastante prudentes para considerar todas estas posibilidades (Sagan & Turco, 1991, p. 172).

Exceptuando a Cuba, es probable que ningún gobierno latinoamericano haya manifestado conocer las posibilidades mencionadas por Sagan y Turco. Más preocupante

aún, los planes estratégicos desclasificados por Estados Unidos han confirmado las afirmaciones de los científicos. Uno de estos planes fue el Single Integrated Operational Plan (SIOP). Diseñado en 1960, el SIOP fue clasificado como Top Secret, “únicamente para los ojos del presidente de los Estados Unidos” (Figura 4), y su objetivo era asesinar a 100 y 300 millones de personas en la Unión Soviética y China respectivamente, así como eliminar a los países del Pacto de Varsovia (Ellsberg, 2017, pp. 104-108).

Figura 4. Gráfica sobre el número de víctimas con el SIOP



Fuente: Daniel Ellsberg, 2017.

En aquel entonces, China no contaba con la bomba atómica, tampoco con capacidad para atacar a algún miembro de la OTAN. A pesar de ello, China debía ser exterminada como estrategia de “prevención”. El SIOP incluyó la destrucción de 78 ciudades chinas, lo que hubiese provocado la muerte de 107 millones de personas (Joint Chiefs of Staff, 1961) (Dower, 2018, p. 43). ¿Eliminar a un país no beligerante por el simple hecho de ser un enemigo ideológico? Se entiende que para los estrategas estadounidenses el exterminio de aquellos comunistas era (y es) necesario en caso de una conflagración nuclear. Si bien actualmente se desconocen con detalle los planes estratégicos de las naciones con arsenal nuclear, es muy probable que hayan emulado los planes de Estados Unidos.

Otro factor a considerar es que, en agosto de 2001, el Boletín de los Científicos Atómicos reveló que el SIOP tenía muy bien definida la capacidad y cantidad necesaria para exterminar a países en específico. De acuerdo a los estrategas estadounidenses, para la

destrucción asegurada de la Unión Soviética —y de cualquier país— es necesario eliminar entre el 25% al 30% de su población y destruir el 50% de su industria e infraestructura. Esto significa que únicamente se requerían 51 ojivas W88 de 475 kilotones para acabar con la Unión Soviética. No obstante, aun cuando los estrategas estadounidenses sabían que 51 ojivas eran suficientes para acabar con su antagonico, consideraron ‘necesario’ mantener más de noventa veces ese arsenal (Lorrie, 2001).

Durante la administración de George W. Bush, el SIOP dejó de ser el plan estratégico para la guerra nuclear, pero no porque se haya abogado el desarme nuclear, sino porque en el frenesí de la guerra contra el “terrorismo” se diseñó un nuevo plan llamado Operations Plan 8010 (O-PLAN). De acuerdo a los documentos desclasificados, dados a conocer por Hans Kristensen,² este plan se actualizó en dos ocasiones; la primera en 2012 en la versión O-PLAN 8010-12; y la segunda en 2019 durante el primer mandato de Donald Trump (US Department of Defense, 2018) (Kristensen H. , Korda, Johns, & Knight, 2025). O-PLAN 8010-12 tiene dos objetivos reconocidos: la disuasión y el exterminio de Rusia, China, Corea del Norte, Siria e Irán (Schlosser, 2013, p. 456). Hasta hoy, Siria e Irán no cuentan con armas nucleares, lo que recuerda las razones para exterminar a China en 1961:³ eliminar a los enemigos políticos e ideológicos, y muy seguramente, también a los posibles líderes de la posguerra nuclear.

Por otra parte, de acuerdo a Daniel Ellsberg, exconsultor de RAND corporation, otrora el hombre más peligroso de Estados Unidos por revelar información clasificada en los Pentagon Papers, el plan de guerra nuclear de Estados Unidos significa estar listo para un primer golpe (eufemísticamente llamado ataque de prevención) y de represalia automática. Esto significa que una vez que se confirme un lanzamiento o se realice cualquier detonación nuclear sobre Estados Unidos o países de la OTAN, automáticamente se pondrán en marcha los protocolos de respuesta nuclear: poner en marcha el O-PLAN o Máquina del día del Juicio Final (Ellsberg, 2017, pp. 216-225). En contramedida a dicha estrategia, es muy probable, por no decir seguro, que Rusia y China mantengan un plan gemelo al estadounidense, es decir, su propia Máquina del día del Juicio Final.⁴

² Kristensen es Director del Proyecto de Información Nuclear en la Federation of American Scientists. El documento desclasificado en Kristensen, Hans. US Nuclear War Plan Updated Amidst Nuclear Policy Review. Federation of American Scientists, 04 de abril de 2013.

<https://fas.org/blogs/security/2013/04/oplan8010-12/>.

³ China estuvo fuera del SIOP durante 16 años, sin embargo, en 1998 el presidente Bill Clinton volvió a incluir a China en el plan de guerra nuclear.

⁴ De acuerdo a Daniel Ellsberg, la Máquina del día del Juicio de la Unión Soviética fue diseñada por Valery Yarynich, quien afirmó que una vez que los sistemas de alerta confirmaran un ataque estadounidense, se lanzaría de manera automática un contraataque nuclear. Esta premisa se basa en la teoría de que si la Unión Soviética era atacada primero —lo que en Estados Unidos se conoce como un «ataque de decapitación»—, los dirigentes y responsables de lanzar la contraofensiva soviética estarían muertos, por lo cual, el sistema tiene que activarse sin la orden del líder soviético en turno o de los generales de alto rango.

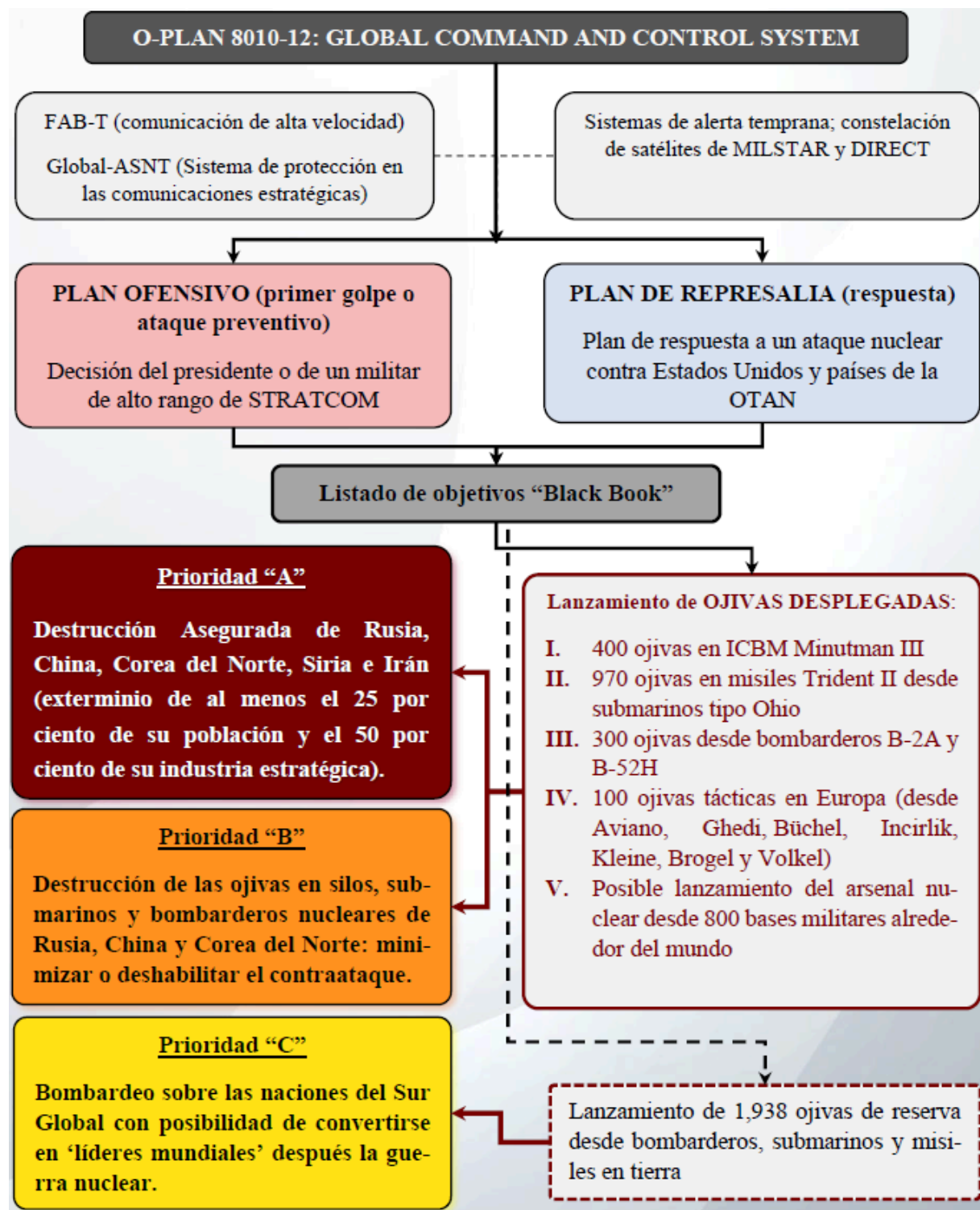
En Estados Unidos, la decisión de poner en marcha la Maquina del día del Juicio y exterminar a países enteros no sólo es del presidente, sino de algún alto rango del Comando Estratégico de Estados Unidos (STRATCOM, por sus siglas en inglés) (Ellsberg, 2017, pp. 216-225). Las instrucciones del plan de guerra se encuentran en el maletín —metafóricamente llamado balón de football— que carga el presidente, el cual contiene el manual de guerra nuclear llamado Black Book —O-PLAN 8010-12—. En caso de escalar algún conflicto a DEFCON 1 (DEFense CONdition), el presidente en turno tiene que decidir en menos de diez minutos qué objetivos deben ser desintegrados. Por la cantidad de ojivas nucleares desplegadas, el O-PLAN 8010-12 incluye 1,770 objetivos como mínimo,⁵ con una prioridad que se puede clasificar en A, B y C (Figura 5).

Como prioridad “C” en los planes de guerra nuclear de Rusia, China y Estados Unidos, los países del Sur Global que podrían considerarse como “líderes” en la posguerra nuclear son aquellos que cuentan con recursos estratégicos como el agua, hidrocarburos, minería, agricultura y biomasa (Nexo), así como mayor industria e infraestructura —puertos, bases militares, aeropuertos, vías férreas, carreteras, refinerías, etcétera—. En América Latina estos países son Brasil, Venezuela, Colombia, Argentina, Chile, Perú, Paraguay y México (Embid & Martín, 2017, p. 43) (Figura 6).

⁵ Aunque no se admite públicamente, es muy probable que Estados Unidos cuente con un plan de primer golpe o ataque coordinado con la mayor parte de su arsenal nuclear.

Figura 5. Estructura hipotética del O-PLAN 8010-12 de Estados Unidos.

Global ASNT o Global Aircrew Strategic Network Terminal es un sistema de comunicación reforzado contra el pulso electromagnético. FAB-T o Family of Advanced Beyond Line-of-Sight Terminals se refiere al sistema de alta velocidad conectado con la constelación de satélites MILSTAR.



Elaboración propia con base en (Air Force, 2015). (Air Force, 2022) (Kristensen, Hans M. & Matt Korda, 2023).

Figura 6. Estructura y condiciones hipotéticas de las naciones en Prioridad “C”



Elaboración propia con base en (Sagan & Turco, 1991) y (Kristensen, Hans M. & Matt Korda, 2023).

Por mencionar a Brasil, Venezuela y Colombia, cuyos gobiernos en 2025 son “enemigos” ideológicos de Estados Unidos, el 0.4% (24 ojivas) del arsenal nuclear estadounidense podría acabar con cualquier posibilidad de liderato mundial en la posguerra. En el caso de Brasil, dos misiles SLBM Trident II —con 6 ojivas de 455 kilotones— lanzados desde un submarino clase Ohio de Estados Unidos son suficientes para asesinar a entre 1.7 a 5 millones de brasileños, destruyendo Brasilia, Sao Paulo, Río de Janeiro, tres refinerías, su principal mina de hierro, tres bases navales, dos bases aéreas y la sede del Comando Militar del Norte (Figura 7). Un ataque de esta magnitud, mínimo si se compara con un ataque para la Destrucción Asegurada, provocaría un caos generalizado y la nula posibilidad de recuperación en medio del invierno nuclear, lo mismo para Venezuela y Colombia, quienes tendrían 3 y 7 millones de muertes respectivamente (Figura 7).

Figura 7. Mapa de Brasil, Venezuela y Colombia ubicando un posible bombardeo en sus ciudades e infraestructura estratégicas.

Bombardeo con 12 ojivas de 455 kilotonnes sobre Brasil, así como 6 ojivas de 455 kilotonnes para Venezuela y Colombia. El número de víctimas después de 30 días del bombardeo se consideró a partir del número de lesionados, quienes, por la destrucción de la infraestructura, no tendrían atención médica.



Elaboración propia con base a NUKEMAP de Alex Wellerstein.

2. Escenarios en México ante una conflagración nuclear

Conocer los escenarios de los países no beligerantes ante la guerra nuclear es fundamental por dos razones. La primera para confirmar que la conflagración nuclear afectará a todas las naciones, tengan o no arsenales nucleares —lo que se conoce como Doctrina de Autodestrucción Asegurada (Robock & Toon, 2012)—; y la segunda para establecer una postura clara en el ámbito internacional respecto a las armas nucleares y la guerra.

En relación a las repercusiones de una guerra nuclear, en 2022 el Boletín de los Científicos Atómicos publicó dos posibilidades (Diaz-Maurin & Gaulkin, 2022): 1) Guerra local entre India y Pakistán, utilizando 100 ojivas nucleares, donde 24 meses después de la conflagración, y debido a las afectaciones climáticas, morirían de hambre 255 millones de personas, de las cuales, 28 millones estarían en América Latina; 2) Guerra nuclear generalizada utilizando el 35% del arsenal nuclear global (armas desplegadas).

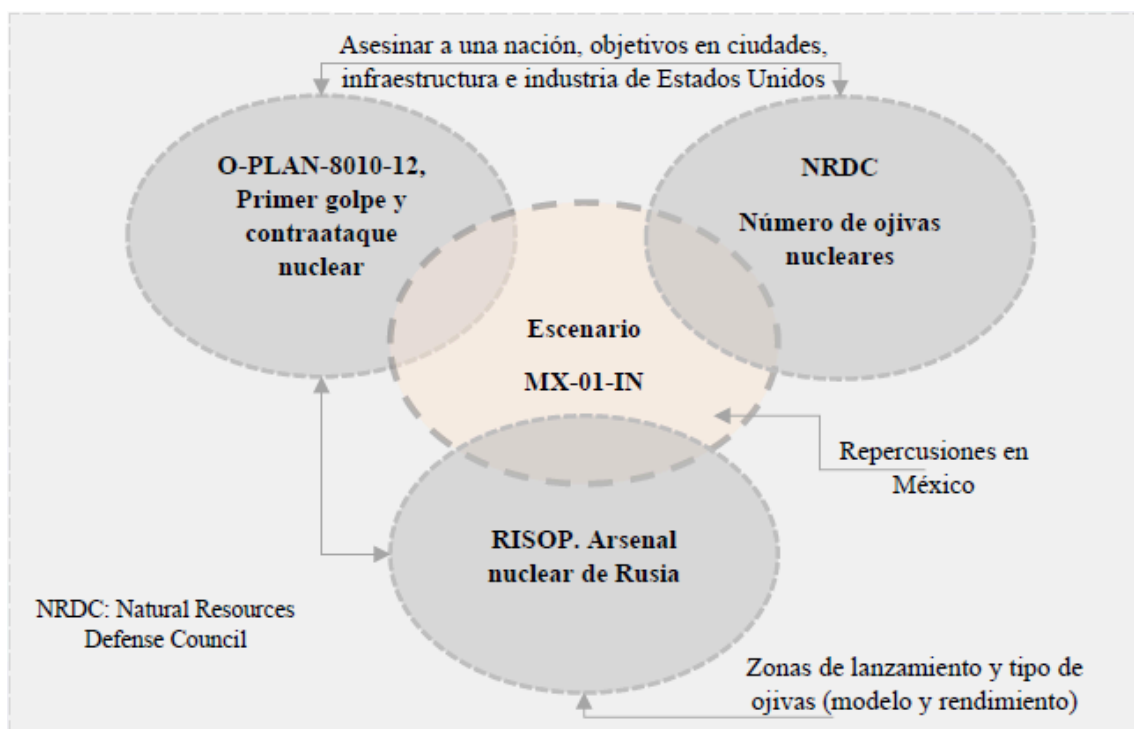
En cualquier caso, México sería uno de los países más afectados sin ser bombardeado. Sin embargo, en una guerra nuclear generalizada —detonación de 4,700 ojivas—, en 45 minutos desaparecería la civilización junto con 360 millones de personas alrededor del mundo. Después de 24 meses, el invierno nuclear sería responsable de una hambruna generalizada, causando la muerte a 5,300 millones de personas —70% de la población mundial—, de las cuales, 107 millones serían mexicanos, es decir, el 90% de la población mexicana (Diaz-Maurin & Gaulkin, 2022). A pesar de ello, es fundamental precisar los escenarios en México, nación pacifista, cuna de la civilización y territorio identificado como uno de los más biodiversos alrededor del mundo. Para ello se consideran las variables del Cuadro I y Figuras 8 y 9:

Cuadro I. Variables para los escenarios en México. RISOP se refiere a lo que STRATCOM llamó Red Integrated Strategic Operations Plan o plan estratégico de Rusia (Arkin, 2001)

Variables para los escenarios en México ante una conflagración nuclear	
Escenario MX-01-IN	Escenario MX-02-AN
a) RISOP: Primer golpe o contraataque de Rusia.	a) RISOP: Primer golpe o contraataque de Rusia.
b) Ojivas necesarias para eliminar a Estados Unidos.	b) Ojivas necesarias para eliminar a Estados Unidos.
c) Arsenal nuclear ruso (ubicación, modelo y rendimiento de las ojivas que se detonarán en Estados Unidos).	c) Arsenal nuclear ruso (ubicación, modelo y rendimiento de las ojivas que se detonarán en Estados Unidos y México).
	d) Teoría del liderazgo nuclear

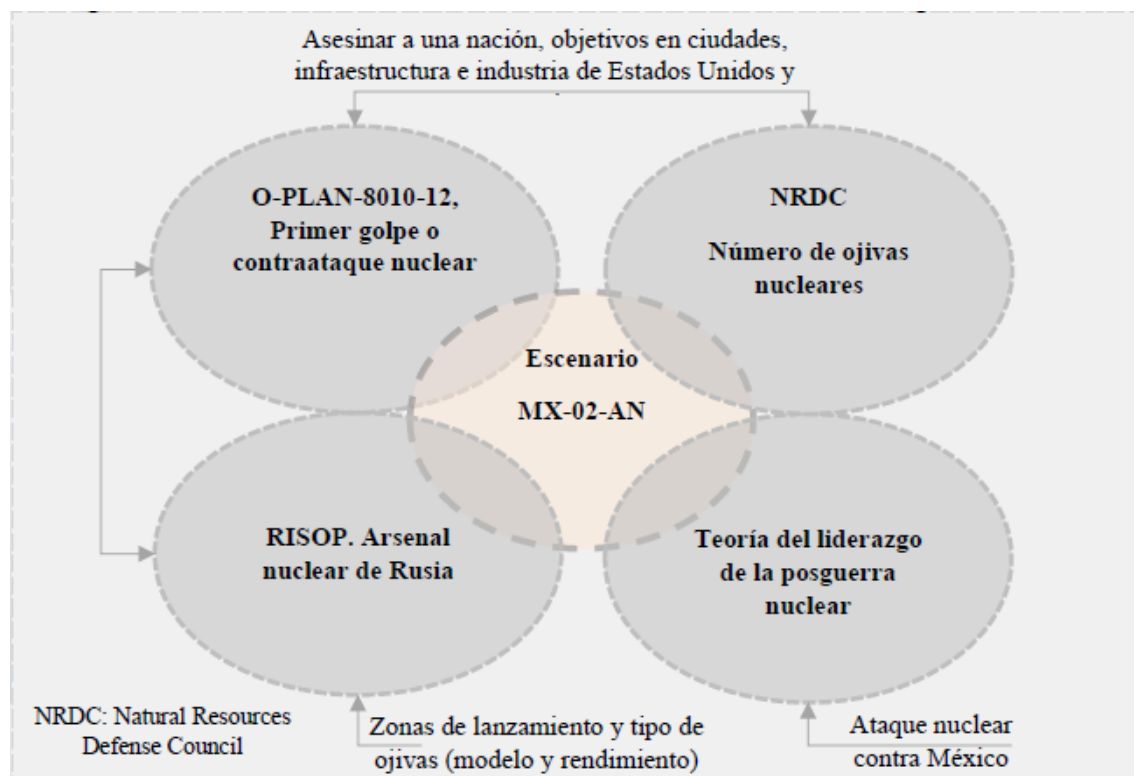
Elaboración propia.

Figura 8. Variables del escenario MX-01-IN en México tras una conflagración nuclear.



Elaboración propia con base en NRDC y NUKEMAP de Alex Wellerstein.

Figura 9. Variables del escenario MX-02-AN en México tras una conflagración nuclear.



Elaboración propia con base en NRDC y NUKEMAP de Alex Wellerstein.

3. Escenario MX-01-IN, Ataque o contraataque de Rusia contra Estados Unidos

Existen dos factores estratégicos previos a la conflagración nuclear: la guerra espacial y los ataques cibernéticos. Un ataque a la constelación de satélites a partir de un ataque coordinado de malwares o un ataque desde la tierra o en la órbita terrestre con energía cinética o dirigida es la opción más viable antes del lanzamiento masivo de ojivas nucleares. Al ser una infraestructura estratégica de detección y vigilancia, los satélites son prioridad en una guerra nuclear (UCS, 2023).⁶ Lo anterior debido a dos objetivos fundamen tales: que el lanzamiento del país atacante no sea detectado por los satélites enemigos, y deshabilitar el contraataque enemigo al destruir la mayor parte de la triada nuclear — bombarderos, ICMB en tierra y submarinos—.

Considerando un alcance mínimo para eliminar a Estados Unidos —con afectaciones devastadoras para México—, no se necesita ni siquiera el 10% del arsenal nuclear de Rusia.⁷ Con base a los propios estrategias estadounidenses, para garantizar la destrucción de Estados Unidos, es necesario eliminar al 50% de su industria e infraestructura estratégica, así como asesinar al 50% de su población.⁸ Suponiendo una efectividad del 50% del escudo antimisiles estadounidense,⁹ Rusia necesitaría lanzar únicamente 400 ojivas nucleares para hacer blanco en 201 zonas cero, cantidad equivalente al 3% de su arsenal nuclear (Cuadro II y III; Figuras 10 y 11).

⁶ En 2010 estaban en servicio menos de 500 satélites, y hasta diciembre de 2022 estaban en órbita 6,718 satélites, de los cuales, 4,529 pertenecen a Estados Unidos —que cuenta con 247 satélites para uso estrictamente militar—. China cuenta con una constelación de 590 satélites, y Rusia mantiene en órbita a 174 satélites. Estos satélites son totalmente vulnerables a ciberataques, láseres, misiles y ataques con energía cinética desde la órbita terrestre.

⁷ Para los escenarios planteados se ha considerado el arsenal nuclear ruso, no obstante, China cuenta con dos veces el arsenal nuclear para eliminar a Estados Unidos.

⁸ En 2001 los estrategas del SIOP sabían que para la destrucción de Estados Unidos se necesitaban 124 ojivas, y para acabar con la OTAN nada más 300 ojivas W88 de 475 kilotones (Lorrie, 2001).

⁹ Se afirma que Estados Unidos cuenta con un “efectivo” sistema antimisiles, el cual se actualizará con la Cúpula Dorada 2025 de Donald Trump. No obstante, como se ha demostrado en el pasado, es muy probable que el sistema antimisiles estadounidense sea prácticamente inútil ante el lanzamiento de cientos o miles de ICBM. Hasta el momento, ningún escudo antimisiles ha demostrado ser capaz de derribar a los miles de misiles rusos, menos aún con su velocidad mach 24 (más de 500 kilómetros por minuto).

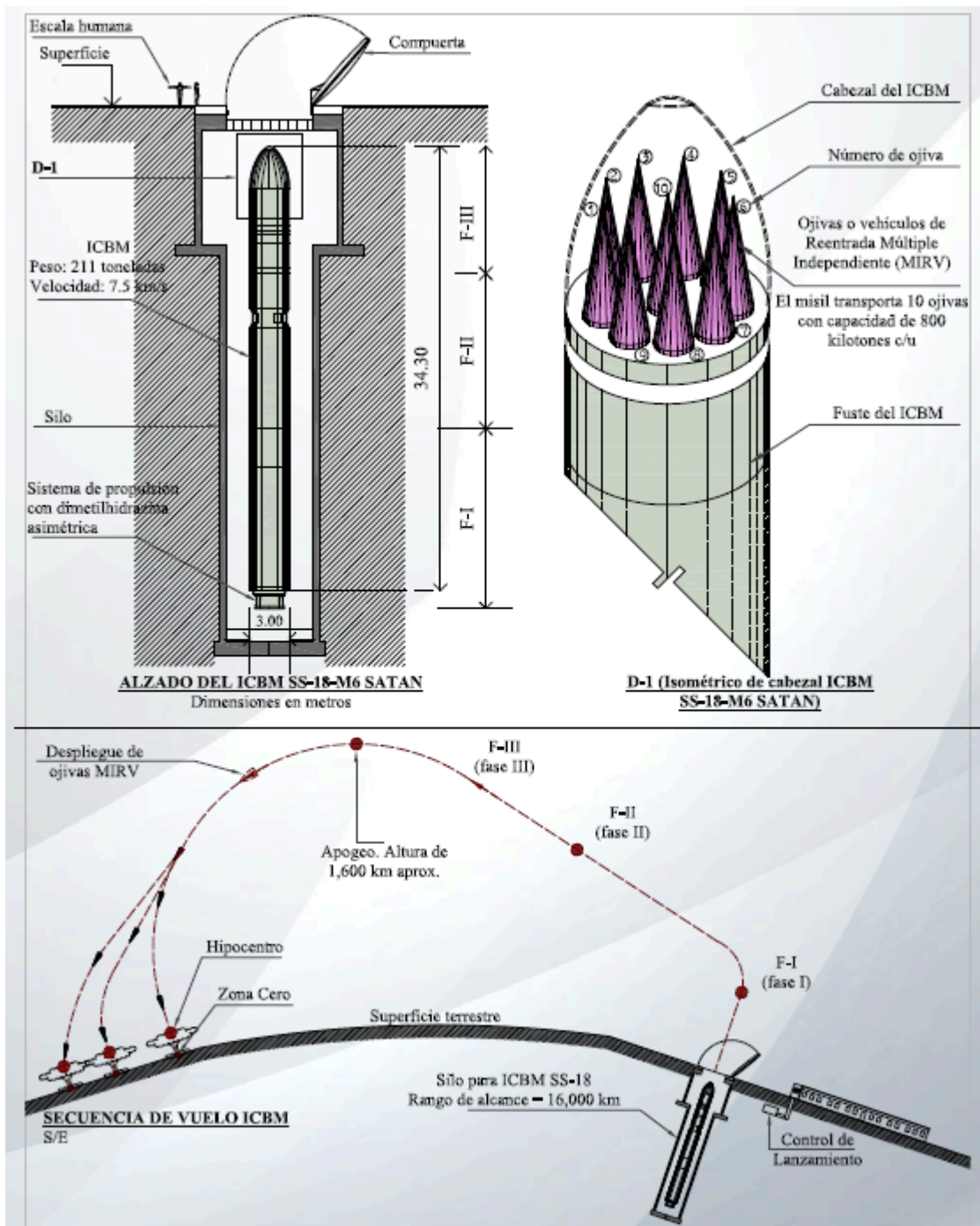
Cuadro II. Arsenal ruso que se puede utilizar contra Estados Unidos

El ICBM SS-18 M6 puede transportar diez ojivas con una velocidad de 450 kilómetros por minuto y 16 mil kilómetros de alcance. El ICBM modelo SS-27-Mod-2 tiene un alcance de entre 10,500 y 12,000 kilómetros y una velocidad de 500 kilómetros por minuto. MIRV (por sus siglas en inglés) es un Vehículo de Reentrada Múltiple Independiente. Mach 22 y 24 se refiere a la velocidad del misil en capacidad hipersónica alta.

Contraataque nuclear de Rusia (6% de su arsenal)						
Nombre del misil	Base nuclear	Cantidad de misiles	Cantidad de ojivas por misil	Ojivas totales	Rendimiento de ojiva (kilotones de TNT)	Velocidad: km/minuto
ICBM SS-18 M6 Satan	DOMBAROVSKY	6	10	60	800	450 (Mach 22)
ICBM SS-18 M6 Satan	UZHUR	6	10	60	800	450 (Mach 22)
ICBM SS-27-Mod-2	YOSHKAR-OLA	25	4	100	200	500 (Mach 24)
ICBM SS-27-Mod-2	TEYKOVO	20	4	80	200	500 (Mach 24)
ICBM SS-27-Mod-1	TATISHCHEVO	25	4	100	200	500 (Mach 24)
Totales		82		400	2200	

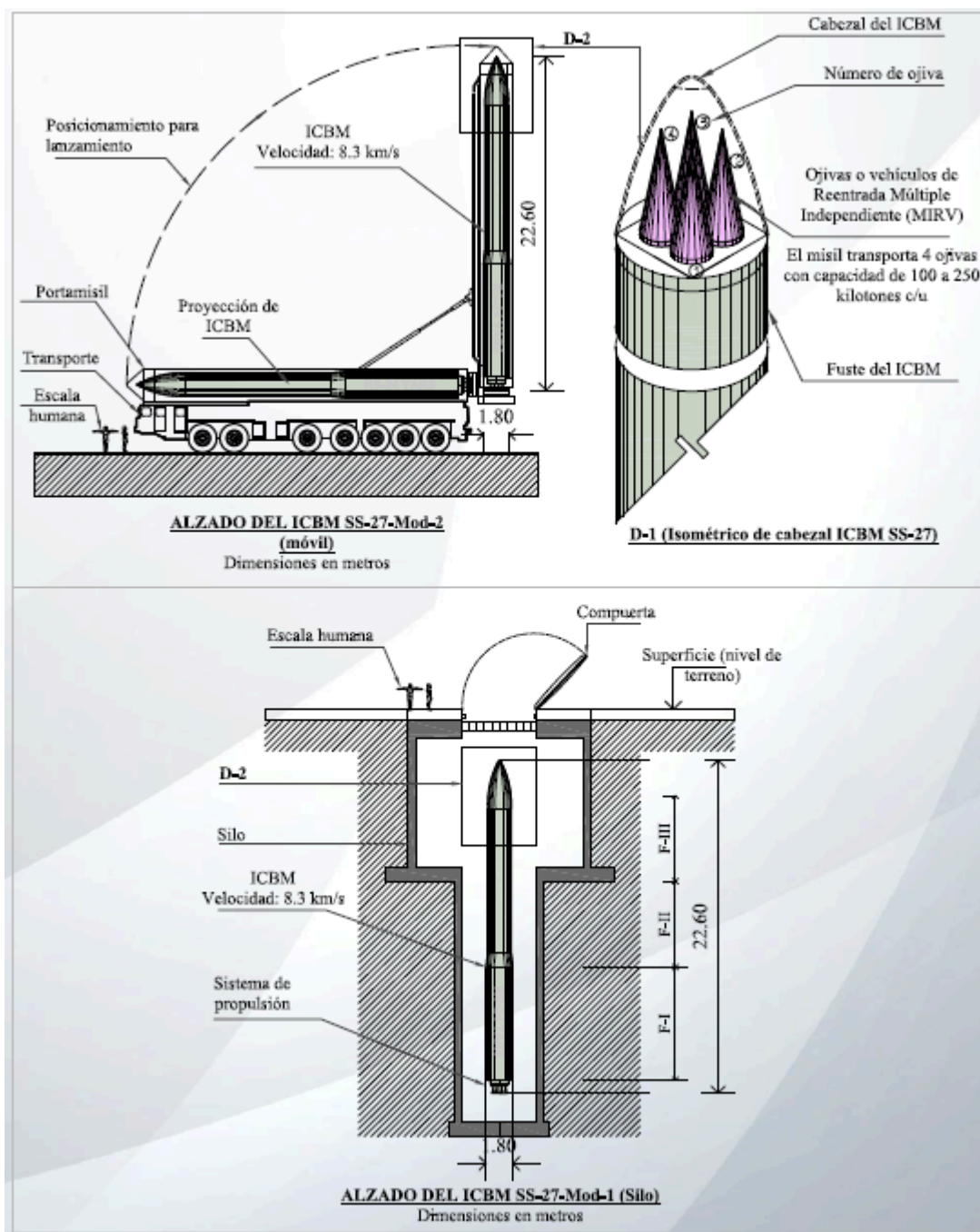
Elaboración propia.

Figura 10. Misil balístico intercontinental modelo SS-18-M6 Satan con 10 ojivas MIRV, y capacidad destructiva de 800 kilotones por cada ojiva



Elaboración propia con base en (Kristensen, Hans M. & Matt Korda, 2022).

Figura 11. Misil balístico intercontinental modelo SS-27-Mod-1 y 2 con 4 ojivas MIRV, y capacidad destructiva de 200 kilotones por cada ojiva



Elaboración propia con base en (Kristensen, Hans M. & Matt Korda, 2022).

Con este modesto ataque o contraataque por parte de Rusia,¹⁰ los doscientos un objetivos sumarían una capacidad destructiva de 80 megatones —equivalente a 5,333 bombas de Hiroshima—, e incluiría la destrucción de catorce puertos comerciales, sesenta y

¹⁰ Considerar el 3% del arsenal ruso para eliminar a Estados Unidos es algo optimista ya que, en una conflagración nuclear, Rusia no escatimará ojivas nucleares. Para efectos de este escenario, es preciso visualizar que un ataque o contraataque así de modesto (66 ojivas de 800 kilotones y 135 ojivas de 200 kilotones) sería suficiente para acabar con Estados Unidos, ergo, con México.

cinco bases militares, treinta y dos centrales nucleares —aquellas con dos y tres reactores nucleares—, veinticinco refinerías y campos petroleros,¹¹ así como sesenta y seis ciudades o zonas urbanas de Estados Unidos (Cuadro III y Figura 12).

Las consecuencias humanas serían la desintegración o carbonización inmediata de 6.6 millones de estadounidenses, la muerte por heridas de 18.9 millones de personas, así como la lesión de otras 58.8 millones de personas debido a la onda expansiva ligera.¹² Con esto, la guerra nuclear iniciaría, desarrollaría y finalizaría en tan solo 46 minutos. Sin embargo, lo más importante es reconocer que las repercusiones de dicha guerra apenas comenzarían.

La destrucción de las 32 centrales nucleares en Estados Unidos acabaría con entre el 10% y 20% del suministro eléctrico en todo el país, liberando una contaminación radiactiva incuantificable en medio de los incendios. Las vainas de combustible de cada una de las centrales nucleares, como la del Cañón del Diablo,¹³ pueden liberar entre tres y nueve veces el cesio-137 del accidente de Chernóbil (Saxe-Fernández, 2012, pp. 27-29). De manera similar, el bombardeo de la mina North Antelope Rochelle Mine en Wyoming,¹⁴ acabará con la materia prima de la industria siderúrgica y uno de los principales combustibles para las termoeléctricas estadounidenses, y también provocará incendios y reacciones exotérmicas del carbón mineral. Toda una catástrofe medioambiental de la posguerra nuclear que hará arder al planeta por años.

Tras el bombardeo nuclear, los sobrevivientes a la onda de expansiva ligera —golpeados con una fuerza de 703 kg/m²— y a la radiación térmica, no podrán recibir atención médica debido a que la infraestructura de cada ciudad o localidad estará destruida o afectada por el pulso electromagnético, el cual es devastador para todo equipo electromecánico. Inmediatamente después del bombardeo, lo único que podrían respirar los sobrevivientes sería el humo tóxico derivado de los incendios generalizados. Por lo tanto, es muy probable que en menos de 30 días el número de víctimas ascendería a 86 millones de personas,¹⁵ lo que representa el 26% de la población estadounidense.¹⁶

¹¹ Entre los cuales está la mina de carbón más grande del mundo, la North Antelope Rochelle Mine–Peabody en el Estado de Wyoming.

¹² Este cálculo está basado en NUKEMAP, donde las consecuencias humanas se clasifican en muertes inmediatas, heridos inmediatos y lesionados por la onda expansiva.

¹³ Objetivo de ataque número 88 en el escenario MX-01-IN (Figura 12).

¹⁴ Objetivo de ataque número 135 en el escenario MX-01-IN (Figura 12).

¹⁵ Esta cantidad de víctimas es la suma de las muertes inmediatas, los heridos inmediatos y lesionados en el simulador de NUKEMAP: <https://nuclearsecrecy.com/nukemap/>.

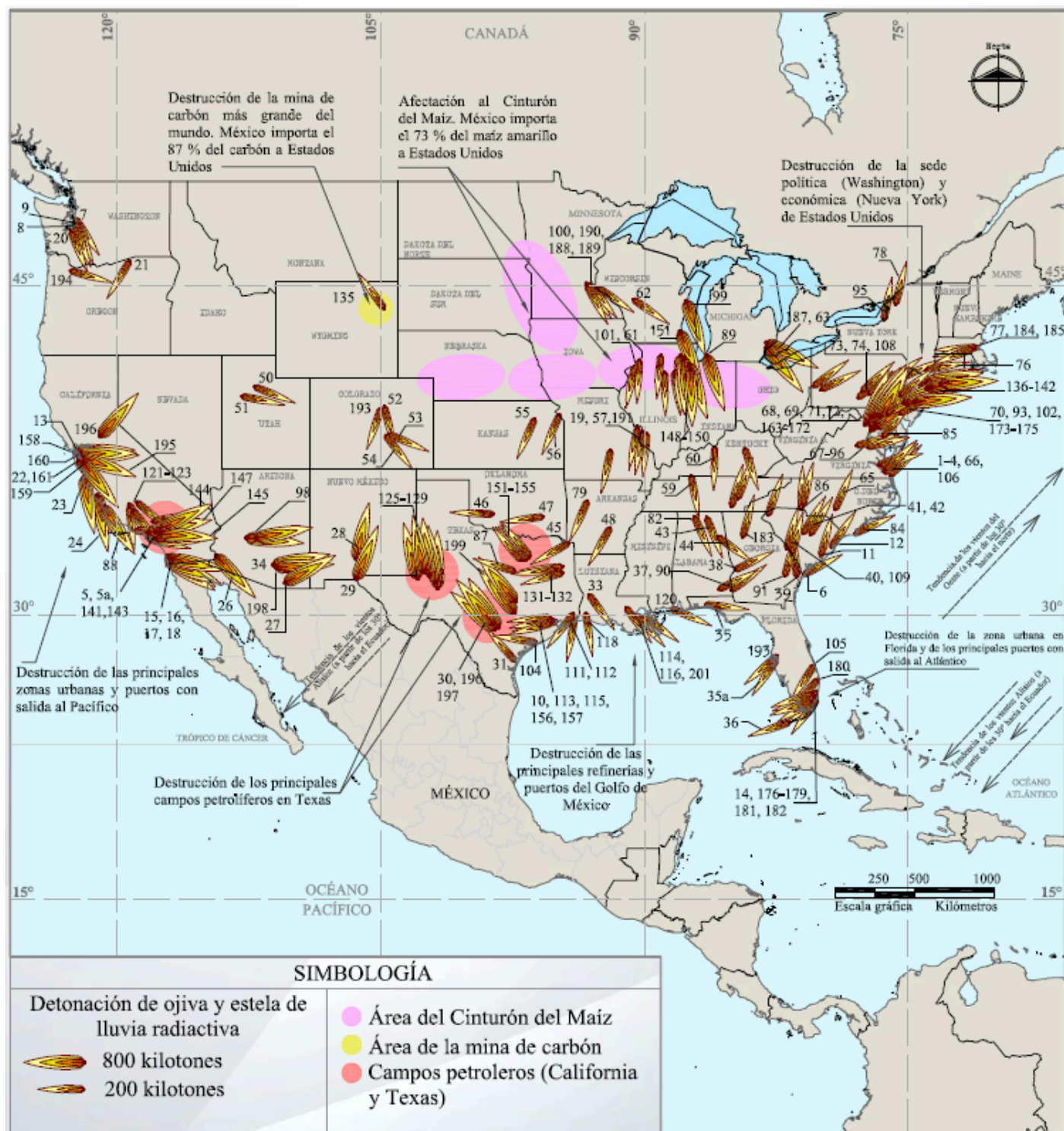
¹⁶ Cantidad casi exacta según lo determinado por los propios estrategas estadounidenses para asegurar el asesinato de una nación, en este caso, de Estados Unidos.

Cuadro III. Listado de objetivos contra Estados Unidos

1	Puerto de Norfolk	67	Fort A. P. Hill	134	North Antelope Rochelle Mine – Peabody
2	Cuerpo de ingenieros Norfolk	68	Fort Meade	135	Condado de Kings (Brooklyn), NY
3	Base Naval Norfolk (OTAN)	69	APG/Edgewood	136	Condado de Queens, NY Aeropuerto JFK /
4	Naval Air Station Oceana Norfolk	70	Fort Dix	137	Condado de Nueva York (Manhattan), NY
5	Refinería de Los Angeles	71	Fort Belvoir	138	Condado del Bronx NY
6	Puerto y aeropuerto de Savannah Georgia	72	Adelphi Army Research Laboratory	139	Newark (Nueva Jersey)
7	Puerto de Seattle	73	Letterkenny Army Depot	140	Long Island
8	Puerto de Tacoma	74	Carlisle Barracks	141	Zona urbana de Los Angeles
9	Aeropuerto de Seattle-Tacoma	75	Tobyhanna Army Depot	142	Zona urbana Orange, California
10	Puerto de Houston	76	West Point	143	Zona urbana San Bernardino, California
11	Puerto Charleston Carolina del Sur	77	Army Natick Soldier Systems Center, Massachusetts	144	Zona urbana Riverside, California
12	Puerto Georgetown Carolina del Sur	78	Fort Drum	145	Zona urbana Oxnard-Ventura, California
13	Puerto de Oakland	79	Central Nuclear Arkansas Nuclear One London, Arkansas	146	Zona Urbana de Ontario California
14	Puerto de Miami	80	Central Nuclear Beaver Valley. Shippingport, Pennsylvania	147	Zona urbana de Chicago
15	Base Naval de San Diego	81	Central Nuclear Braidwood.	148	Zona urbana de Chicago
16	Aeropuerto Internacional de San Diego	82	Central Nuclear Browns Ferry. Decatur, Alabama	149	Zona urbana de Joliet
17	Aeropuerto militar San Diego	83	Central Nuclear Byron	150	Aeropuerto internacional O'Hare (Chicago)
18	Spring Valley California	84	Central Nuclear Brunswick. Southport, North Carolina	151	Zona urbana de Milwaukee
19	Scott Air Force Base	85	Central Nuclear Calvert Cliffs	152	Zona urbana de Dallas Texas
20	Fort Lewis-McChord (Seattle)	86	Central Nuclear Catawba	153	Zona urbana Fort Worth Texas
21	Umatilla CD	87	Central Nuclear Comanche Peak	154	Zona urbana de Arlington Texas
22	Moffett Field	88	Central Nuclear Diablo Canyon	155	Zona urbana de Plano Texas
23	Presidio of Monterrey	89	Central Nuclear Donald Cook	156	Garland Texas
24	Fort Hunter Liggett	90	Central Nuclear Farley	157	Zona urbana de Houston Texas
25	Fort Irwin, California	91	Central Nuclear Hatch	158	Zona urbana de Sugar Land Texas
26	U.S. Army Yuma Proving Ground	92	Central Nuclear LaSalle. Seneca, Illinois	159	Zona urbana de San Francisco
27	Fort Huachuca, Sierra Vista, Arizona	93	Central Nuclear Limerick. Pottstown, Pennsylvania	160	Zona urbana de San José
28	White Sands Missile Range, Nuevo México	94	Central Nuclear McGuire. Cornelius, North Carolina	161	Zona urbana de Oakland (Aeropuerto)
29	Fort Bliss, Texas	95	Central Nuclear Nine Mile Point	162	Zona urbana de Fremont
30	Fort Sam Houston, Texas	96	Central Nuclear North Anna. Mineral	163	Washington (Casa Blanca)
31	Corpus Christi Army Depot, Texas	97	Central Nuclear Palo Verde. Wintersburg, Arizona	164	Pentágono
32	Fort Hood, Texas	98	Central Nuclear Point Beach. Two Rivers, Wisconsin	165	Arlington, Virginia
33	Fort Polk	99	Central Nuclear Prairie Island. Red Wing,	166	Alexandria, Virginia
34	Davis Monthan Air Force Base, Tucson	100	Central Nuclear Quad Cities. Cordova, Illinois	167	Northwest Washington
35a.	MacDill Air Force Base, Florida	101	Central Nuclear Salem. Salem, New Jersey	168	Base de la Fuerza Aérea Andrews
35	Eglin Air Force Base, Florida	102	Central Nuclear Sequoyah. Chattanooga, Tennessee	169	Aeropuerto Internacional Dulles
36	Naval Air Station, Florida	103	Central Nuclear South Texas. Wadsworth, Texas	170	Zona Urbana de Baltimore
37	Fort Rucker, Alabama	104	Central Nuclear St. Lucie. Fort Pierce, Florida	171	Zona urbana de Towson (Maryland)
38	Fort Benning	105	Central Nuclear Surry. Surry, Virginia	172	Puerto de Baltimore
39	Fort Stewart	106	Central Nuclear Susquehanna. Berwick, Pennsylvania	173	Zona urbana de Camden
40	Fort Gordon	107	Central Nuclear Three Mile Island. Middletown, Pennsylvania	174	Zona Urbana de Filadelfia
41	Shaw Air Force Base	108	Central Nuclear Vogtle. Waynesboro, Georgia	175	Zona urbana de Wilmington (Delaware)
42	Fort Jackson	109	Central Nuclear Watts Bar. Spring City, Tennessee	176	Miami Florida
43	Redstone Arsenal, Alabama	110	Refinería de Port Arthur, Texas	177	Hialeah Florida
44	Anniston AD/CF, Alabama	111	Refinería de Beaumont, Texas	178	Fort Lauderdale (zona urbana y aeropuerto)
45	Red River Army Depot	112	Refinería de la Bahía de Galveston, Texas	179	Pembroke Pines Florida
46	Fort Sill	113	Refinería de Garyville, Luisiana	180	Zona urbana y aeropuerto West Palm Beach
47	McAlester Army Ammunition Plant	114	Refinería de Baytown, Texas	181	Zona urbana y aeropuerto de Pompano Beach
48	Pine Bluff	115	Refinería de Baton Rouge, Luisiana	182	Kendall Florida
49	Fort Leonard Wood	116	Refinería de merlán, Indiana	183	Zona urbana de Atlanta Georgia
50	Tooele Army Depot	117	Refinería de Lake Charles, Luisiana	184	Zona urbana y aeropuerto de Boston
51	Dugway PG	118	Refinería de Los Angeles	185	Zona urbana de Quincy
52	Rocky Mtn. Arsenal	119	Refinería de Pascagoula	186	Zona urbana y aeropuerto de Phoenix Arizona
53	Peterson Air Force Base	120	Campo Midway-Sunset 1	187	Zona urbana de Detroit
54	Fort Carson	121	Campo Midway-Sunset 2	188	Zona urbana de Minneapolis
55	Fort Riley	122	Campo Midway-Sunset 3	189	Zona urbana de Saint Paul
56	Fort Leavenworth	123	Campo petrolero Kem River	190	Aeropuerto de Minneapolis-Saint Paul
57	Base militar Saint Louis Misuri	124	Spraberry Trend Oil Field, Texas 1	191	Zona urbana Saint Louis Misuri
58	Picatinny Arsenal	125	Spraberry Trend Oil Field, Texas 2	192	Zona urbana de Tampa Florida
59	Fort Campbell	126	Spraberry Trend Oil Field, Texas 3	193	Denver Colorado
60	Fort Knox Kentucky	127	Spraberry Trend Oil Field, Texas 4	194	Zona urbana de Pittsburgh
61	Rock Island Arsenal	128	Spraberry Trend Oil Field, Texas 5	195	Zona urbana de Portland, Oregon
62	Fort McCoy	129	Prudhoe Bay Field, Alaska	196	Zona urbana de Sacramento, California
63	Warren, Michigan	130	Kuparuk oil field	197	Zona urbana de San Antonio, Texas
64	Blue Grass Army Depot/CF	131	East Texas Oil Field 01	198	Aeropuerto Internacional de San Antonio
65	Fort Bragg, Carolina del Norte	132	East Texas Oil Field 02	199	Zona urbana de Tucson, Texas
66	Fort Eustis	133	East Texas Oil Field 03	200	Zona urbana de Austin, Texas
				201	Zona urbana de Nueva Orleans

**Figura 12. Bombardeo termonuclear sobre Estados Unidos o Destrucción Asegurada con 201
objetivos económicos, industriales y de infraestructura estratégica.**

La dirección de las estelas radiactivas se realizó de acuerdo a Windfinder del 8 al 0 de septiembre de
2023.



Elaboración propia con base en NUKEMAP de Alex Wellerstein.

Por evidentes razones, algunos sobrevivientes podrían trasladarse a lugares con condiciones para sobrevivir: México y el sur del continente, lugares que no estarán

bombardeados y cuya atmósfera no estará tan cargada de material particulado y radiación. En este sentido, México debe considerar que casi 500 millones de armas —no militares o en manos de civiles— circulan en Estados Unidos (Mascia & Brownlee, 2024). Derivado de lo anterior, es muy probable que algunos grupos de sobrevivientes ingresarán al territorio mexicano con armas y dispuestos a usarlas para obtener agua, alimentos y refugio.

Por otro lado, poco después de las detonaciones nucleares en Estados Unidos, las consecuencias en México serían devastadoras. Un caso específico es la destrucción de las refinerías en el Golfo de México y los campos petroleros de Texas como las refinerías Port Arthur y Galveston, así como los campos petroleros de Spraberry Trend Oil Field.¹⁷ Lo anterior, además de producir una enorme contaminación atmosférica, dejaría a México sin el combustible de sus activos en Deer Park (Texas).¹⁸ No hay que olvidar que alrededor del 50% de todas las importaciones que realiza México provienen de Estados Unidos. En el caso de los combustibles y de acuerdo a la Secretaría de Energía, México importa el 50% de gasolina, 65% de queroseno y el 40% del diésel que consume,¹⁹ este último combustible es fundamental para maquinaria pesada (industria) y de transporte como camiones de carga, pasajeros, ferrocarriles y buques.

Los efectos en México por la ausencia de estos combustibles serán un colapso energético en sí mismo, lo que afectará de manera inmediata a todas las actividades del país. Por lo tanto, después de la destrucción de Estados Unidos ¿cuánto podrá soportar México sin el combustible, es decir, sin las fuentes de energía que necesitan la industria, el transporte y las ciudades? A pesar de ello, y de que sin duda las condiciones del país serán devastadoras, lo más grave será la ausencia de los alimentos importados de Estados Unidos.

La aniquilación de Estados Unidos significa eliminar a uno de los principales productores de alimentos en el mundo, de regiones vitales como el llamado Cinturón del Maíz.²⁰ Para México eso significa la ausencia del 50% de los granos básicos que necesita para uso pecuario y consumo humano, ya que importa de Estados Unidos el 73% de maíz amarillo, 83% de arroz y el 63% de trigo (La Jornada, 2022); significa también el fin de una

¹⁷ La refinería Port Arthur y el campo petrolero Spraberry Trend Oil Field son el blanco de ataque número 111 y 125-129 respectivamente en el escenario MX-01-IN. Ver Figura 12.

¹⁸ Esta refinería perteneciente en mayor medida a México, está a tan solo tres kilómetros de distancia de la refinería de la Bahía de Galveston, el cual es un objetivo de ataque nuclear.

¹⁹ El volumen de importación fue obtenido de la Secretaría de Energía de México 2023, disponibles en: <https://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cvvecua=PMXE2C15>. Los datos fueron comparados con el consumo de cada combustible, que en números redondos de 2022 fue de 756 mil, 86 mil y 400 mil barriles diarios de gasolina, queroseno y diésel respectivamente.

²⁰ Una región que abarca los estados de Dakota del Norte, Dakota del Sur, Minnesota, Nebraska, Iowa, Illinois, Indiana y Ohio.

parte importante del suministro de carne de cerdo, productos lácteos y carne de aves, entre otros alimentos.²¹

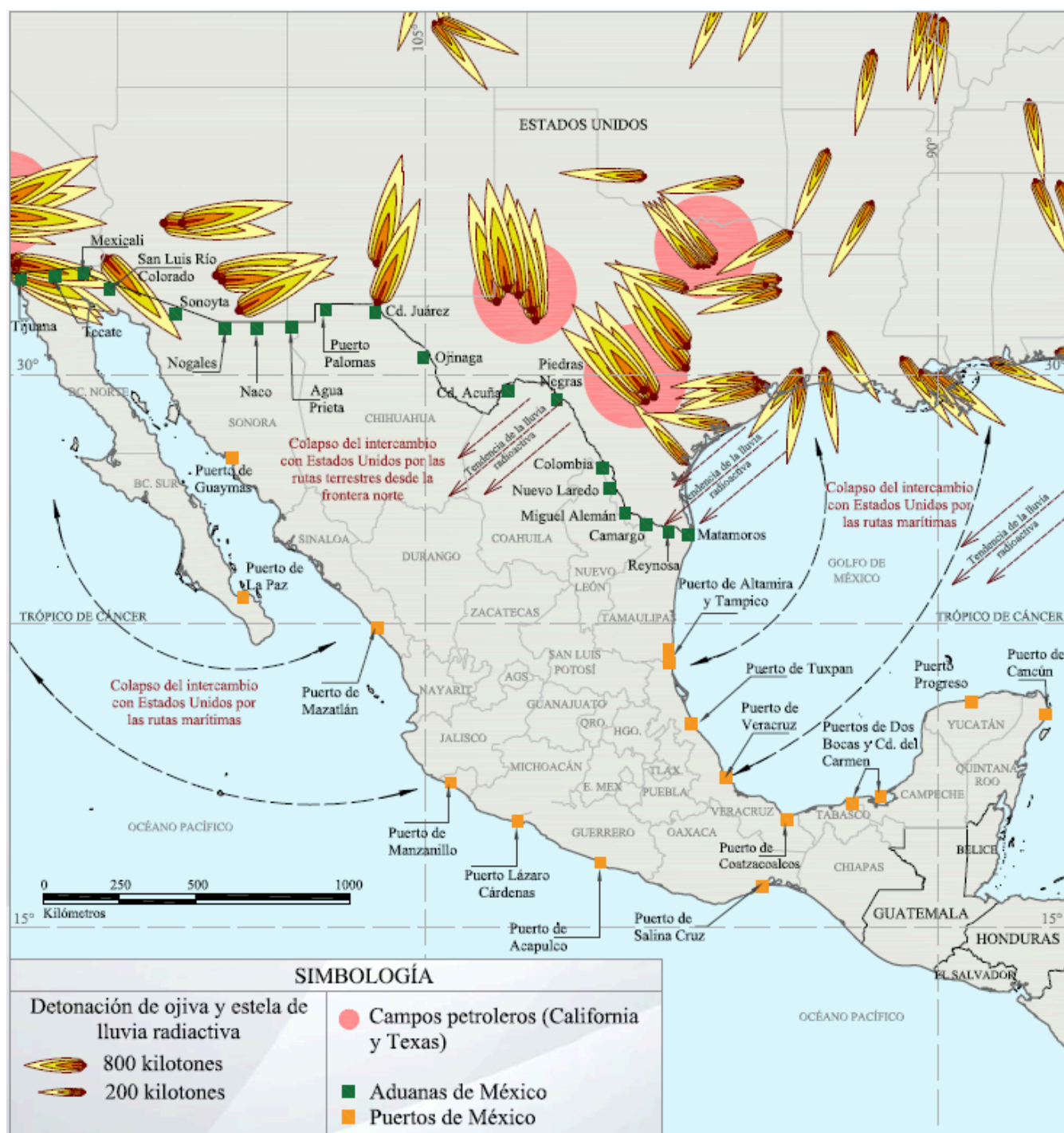
Inmediatamente después de la conflagración nuclear, colapsaría el ingreso de productos que pasan por las aduanas de la Frontera Norte de México, que es la más transitada del mundo (Figura 15). De la aduana de Nuevo Laredo, Ciudad Juárez, Nogales y Mexicali inician los principales corredores para el transporte de mercancías en México, que a su vez se interconectan con los puertos de Guaymas, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Coatzacoalcos y Veracruz (Martner-Peyrelongue, 2020). Tras el bombardeo contra Estados Unidos, no habría productos que importar ni nada que buscar en un país bombardeado con ojivas de 200 y 800 kilotones de TNT (Figura 12 y 13).

Por otro lado, aunque esté de más decirlo, el sistema económico de Estados Unidos — y mundial— del cual depende la nación mexicana por las remesas y el comercio, dejaría de existir junto con lo que se conoce por “sociedad civilizada”, lo que dará paso a una lucha encarnizada no por los dólares o el dinero per se, sino por los alimentos, el agua y otros recursos de gran valor de uso, y no de cambio, que mantengan la supervivencia de las personas. La ausencia de productos y alimentos significa una lucha interna por su obtención. En esta lucha interna hay que tomar en cuenta que México es uno de los países más desiguales de América Latina, con un alto índice de pobreza, criminalidad, narcotráfico, inseguridad y vacíos de Estado.

En este sentido, no hay que imaginar demasiado lo que harían los grupos criminales tras el colapso energético y la falta de alimentos. De acuerdo a la Secretaría de Defensa Nacional, los grupos criminales tienen presencia en el 75% del territorio mexicano (Aguilar, Guazo, & Meza, 2024), algo evidente con las fosas comunes, desapariciones y asesinatos mencionados en las recomendaciones del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas al Estado Mexicano (ONU, 2024). Por tanto, en el mundo de la posguerra nuclear, los grupos criminales y otros grupos armados, que incluye a elementos del ejército, seguramente controlarán una parte significativa de la infraestructura (utilizable), así como el agua, alimentos y otros productos indispensables para la subsistencia.

²¹ Productos que sumaron un valor de importación (2022) de 4 mil 779 millones de dólares. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-bate-record-en-importaciones-agroalimentarias-desde-E-U-20230626-0143.html>. A nivel mundial, México es el principal importador de maíz amarillo, el tercero en sorgo, el noveno en trigo y décimo en arroz, todo lo cual lo hace totalmente vulnerable al cambio climático y, evidentemente, a las consecuencias climáticas de la guerra nuclear. En el escenario MX-01-IN, se deduce que el comercio internacional también dejará de existir, principalmente el comercio de alimentos, ya que cada nación hará lo posible por mitigar la hambruna en su territorio, por lo que la vida de los mexicanos dependerá de los recursos y reservas nacionales.

Figura 13. Repercusión económica y alimentaria en la frontera norte (20 aduanas en la frontera norte) y en los 16 principales puertos de México tras el bombardeo de ojivas termonucleares en Estados Unidos



Elaboración propia

Suponiendo que el Estado Mexicano mantenga el orden y cuente con un programa de reserva de alimentos para 100 días, es probable que cinco meses después de la guerra nuclear, entre el 25% al 50% de la población mexicana muera de hambre —de 33 a 65 millones de personas—. Esta afirmación no carece de sustento e incluso podría ser optimista

considerando que el 50% de los granos que necesita el país provienen de Estados Unidos.²² A esta carencia se sobrepone la suspensión en la producción nacional de alimentos procesados debido al colapso energético —estos alimentos representan una cuarta parte de la dieta de los mexicanos (Gobierno de la CDMX, 2021)—.

En términos climáticos, al estar en el hemisferio norte, el material particulado producto de las detonaciones nucleares en la zona septentrional de México, harán más agudo e inmediato el invierno nuclear. Asimismo, debido a la dirección de los vientos continentales a partir del paralelo 30°, con dirección al Ecuador (Figura 12), el material particulado y la lluvia radiactiva de treinta detonaciones nucleares²³ podría llegar a México en pocas horas,²⁴ abarcando 272 mil kilómetros cuadrados —equivalente a la superficie de Ecuador—. La lluvia radiactiva emanada desde el territorio estadounidense contaminará cultivos y cuerpos de agua, entre ellos el Río Bravo.²⁵

Otro tanto de lluvia radiactiva se hará presente de manera inmediata. En la ciudad de Tijuana los efectos por la detonación de las ojivas nucleares sobre la ciudad estadounidense de San Diego, Spring Valley y la Base Naval de San Diego, se harán sentir inmediatamente. Al mismo tiempo, en Ciudad Juárez, Chihuahua, se vería afectada por los incendios y el pulso electromagnético debido a la detonación termonuclear sobre la base militar de Fort Bliss en el Paso, Texas. La ciudad de Mexicali se vería afectada por la destrucción de la base militar de Yuma Proving, Arizona; y la ciudad de Nogales por la destrucción de la base militar Fort Huachuca en Sierra Vista, Arizona (Figuras 12 y 13).

De manera menos local, inmediatamente después de la guerra nuclear, el material particulado acumulado en la atmósfera será de entre 37 y 47 millones de toneladas,²⁶ lo que a su vez provocará un invierno nuclear que reducirá la temperatura de la superficie terrestre entre 6 y 8 grados centígrados, así como una reducción de los rayos solares de entre el 32% al

²² Para realizar esta afirmación hay que considerar que una persona puede sobrevivir un máximo de dos meses sin ingerir alimentos. En México la ausencia de semillas significa la ausencia de alimento no solo para las personas, sino para el ganado, sin el cual, la reducción de alimentos será mayor. Si bien esta afirmación requiere mayor sustento no se puede descartar.

²³ La lluvia contendrá al menos un rad, que es la unidad que se utiliza para medir la dosis de radiación absorbida. Dicha lluvia radiactiva sería provocada por la destrucción de las bases militares, zonas urbanas y centrales nucleares en Florida, la costa de Alabama, Misisipi, Luisiana y Texas.

²⁴ Esta lluvia radiactiva estará potenciada por la destrucción de las centrales nucleares de South Texas y St. Lucie en Florida.

²⁵ Si los vientos continentales o alisios corren del paralelo 30° desde Florida y la costa estadounidense hacia el Ecuador, atravesarán el Golfo de México hasta llegar a las costas de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y la península de Yucatán.

²⁶ Esto considerando una conflagración entre Estados Unidos y Rusia utilizando un total de 400 ojivas nucleares.

48% (Xia, et al., 2022).²⁷ Este invierno nuclear sería devastador para la agricultura mexicana (y global). Se estima una reducción del 50% de la agricultura y pesca un año después de la guerra nuclear, y de entre el 50% al 90% cuatro años después.

Lo anterior sería devastador para los 11 mil kilómetros de litoral mexicano que cuenta con amplias zonas de pesca, y para la biodiversidad, la cual, a partir del Trópico de Cáncer hacia el Ecuador, es más sensible (vulnerable) a los cambios abruptos de temperatura. Al respecto, la biodiversidad tropical mexicana no tendrá posibilidad de sobrevivir a una reducción de seis u ocho grados centígrados, reducción que no será gradual sino casi inmediata. Si tomamos en cuenta que la población mexicana sería diezmada por la falta de granos y por la nula producción de alimentos procesados, ¿qué se puede esperar con una reducción del 50% o 90% de la agricultura, además de la extinción de su biodiversidad?

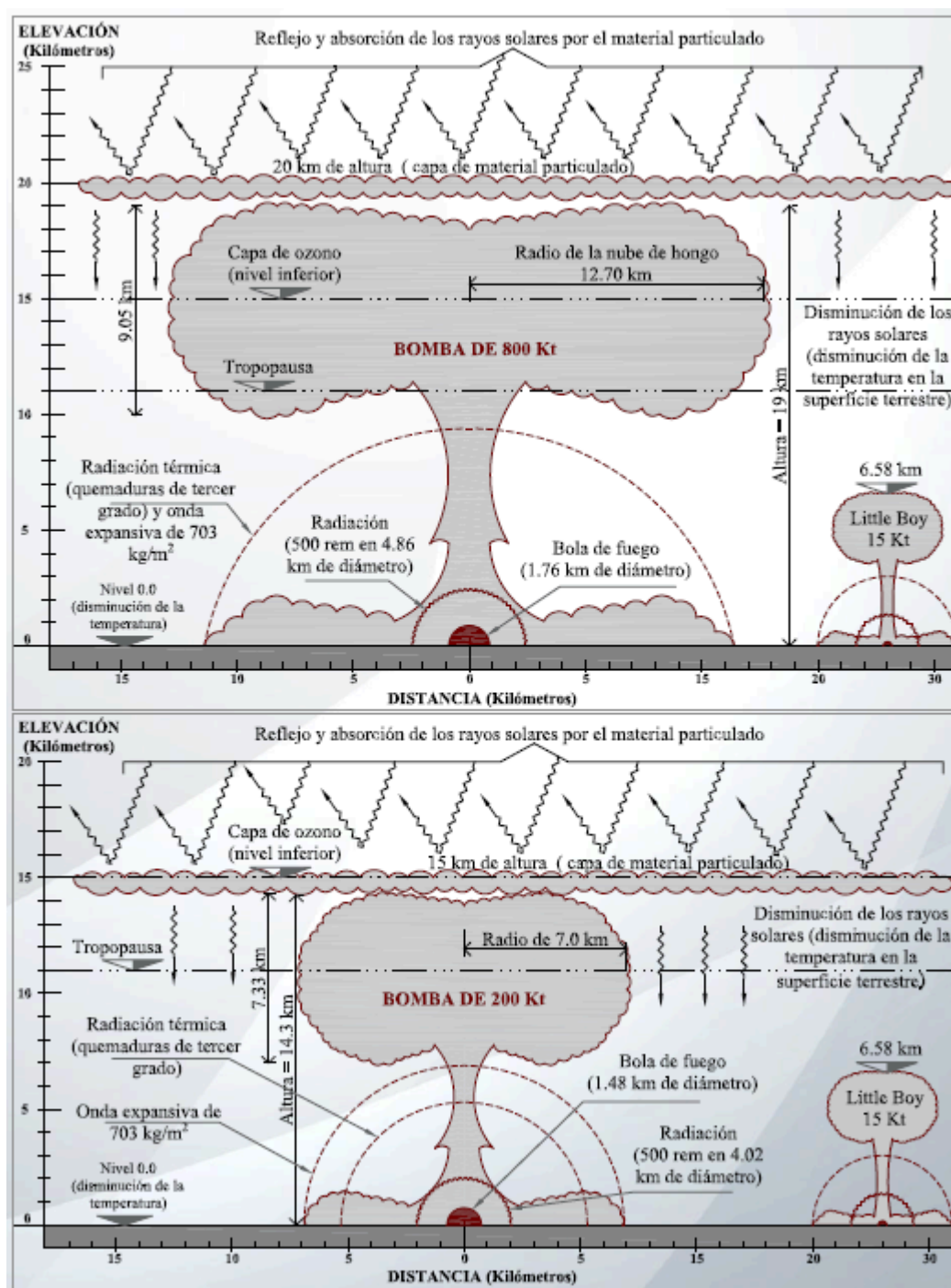
A pesar de ello, es importante conocer la afectación a la capa de ozono, ya que las bolas de fuego en forma de hongo se elevarán hacia la estratósfera e incluso hasta la mesosfera, a ochenta kilómetros de altura, quemando el nitrógeno del aire a su paso (Figura 14). Esto generará un compuesto llamado óxido de nitrógeno, el cual tiene la particularidad de destruir la capa de ozono; a esta destrucción ayudarán también las partículas de carbono negro repartidas en la atmósfera. En poco tiempo el material particulado en la atmósfera impedirá la entrada de los rayos solares, oscureciendo la Tierra y reduciendo la temperatura global. Sin luz solar, la fotosíntesis será mermada, lo mismo que la producción de oxígeno proveniente del fitoplancton de los océanos.

Siendo optimistas, habrá sobrevivientes diez años después de la conflagración nuclear, cuando el material particulado se haya disipado, pero solo para descubrir que gran parte de la capa de ozono habrá desaparecido, dando entrada libre a los rayos ultravioleta del Sol,²⁸ y también a los rayos cósmicos o rayos gamma, los cuales serán devastadores para las especies que aún sigan con vida. Los rayos ultravioleta inhibirán el crecimiento de las plantas y los cultivos, causarán quemaduras, cáncer de piel y cataratas; esto será el tiro de gracia para quien haya logrado sobrevivir a la conflagración e invierno nuclear.

²⁷ Se estima que los efectos climáticos de la guerra nuclear podrían durar hasta diez años, pero que el punto máximo se alcanzará en los primeros 24 meses. Por otro lado, si la cantidad de bombardeos nucleares provoca la emisión de 150 millones de toneladas de material particulado, se dice que la disminución de alimentos podría ser del 90% en tan solo 24 meses después de la guerra nuclear (Xia, et al., 2022).

²⁸ Los rayos ultravioleta que llegarán a la superficie terrestre se encargarán de inhibir la fotosíntesis y de acabar con gran parte de la vida después del invierno nuclear (si es que hay sobrevivientes). Los daños a la salud provocados por la exposición a este tipo de rayos están bastante documentados: cáncer, daños al sistema inmunológico, afectación al ADN, etcétera.

Figura 14. Detonaciones termonucleares de 800 (arriba) y 200 (abajo) kilotones



Elaboración propia con base en NUKEMAP

4. Escenario MX-02-AN, ataque nuclear contra México

Como lo afirmó Carl Sagan a inicios de los noventa, en el pensamiento de los estrategas militares y líderes políticos de las naciones con armas nucleares, el principal objetivo es “ganar” la guerra nuclear y exterminar al enemigo. En este sentido, además las repercusiones del escenario MX-01-IN, México podría estar en la lista de exterminio por parte de Rusia

y/o China, no tanto por ser un país con posibilidad de convertirse en un “líder” de la posguerra, sino porque tras la destrucción de Estados Unidos, sería inadmisible que México brinde apoyo o refugio a los líderes políticos o militares estadounidenses.

Más importante aún, es evidente que en 80 años de planes estratégicos y disuasión nuclear, los rusos (antes soviéticos) saben que los puertos, bases militares y zonas urbanas de México pueden ser ocupadas y utilizadas por los comandos de Estados Unidos.²⁹ De no ser bombardeado, México mantendrá, por un tiempo, sus recursos naturales del sur, territorios con gran cantidad de agua y biomasa principalmente,³⁰ así como su infraestructura en funcionamiento —para la producción de energía, extracción de petróleo y refinación de combustible—. Asimismo, mantendrá sus puertos, bases militares y aeropuertos internacionales, desde los cuales, las fuerzas armadas sobrevivientes de Estados Unidos podrían reabastecerse y trasladarse a otras partes del continente y del mundo.

Es por ello que, para eliminar toda posibilidad de supervivencia del enemigo, es decir, para que los líderes estadounidenses no utilicen los recursos, puertos y bases militares de su principal socio comercial, o reciban ayuda, México deberá ser eliminado con un minúsculo ataque nuclear. Para cumplir con este objetivo, Rusia puede utilizar una mínima porción de su numeroso arsenal táctico. Para este escenario lo más factible es que Rusia utilice su arsenal submarino para ultimar a Estados Unidos, y de paso, para lanzar un pequeño pero fulminante ataque nuclear contra México.

Saliendo de la Península de Kola y llegando al Mar de Noruega (a la altura de Islandia), un submarino SSBN Borei estará a la distancia adecuada para descargar únicamente dos de sus 16 misiles balísticos submarinos.³¹ Cada misil porta seis ojivas MIRV de 100 kilotones, por lo tanto, con dos misiles habría once ojivas sobre objetivos estratégicos en México (Figura 15 y 16): A) Refinería de Salina Cruz; B) El Puerto de Veracruz; C) El Puerto de Altamira; D) Refinería de Tula; E) Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles

(AIFA); F) Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; G) Refinería de Salamanca; H) Aeropuerto Internacional de Guadalajara; I) Puerto de Manzanillo; J) El Puerto de Mazatlán; K) Aeropuerto Internacional de Monterrey.

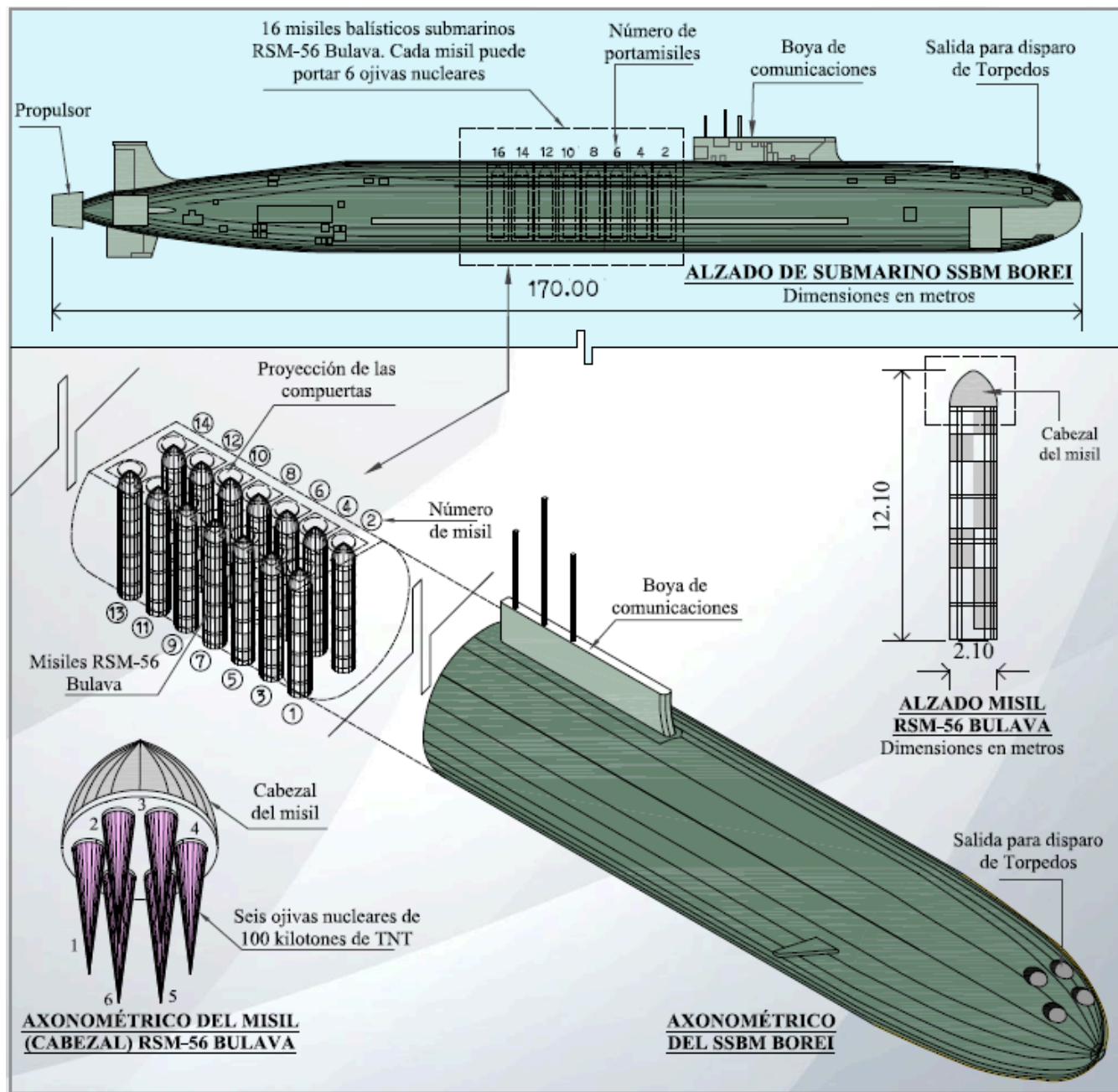
²⁹ De la misma manera, los estrategas estadounidenses se plantearon los escenarios del posible apoyo que podrían recibir los soviéticos, no por nada consideraron el exterminio masivo e inmediato del bloque sino-soviético y de los países pertenecientes al Pacto de Varsovia. Como ya se mencionó, en caso de guerra nuclear, sabemos que los planes estratégicos de Estados Unidos (O PLAN 8010) consideran la destrucción de China, Rusia, Irán, Siria y Corea del Norte.

³⁰ Los estados de Chiapas y Tabasco cuentan con las mayores reservas de agua, y en general, el sur de México es rico en recursos naturales. Esta región podría convertirse en la principal fuente de agua y de alimentos en el inicio de la hambruna. Por supuesto, conforme vaya agudizándose la sed y el hambre en la población sobreviviente, la explotación de dichos recursos aumentará hasta su extinción.

³¹ Rusia cuenta con al menos cinco SSBN Borei, submarino que puede cargar 16 misiles MIRV; cada misil puede desplegar 6 ojivas nucleares con un rendimiento de 100 kilotones y un alcance de 8,000 kilómetros.

Figura 15. Submarino SSBM Borei con sus respectivos misiles MIRV y ojivas nucleares de 100 kilotonnes de TNT.

Dos misiles serían suficientes para eliminar la infraestructura mexicana que podría servir de apoyo a Estados Unidos en la posguerra.



Elaboración propia.

Figura 16. Bombardeo sobre la infraestructura estratégica de México con ojivas de 100 kilotonnes (once objetivos)



Elaboración propia.

El saldo de este pequeño ataque significa la muerte inmediata de 323 mil personas, 885 mil heridos, 2.7 millones de lesionados por las ondas expansivas y el colapso total e inmediato de la nación mexicana. Es probable que, en menos de 30 días el número de víctimas podría ascender a 4 millones de personas, ya que la infraestructura de las principales ciudades —Guadalajara, Monterrey y Ciudad de México— estará gravemente dañada o destruida, por lo cual, no existirán medios para atender a los heridos y lesionados. En todo caso, la infraestructura —puertos, refinerías y aeropuertos— estará inutilizada o destruida para los mexicanos y, estratégicamente, para los estadounidenses. La destrucción sería equivalente a 73 bombas de Hiroshima, y en 24 horas habría una superficie contaminada por la lluvia radiactiva del tamaño de Bélgica (38,000 km²).

Aunque en este escenario el objetivo del ataque no es el asesinato masivo de la población, sino la destrucción de la infraestructura para que no sea utilizada por los

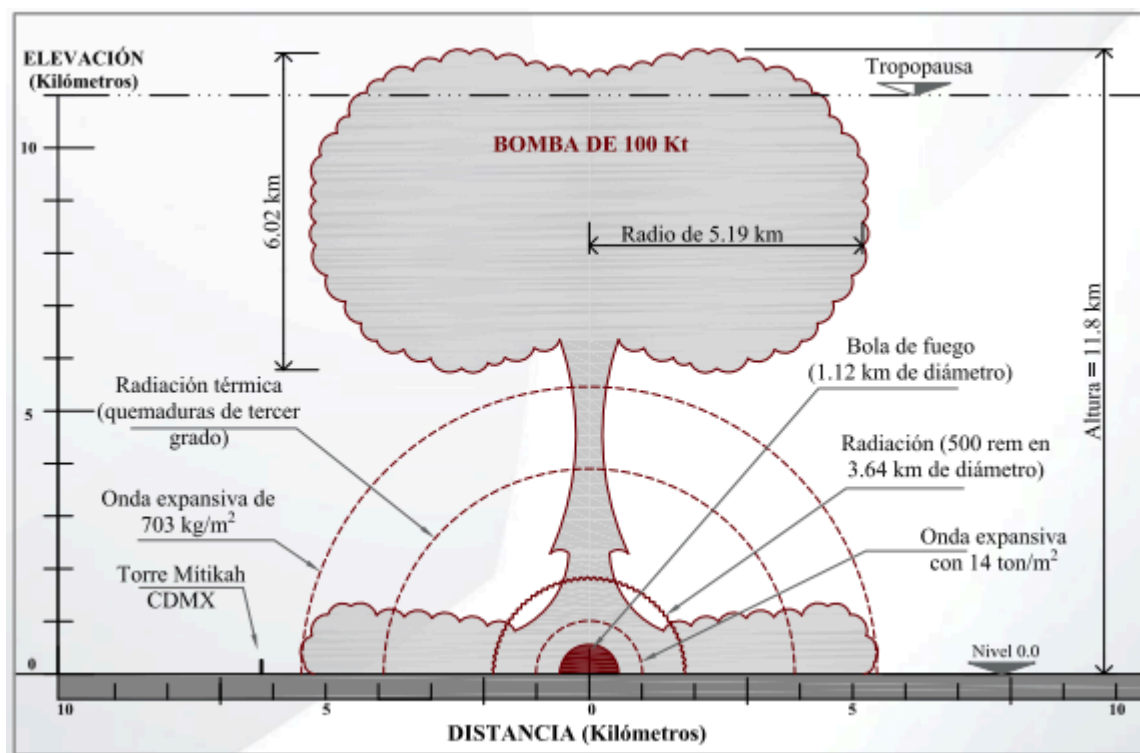
comandos estadounidenses, los incendios y los efectos de las ondas expansivas y pulso electromagnético provocarán daños devastadores para gran parte de la población: intoxicación por los humos de los incendios y la paralización de todos los servicios, principalmente de salud. Respecto a la paralización de los servicios, el pulso electromagnético tendrá gran responsabilidad —afectando la periferia de cada zona cero—.

Como se ha mencionado, el pulso electromagnético —efecto secundario de las detonaciones nucleares, cuyo alcance depende de ubicación geográfica de la zona cero y la altura del hipocentro— es devastador para todo sistema electromecánico como teléfonos móviles, computadoras, radios, transporte, equipos médicos, etcétera. Por lo tanto, todo aquel sobreviviente no tendría manera de escapar, además de estar completamente incomunicado, sin hospitales, agua potable, equipo médico, transporte ni energía eléctrica.

Estratégicamente, la destrucción de las refinerías de Salamanca, Tula y Salina Cruz dejaría a los posibles bombarderos y aviones estadounidenses sin una fuente alterna para recargar combustible después de la conflagración nuclear. Sin embargo, el ataque nuclear provocaría tormentas de fuego desde cada zona cero, extendiéndose por la red de distribución de combustibles o depósitos, potenciando los incendios y gases tóxicos en la atmósfera. En el caso de la destrucción de los puertos y aeropuertos, estratégicamente significa eliminar los sitios que los líderes o militares estadounidenses podrían utilizar u ocupar (desde buques o aeronaves) como refugio, cuartel general o para hacerse de alimentos, agua, medicamentos, combustible, etcétera.

El bombardeo con ojivas de 100 kilotones (Figura 17) sobre los aeropuertos de las principales ciudades del país (Guadalajara, Monterrey y Ciudad de México), podría ocasionar tormentas de fuego que se irían extendiendo por la combustión de componentes plásticos, productos químicos, rellenos sanitarios, centrales eléctricas, edificios, depósitos de gas, combustibles refinados como la gasolina e infinidad de cosas que se distribuyen por todo el tejido urbano. Los incendios generalizados serían suficientes para acabar con miles de personas más (Crutzen & Birks, 1982, pp. 114-121).

Figura 17. Detonación de ojiva de 100 kilotones sobre la infraestructura estratégica de México.



Elaboración propia.

El humo tóxico será lo único que respirarán los sobrevivientes de las ciudades más importantes del país, condenando su existencia a días y horas. Esas partículas tóxicas se distribuirán por la atmósfera, y a corto plazo se condensarán para caer en forma de una lluvia radiactiva que contaminará la superficie terrestre con detritos o partículas de rayos alfa, beta y gamma, invisibles para el ojo humano y con capacidad de atravesar muros de concreto de hasta treinta centímetros de espesor.

La destrucción de AIFA, que también es una base militar, y del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, tiene una importancia particular. Su ubicación es doblemente estratégica al estar lejos de la frontera con Estados Unidos y porque su periferia cuenta con amplia infraestructura, parte de la cual podría funcionar en el mundo de la posguerra nuclear; asimismo, su destrucción significaría el daño más considerable para el país. La detonación de una bomba de 100 kilotones sobre el AIFA causaría 3,500 muertes inmediatas, arrasando gran parte de la zona urbana.

Debido a la dirección del viento, la lluvia radiactiva se extendería hacia el sur, contaminando la totalidad de la Ciudad de México y gran parte de su zona metropolitana. La detonación sobre el Aeropuerto de la Ciudad de México ocasionaría la muerte inmediata a 130,000 personas, siendo que la lluvia radiactiva también se dirigirá hacia el sur, contaminando en el transcurso de una hora la totalidad de ciudad. Estas dos detonaciones sobre la zona urbana más grande y poblada de América Latina serían suficientes para

eliminar cualquier posibilidad de obtener recursos o ayuda para los comandos estadounidenses.

Conclusiones

Los escenarios MX-01-IN y MX-02-AN son hipotéticos, sin embargo, se basan en los planes estratégicos de Estados Unidos, lo que demuestra que la detonación de las armas nucleares entre los países en conflicto afectará gravemente a los países no beligerantes. En una conflagración nuclear, iniciada de manera deliberada o accidental, los países con armas nucleares priorizarán la destrucción de sus enemigos militares, rivales políticos, económicos e ideológicos, no obstante, en su estrategia nuclear también podrían incluir a las naciones no beligerantes, aquellas que representen una amenaza a su liderazgo en el mundo de la posguerra, tal es el caso de algunos países de América Latina: Brasil, Venezuela, Colombia, Argentina, Chile, Perú, Paraguay y México.

En el caso de México, su propia geografía representa un doble peligro ante la conflagración nuclear, y no precisamente por tener posibilidad de convertirse en un líder de la posguerra. Además de la interrelación cultural, México comparte la frontera más transitada del mundo y es dependiente de la economía, alimentos, productos y energía de Estados Unidos.

Esta cercanía y dependencia hacen de México un país totalmente vulnerable ante un ataque nuclear sobre Estados Unidos, así como por el invierno nuclear y demás efectos climáticos derivados por la detonación masiva de armas termonucleares. Peor aún, su ubicación geográfica convierte a México en un posible objetivo militar por parte de Rusia y

China, quienes al emular la estrategia nuclear estadounidense, podrían lanzar un minúsculo pero devastador ataque nuclear sobre México, eliminando de esta manera, cualquier posibilidad de los comandos estadounidenses para trasladarse a las instalaciones estratégicas de México.

Ante esta posibilidad, mucho más cercana que durante la Guerra Fría, los países de América Latina cuentan únicamente con una defensa: la Política Internacional, política que, a propuesta de México en 1967, hizo de la región latinoamericana una Zona Libre de Armas Nucleares a través del Tratado de Tlatelolco. No obstante, en aquel entonces, la humanidad no estaba enterada del alcance de los planes estratégicos de Estados Unidos y Rusia, tampoco del invierno nuclear, la hambruna generalizada y demás efectos climáticos consecuencia de la conflagración nuclear. Hoy lo sabemos, por lo que se debe actuar en consecuencia.

Actuar en consecuencia significa que las potencias nucleares acaten la decisión de la mayoría de los países del mundo: el cumplimiento del histórico Tratado de Prohibición de armas nucleares que entró en vigor en 2021. Con base al derecho internacional, nueve

naciones están obligadas a reducir y posteriormente dismantelar su arsenal nuclear. En este sentido, el cumplimiento del Tratado de Prohibición es uno de los principales objetivos de los países del Sur Global, objetivo que no será fácil de hacer, pues tienen que lidiar con el poder y la soberbia que caracteriza a las naciones nucleares, principalmente a Estados Unidos, Rusia y China, países cuya estrategia de seguridad nacional se basa en el terrorismo nuclear y el genocidio masivo. A pesar de ello, las naciones del Sur Global, principalmente de América Latina, están obligadas a organizarse y llegar a las últimas instancias, pues de no hacerlo, estarían aceptando su propia aniquilación.

Bibliografía

- Aguilar, S., Guazo, D., & Meza, S. (2024). México, el país de los cárteles. *El Universal*. México. Consultado el 01 de julio de 2024. Disponible en <https://interactivos.eluniversal.com.mx/2023/mapa-crimen-organizado/#Analisis>.
- Appy, Christian (2015). *American Reckoning*. Penguin Books. Nueva York
- Arkin, W. M. (2001). Targeting China. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 57:4, 72-72, DOI: 10.1080/00963402.2001.11460480.
- Buxton, N. (2025). NATO's 5 percent spending pledge is a threat to people and the planet. *Al Jazeera*. Opinions. 26 de junio de 2025, en <https://www.aljazeera.com/opinions/2025/6/26/natos-5-percent-spending-pledge-is-a-threat-to-people-and-the-planet>.
- Chomsky, N., & Robinson N. (2025). *El mito del idealismo americano. Cómo la política exterior de Estados Unidos pone el mundo en peligro*. Ariel. España.
- Crutzen, P., & Birks, J. (1982). En penumbra al mediodía: la atmósfera después de una guerra nuclear. *Ambio*, Academia de Ciencias sueca, volumen 11.
- Diaz-Maurin, F., & Gaulkin, T. (2022). Nowhere to hide: How a nuclear war would kill you—and almost everyone else. *Bulletin of the Atomic Scientists*, Octubre de 2022. Disponible en <https://thebulletin.org/2022/10/nowhere-to-hide-how-a-nuclear-war>.
- Dower, J. (2012). Culturas de Guerra. Pearl Harbor, Hiroshima, 11S, Irak. *Pasado & Presente*. Barcelona.
- Dower, J. (2018). *El violento siglo americano. Guerras e intervenciones desde el fin de la segunda guerra mundial*. Barcelona: Crítica.
- Ehrlich, A. (1984). Nuclear Winter: A forecast of the climatic and biological effects of nuclear war. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 40(4), 1s–15s. <https://doi.org/10.1080/00963402.1984.11459208>.
- Ellsberg, D. (2017). *The Doomsday Machine. Confessions of Nuclear War Planner*. New York. Bloomsbury.
- Embid, A., & Martín, L. (2017). *El Nexo entre el agua, la energía y la alimentación en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Santiago.
- Fitzgerald, F. (2001). *Way Out There in the Blue: Reagan, Star Wars, and the End of the Cold War*. Simon and Schuster. Nueva York.
- Air Force (2015). *Department of Defense Fiscal Year (FY) 2016 President's Budget Submission, Air Force Justification Book Volume 3b, Research, Development, Test & Evaluation, Air Force, Volume III, Part 2*. Obtenido de p. 3b–27. <http://www.sa-ffm.hq.af>.
- Air Force (2022). *Barksdale AFB First to Implement Upgrade to Nuclear Enterprise 'In More than 30 Years'*. 2nd Bomb Wing Public Affairs.
- Gobierno de la CDMX. (2021). *México, cuarto lugar en el consumo de alimentos ultra procesados*. Gobierno de la Ciudad de México. 16 de julio de 2021. En <https://sectei.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/mexico-cuarto-lugar-mundial-en-el-consumo-de-alimentos-ultra-procesados>.

- Hobsbawm, E. (2016). *Historia del siglo XX*, 1914-1991. Crítica. México.
- ICAN. (2025). *Hidden Costs: Nuclear Weapons Spending in 2024. The International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN)*. Ginebra, Suiza. .
- Joint Chiefs of Staff. (26 de junio de 1961). *Memorandum for the Secretary of Defense: Berlin Contingency Planning*. págs. 1-5, 20.
- Kaptanoglu, A., & Prager, S. (2022). US defense to its workforce: Nuclear war can be won. *Bulletin of the Atomic Scientists*. 02 de febrero de 2022. En <https://thebulletin.org/2022/02/us-defense-to-its-workforce-nuclear-war-can-be-won/#post-headline> g.
- Kristensen, H. M., & Korda, M. (2019a). Tactical nuclear weapons, 2019. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 75:5, 252-261, DOI: 10.1080/00963402.2019.1654273.
- Kristensen, H. M., & Korda, M. (2019b). United States nuclear forces, 2019. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 75:3, 122-134, DOI: 10.1080/00963402.2019.1606503.
- Kristensen, H., Korda, M., & Reynolds, E. (2023). Russian Nuclear Weapons, 2023. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 79:3, 174-199 , DOI: <https://doi.org/10.1080/00963402.2023.2202542>.
- Kristensen, H., Korda, M., Johns, E., & Knight, M. (2025). United States nuclear weapons, 2024. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 80:3, 182-208, DOI: <https://doi.org/10.1080/00963402.2024.2339170>.
- Kristensen, Hans M. & Matt Korda. (2022). Russian nuclear weapons, 2022. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 78:2, 98-121, DOI: 10.1080/00963402.2022.2038907.
- Kristensen, Hans M. & Matt Korda. (2023). United States nuclear weapons, 2023 . *Bulletin of the Atomic Scientists*, 28-52, DOI: 10.1080/00963402.2022.2156686.
- La Jornada (2022). Importa México la mitad de los granos y oleaginosas que consume. 03 de mayo de 2022, pág. 2.
- Lindau Nobel Laureate Meetings. (2024). *Mainau Declaration 2024 on Nuclear Weapons*. Lindau Nobel Laureate Meetings. Mainau Island.
- Lorrie, B. (2001). A Do-It-Yourself SIOP. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 57:4, 22-29, DOI: 10.1080/00963402.2001.11460470.
- Martner-Peyrelongue, C. (2020). Los puertos del Pacífico mexicano en el contexto de la red global de transporte multimodal. *México y la cuenca del pacífico*, 9(27), 129-159. En <https://doi.org/10.32870/mycp.v9i27.683>.
- Mascia, J., & Brownlee, C. (2024). How Many Guns Are Circulating in the U.S.? *The Trace. Investigating gun violence in America*. 12 de marzo de 2024. En <https://www.thetrace.org/2023/03/guns-america-data-atf-total/>.
- NASEM. (2025). *Potential Environmental Effects of Nuclear War. National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. Washington, DC. The National Academies Press*. <https://doi.org/10.17226/27515>.
- ONU. (2024). *Informe nacional presentado en virtud de las resoluciones 5/1 y 16/21 del Consejo de Derechos Humanos*. ONU, Asamblea General. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. 45o periodo de sesiones. Febrero de 2024 .

- Robock, A., & Toon, O. (2012). Self-assured destruction: The climate impacts of nuclear war. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 68(5), 66–74. DOI: 10.1177/0096340212459127.
- Robock, Alan. (1989). New models confirm nuclear Winter. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 45:7, 32-35, DOI: 10.1080/00963402.1989.1145972.
- Sagan, C., & Turco, R. (1991). *Un efecto imprevisto. El Invierno Nuclear*. Plaza & Janes. Barcelona.
- Saxe-Fernández, J. (2012). *Crisis e imperialismo*. UNAM-CEIICH. México.
- Schlosser, E. (2013). *Command and Control. Nuclear Weapons, the Damascus Accident, and the Illusion of Safety*. Penguin Books. New York.
- SIPRI. (2023). *SIPRI Yearbook 2023: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press.
- Tucídides. (2010). *Historia de la guerra del Peloponeso* (2010 ed.). Porrúa. México.
- Turco, R. (2017). Nuclear foreboding: Shadows cast by nuclear winter. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 73(4), 240–243. <https://doi.org/10.1080/00963402.2017.1338017>.
- Turco, R. P., Toon, O. B., Ackerman, T. P., Pollack, J. B., & Sagan, C. (1983). Nuclear Winter: Global Consequences of Multiple Nuclear Explosions. *Science*, 222: 1283-92.
- UCS. (2023). (Union of Concerned Scientists). *UCS Satellite Database*. UCS. 01 de junio de 2023. Disponible en <https://www.ucsusa.org/resources/satellite-database>.
- US Department of Defense. (Febrero de 2018). *Nuclear Posture Review*. Obtenido de <https://fas.org/wp-content/uploads/media/2018-Nuclear-Posture-Review-Version-2.pdf>.
- Xia, L., Robock, A., Scherrer, K., Harrison, C. S., Bodirsky, B. L., Weindl, I., . . . Heneghan, R. (2022). Global food insecurity and famine from reduced crop, marine fishery and livestock production due to climate disruption from nuclear war soot injection. *Nature*, No. 8:586-596. Doi.org/10.1038/s43016-022-00573-0.
- Zinn, H. (1999). *La otra historia de los Estados Unidos*. Siglo XXI. México.

Entre lo nuevo y lo viejo. El Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad (RST) del FMI como herramienta para promover soluciones de mercado al cambio climático

Pablo Nemiña

CONICET - FLACSO - UNSAM

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

This chapter explores the evolving role of the International Monetary Fund (IMF) in addressing climate change through the Resilience and Sustainability Facility (RSF), a new long-term financing instrument aimed at supporting low- and middle-income countries. It examines how the RSF reflects a shift in the IMF's mandate, traditionally focused on macroeconomic and financial stability, toward integrating environmental sustainability. Through an analysis of the 259 reform measures (RMs) in the 22 RSF agreements approved between October 2022 and February 2024, the chapter identifies three key findings: (1) the centrality of fiscal and energy-related reforms, which are coherent with the RSF's decarbonization goals; (2) the relative heterogeneity in content and orientation across countries, suggesting that borrowing governments play a role in shaping the agenda; and (3) the prominence of financial RMs focused on developing taxonomies, and risk management frameworks to foster green market governance and mobilize private capital. The chapter argues that this green policy turn, while promising, is limited by structural asymmetries in the global financial architecture. It concludes with policy recommendations to enhance the RSF's impact, including increasing available financing, strengthening partnerships with regional development banks, and improving the adaptability of conditionality frameworks. These reforms are essential to ensure that the IMF's climate engagement supports just, inclusive, and context-sensitive transitions in the Global South.

Palabras clave

IMF, climate change, RSF

Evaluación internacional desde el Sur: colaboraciones Sur-Sur para reconfigurar el ecosistema global, con equidad

Marcela Browne

Fundación SES

Maria Belén Herrero

FLACSO Argentina

Juliana Peixoto

FLACSO Argentina

Maria Cecilia Milesi

Global Change

Resumen

En el contexto actual de crisis del orden global, las prácticas de cooperación internacional —y particularmente las evaluaciones— siguen reproduciendo desequilibrios históricos entre el Norte y el Sur Global. Frente a ello, un colectivo Sur-Sur conformado por organizaciones de América Latina, África y Asia impulsó una investigación orientada a repensar la evaluación internacional desde un enfoque de equidad y justicia epistémica.

Los objetivos planteados consistieron en analizar las dinámicas de poder en el ecosistema de la evaluación internacional; visibilizar exclusiones estructurales; y promover enfoques metodológicos centrados en actores y saberes del Sur Global.

Se utilizó un enfoque participativo de “investigación / evaluación orientada por la equidad” (Equity-driven inquiry), incluyendo revisión de literatura, encuestas a 47 especialistas y entrevistas a 92 personas en 84 organizaciones de más de 30 países. Se desarrollaron espacios de análisis conjunto y aprendizaje colectivo, promoviendo una síntesis colaborativa transregional y multilingüe.

El estudio reveló exclusiones sistemáticas en todas las fases de la evaluación: formulación de políticas, diseño metodológico, contratación de evaluadores y difusión de resultados. Las evaluaciones siguen centradas en la rendición de cuentas a donantes, usando marcos normativos y técnicos del Norte Global. A pesar de ello, emergen experiencias inspiradoras de evaluación localmente liderada, decolonial y participativa.

La colaboración Sur-Sur representa una vía crítica para transformar el orden global y construir nuevas narrativas y prácticas en la cooperación internacional. Esto requiere financiamiento flexible, cambios institucionales y una genuina apertura del Norte a dejarse interpelar. Reconfigurar el ecosistema evaluativo global implica centrar voces históricamente marginadas y construir colectivamente criterios de legitimidad, éxito y transformación.

Palabras clave

Colaboración Sur-Sur, evaluación internacional, equidad, descolonización, reconfiguración global

Introducción

Las evaluaciones desempeñan un poderoso papel en la cooperación internacional. Los financiadores de iniciativas de cooperación internacional las solicitan para determinar la eficacia general de los programas y, más concretamente, para evaluar a las organizaciones que reciben apoyo para la ejecución de los programas.

En cuanto a esto último, una gran parte de las evaluaciones de la cooperación internacional se han centrado en garantizar la rendición de cuentas a los donantes, haciendo hincapié en la supervisión de las actividades. El poder de las evaluaciones de la cooperación internacional reside en gran medida en su papel a la hora de informar las decisiones sobre el mantenimiento, el aumento o incluso la eliminación del financiamiento. Esto adquiere mayor importancia si se toma en cuenta que las evaluaciones tienen vínculos históricos con los valores y métodos de la investigación científica natural y clínica, por lo que han privilegiado nociones como la verdad objetiva y la replicabilidad (y como tales, han elevado determinados métodos, como los diseños experimentales y los ensayos controlados aleatorios), al tiempo que han disminuido el papel del poder y el contexto. Además, dado que estos valores y métodos se han generado principalmente en el Norte Global, el campo de los evaluadores, no por casualidad, ha estado dominado mayormente por personas blancas, miembros de la élite, que se educaron en instituciones del Norte Global e, intencionadamente o no, aportan sus propias perspectivas y sesgos culturales a su trabajo. Así pues, aunque la evaluación se ha presentado como técnica, neutral en cuanto a los valores y especialmente objetiva, al igual que todas las disciplinas, está impregnada de normas, sesgos implícitos y juicios. Todo lo anterior ha supuesto, en muchos casos, que las evaluaciones hayan contribuido a una falta de impacto (en el mejor de los casos) y a un mayor afianzamiento de la desigualdad arraigada (en el peor de los casos), fomentado todo por las mismas intervenciones destinadas a abordar estos males.

Este resumen forma parte de un informe panorámico¹ más amplio mediante el cual se busca contribuir a un cúmulo de investigación cada vez mayor y de larga tradición que sostiene que, para que los esfuerzos de cooperación internacional inciten resultados sociales transformadores y sostenibles, tanto ellos como las evaluaciones que pretenden comprender su eficacia deben reconocer y abordar los desequilibrios de poder históricos y estructurales arraigados en ambos campos. En concreto, el informe destaca una serie de prácticas que los donantes, los profesionales, los académicos y los defensores identifican cada vez más como útiles para fomentar la conversación y la acción relacionadas con priorizar la equidad en la evaluación de la cooperación internacional.

¹ Para obtener el informe completo, ponte en contacto con Cecilia Milesi: cecilia@ceciliamilesi.com

Sobre la investigación

En julio de 2022, la Fundación Ford encargó al Global Change Center, Praxis UK y el Praxis Institute for Participatory Practice que dirigieran un análisis panorámico participativo para avanzar en 1) la comprensión del panorama de la evaluación de la cooperación internacional centrada en la equidad y 2) la identificación de lagunas y oportunidades que, de aprovecharse, ayudarían a aumentar la demanda de evaluación centrada en la equidad entre los financiadores de la cooperación internacional. Los investigadores, en colaboración con seis socios del Sur Global: Institute for Global Dialogue (IGD), Sudáfrica; Women for a Change (WFaC), Camerún; Gender and Equity Network South Asia (GENSA); North-South Initiative (NSI), Malasia; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina; Fundación SES, Argentina² (en adelante, el equipo de investigación o los investigadores), llevaron a cabo una evaluación dirigida por estos socios del Sur Global para escuchar a diversas partes interesadas que trabajan en la cooperación internacional, prestando particular atención a las perspectivas e ideas, a menudo ignoradas, de quienes proceden y tienen su sede en el Sur Global, donde se localiza la mayoría de los esfuerzos de cooperación internacional. Las conclusiones de este documento se generaron mediante una exhaustiva revisión bibliográfica, una encuesta en línea a 47 expertos³ y entrevistas y grupos de discusión con 92 personas de 84 organizaciones, entre ellas 13 organizaciones de financiamiento del Norte Global, 11 redes de evaluación de todo el mundo y 58 consultorías, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, instituciones académicas y dependencias gubernamentales del Sur Global. Por ser importante tanto para el proceso como para el resultado, el equipo de investigación no sólo coordinó y facilitó la participación de personas de todos los continentes durante la recolección de datos, sino también en la fase de análisis de los mismos, con el objetivo de centrar las múltiples voces y perspectivas, el debate y el aprendizaje mutuo.

Este informe comienza con la presentación de algunos de los retos clave de la evaluación de la cooperación internacional que los enfoques centrados en la equidad pretenden

² Las personas que participaron en esta investigación fueron: **Praxis - Reino Unido, Praxis - Institute for Participatory Practices**: Pradeep Narayanan, Sowmya B, Tarini S; **Centro para el Cambio Global**: Cecilia Milesi, Erika Lopez Franco, Dyams Sanon, Caio Maia, Tshidi Moilwa (Asistente de Investigación Independiente); **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)**: María Belén Herrero, Juliana Peixoto Batista, Rocio Ceballos, Sarah Wendt; **Fundación SES (Latinoamérica)**: Marcela Browne, Gabriela Nahabedian; **Women for a Change (África)**: Zoneziwoh Mbongdulo-Wondieh, Nancy Makeoh, Sandra Enih; **Institute for Global Dialogue (África)**: Philani Mthembu, Ashraf Patel; **North South Initiative (Asia)**: Adrian Pereira, Manishankar Prasad, Anne Beatrice; **Gender and Equity Network South Asia - GENSA (Asia)**: Sonal Zaveri, Shweta Anand, Neha Dhingra; Asmita Naik; y **las traductoras** Andrea Atorino y Arana Angeles.

³ En la encuesta participaron 42 personas del Sur Global, 4 del Norte Global y 1 perteneciente a la clasificación "otra".

abordar. Después, se realiza un primer mapeo de los esfuerzos que diversos actores del Norte Global y del Sur Global están llevando a cabo para transformar el statu quo de desigualdad.

Centrando la equidad en las evaluaciones

Antes de debatir cómo se manifiesta la desigualdad en el ecosistema de evaluación de la cooperación internacional, es importante reconocer que el propio ámbito de la cooperación internacional es el resultado de desequilibrios de poder entre el Norte Global y el Sur Global.⁴

La ayuda para el desarrollo, en forma de préstamos monetarios, asistencia técnica, donativos y otros recursos, fluye del Norte Global al Sur Global. Además, los términos y condiciones de la ayuda están controlados principalmente, si no exclusivamente, por los países donantes del Norte Global y/o por instituciones y bancos multilaterales en los que el Norte Global mantiene una influencia desmesurada, a pesar del reciente aumento del poder geopolítico y económico de China y otras naciones del grupo BRICS.⁵ Este dominio se extiende al establecimiento de normas y a la determinación de "estándares de excelencia" en la programación y las inversiones de la cooperación internacional, incluyendo lo que se valora y lo que cuenta como éxito.

Por extensión, en las evaluaciones de los programas de cooperación internacional, la cuestión del tipo de preguntas que se formulan, las personas quienes las formulan y con qué métodos lo han hecho se ha situado histórica y predominantemente en el Norte Global y ha sido moldeado por sus actores. El papel de las evaluaciones a la hora de amplificar lo que funciona y lo que no en relación con la cooperación internacional, así como de ayudar a informar sobre las decisiones de financiamiento, debe considerarse dentro de este contexto histórico y actual de los desequilibrios de poder.

Exclusión en el sistema de la evaluación

Aunque se han producido cambios, los procesos de evaluación han seguido pasando por alto y/o excluyendo a los grupos que las iniciativas de cooperación internacional a menudo buscan potenciar e incluir. Esta investigación confirmó la exclusión estructural durante cuatro etapas clave de la toma de decisiones en la evaluación: política, organización, metodología y difusión.

A nivel de **política**, el equipo de investigación descubrió que las políticas se formulan utilizando criterios que centran los principios y estándares del Norte Global, sin tener

⁴ Véase la página 172-174 del Informe sobre la Desigualdad en el Mundo, 2022, disponible en https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/WorldInequalityReport2022_Full_Report.pdf

⁵ BRICS es un acrónimo que representa a un grupo de cinco grandes economías emergentes: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, que han formado una asociación cooperativa para mejorar su cooperación económica y su influencia en la escena mundial.

suficientemente en cuenta los contextos locales y las dinámicas de poder. Un ejemplo que se ha citado a menudo, incluso por los participantes en este estudio, es la aplicación casi universal de los seis criterios (pertinencia, eficacia, impacto, coherencia, eficiencia y sostenibilidad) del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE) a las evaluaciones de la cooperación internacional. Estos criterios reflejan normas y puntos de vista centrados en el Norte Global sobre el desarrollo, la epistemología y la evaluación y dan prioridad a la imparcialidad y la credibilidad por encima de las experiencias subjetivas de las comunidades afectadas por las políticas de desarrollo.⁶

“[A los donantes] les preocupa que las evaluaciones sean transparentes y apolíticas, por lo que quieren evaluadores experimentados que no estén relacionados con el país en el que se realiza la evaluación. Hay complicaciones políticas que impactan la evaluación”.

[Donante del Norte Global]

El equipo de investigación observó que, a nivel **organizacional** u operativo, la exclusión se produce en el proceso de definición y difusión de los Términos de Referencia de la evaluación, que dirigen las organizaciones donantes, y a través de prácticas de reclutamiento que favorecen a los evaluadores, empresas de consultoría e instituciones académicas del Norte Global, que pueden considerarse más “objetivos”, cualificados o incluso más políticamente neutrales que los evaluadores locales.⁷ Aunque los datos de esta investigación muestran un cambio relativamente reciente hacia la presencia de más profesionales del Sur Global en los equipos de evaluación, esto parece limitarse sobre todo a los que han nacido, crecido, se han educado y/o se han formado en el Norte Global y dominan el idioma inglés.

Además, los complejos procesos de contratación, los requisitos legales y contractuales restrictivos y las directrices inflexibles para la presentación de informes suponen barreras adicionales para los evaluadores del Sur Global o locales.

La exclusión también se origina a través de decisiones **metodológicas** que reflejan normas que siguen dando prioridad a los enfoques cuantitativos y lineales, a costa de los enfoques cualitativos y participativos que priorizan los conocimientos y matices locales.⁸

⁶ El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un actor clave en la configuración de la política mundial de desarrollo y es el mayor financiador de investigaciones y evaluaciones a nivel mundial. Irónicamente, mientras que los principios del CAD-OCDE se centran en la participación y la inclusión, parece haber un espacio limitado para la participación de los países receptores en la evolución y finalización de estos principios.

⁷ “Local” en este informe resumido significa algo relacionado con el Sur Global o, más concretamente, más cercano al lugar o lugares donde se implementan las intervenciones de la cooperación internacional.

⁸ Los evaluadores locales afirmaron que también se enfrentan a situaciones difíciles, como la censura y el acoso, cuando cuestionan los estándares y metodologías impuestas.

Además, estas decisiones siguen tomándose en el Norte Global, por los encargados de la evaluación de la cooperación internacional y/o las empresas con sede en el Norte Global que dirigen las evaluaciones. Las organizaciones y los evaluadores del Sur Global, cuando participan, suelen estar limitados a la función de recopilación de datos. Los participantes en el estudio también compartieron que esta falta de espacio para evaluadores emergentes (y especialmente los que no pertenecen a la élite) del Sur Global está asociada en parte con la ausencia de metodologías más centradas en la equidad, como el aprendizaje-acción y las formas creativas, autóctonas⁹ y relevantes de evaluar el cambio social.

Según los participantes, las decisiones de difusión pueden reforzar las dinámicas de poder excluyentes mediante el uso limitado de los hallazgos, la falta de acceso abierto a los datos y un lenguaje técnico que rara vez se entiende fuera de la comunidad evaluadora. Además, la rendición de cuentas a los financiadores suele ser la máxima prioridad, lo que determina la audiencia y determina qué información se comparte y con quién.

Exclusión estructural en el ecosistema de evaluación



En última instancia, esta exclusión estructural afecta de forma desproporcionada a los evaluadores del Sur Global, a la población local y a las comunidades, así como a los evaluadores y socios ejecutores que representan ideologías diversas.

Evaluación centrada en la equidad

Los defensores, especialmente de los movimientos sociales del Sur Global y de las iniciativas de cooperación Sur-Sur, llevan mucho tiempo identificando y luchando contra

⁹ EvalIndigenous comenzó en noviembre de 2015 como una red mundial de grupos de trabajo de EvalPartners. Más información disponible en <https://comm.eval.org/acaipetig/evalindig>

las desigualdades arraigadas en la cooperación internacional y su evaluación, incluidas las barreras estructurales detalladas anteriormente. Recientemente, acontecimientos mundiales como la pandemia de COVID-19 han puesto al descubierto la creciente desigualdad en todo el mundo y han contribuido a un palpable resurgimiento de los llamamientos para abordar los desequilibrios de poder en estos ámbitos y, de hecho, en todas las facetas de la vida.

Además, los participantes de esta investigación afirmaron algunos componentes y marcos clave y bien documentados de la evaluación de la cooperación internacional que, según los investigadores, pueden considerarse como una cohesión de la evaluación orientada a la equidad. Estos componentes incluyen la participación significativa y sustancial de las comunidades, organizaciones y personas más próximas, implicadas e involucradas en las intervenciones de cooperación internacional, así como la prioridad del conocimiento local, las partes interesadas locales y la comprensión del poder y el contexto.

Es importante destacar que los participantes describieron la evaluación centrada en la equidad como aquella que va más allá de la participación para permitir cambios en las relaciones de poder entre el Norte Global y el Sur Global, lo que incluye acercar las decisiones sobre el alcance, el diseño, la metodología y la difusión de las evaluaciones a las partes interesadas principales, incluidas las comunidades, los socios ejecutores y los evaluadores locales.

Primeras señales de progreso

Hay pruebas de progreso. Por ejemplo, como se ha señalado anteriormente, los investigadores encontraron pruebas de que había más evaluadores y empresas consultoras del Sur Global en diversas funciones de evaluación. Se observó una mayor diversidad de género en los puestos de dirección de los equipos de evaluación y los participantes informaron sobre un aumento del número de evaluadores "feministas" y "transformadores" que forman asociaciones duraderas con donantes filantrópicos más orientados a la equidad. También parece que algunos miembros de la comunidad de donantes son cada vez más conscientes de la necesidad de un análisis de contexto interseccional y consciente del poder. Y en todo el ecosistema de la evaluación hay llamamientos cada vez más insistentes a problematizar la supremacía de los estándares del CAD-OCDE y las metodologías impuestas por los donantes y a abogar por evaluaciones culturalmente pertinentes, por la integración de las formas autóctonas de creación de conocimientos y por avances hacia múltiples comprensiones de lo que constituye el desarrollo.

La representación importa. Las voces importan.

A la hora de buscar expertos "locales", los investigadores comprendieron la necesidad de ser más precisos sobre lo que se entiende por expertos "representativos", para evitar la tergiversación o el tokenismo. Los entrevistados expresaron su preocupación por el hecho de

que no basta con contratar a alguien del mismo país o región y dar por sentado que posee automáticamente los conocimientos locales necesarios. En cambio, los participantes señalaron que debería darse importancia a factores como el idioma, la cultura y la experiencia a la hora de determinar quién es verdaderamente representativo de una comunidad o región concreta. Esto implica dar voz y un papel en la evaluación de los programas de cooperación internacional a las personas que adoptan múltiples marcos teóricos, políticos y culturales. Los participantes también hicieron hincapié en que es crucial representar ideologías alternativas como el feminismo, el racismo contra las personas afrodescendientes, la descolonización o el anticapitalismo, y contratar a evaluadores que concuerdan con estas ideologías alternativas y desafían activamente a la corriente dominante.

Enfoques emergentes

Aun reconociendo la magnitud del cambio necesario para centrar la equidad en la programación y la evaluación de la cooperación internacional, el equipo de investigación consultó recursos de terceros, así como a los participantes del estudio, para darse una idea de los cambios que están en marcha.

En las páginas siguientes se presentan sólo algunos ejemplos de los pasos que han empezado a dar diversos actores del Norte y Sur Global del ecosistema de la evaluación quienes reconocen la compleja naturaleza del trabajo de desarrollo mientras siguen presionando para cambiar el statu quo. Esta lista no es exhaustiva. De hecho, el equipo de investigación reconoce que éstas no son más que un pequeño subconjunto de las muchas iniciativas y enfoques que se están implementando en todo el mundo. Más bien, los ejemplos ofrecen una visión de la amplitud de lo que se está intentando en diversos contextos y con diversos actores y señalan las oportunidades y obstáculos reales a los que se enfrenta cada uno.

Esta sección comienza con la presentación de algunos ejemplos de la evaluación liderada por actores locales. A continuación, se observan algunos de los componentes básicos de la evaluación centrada en la equidad: la retroalimentación y el aprendizaje colectivo, y la reflexión y la responsabilidad de los donantes. La sección concluye con un debate sobre la importancia del desarrollo de capacidades y la capacitación para mantener y hacer crecer en el futuro los métodos de evaluación centrados en la equidad.

Promover el poder local mediante una evaluación liderada por actores locales

La localización, una encarnación reciente de los esfuerzos por dar prioridad a las perspectivas de las personas impactadas por los programas de cooperación internacional, ha cobrado impulso desde la Cumbre Humanitaria Mundial (2016) y el establecimiento del "Gran Pacto", un acuerdo entre los principales donantes para "localizar" la agenda

humanitaria.¹⁰ Las instituciones bilaterales y multilaterales que apoyan el Gran Pacto se enfrentan ahora a un llamamiento urgente para hacer operativos sus compromisos rindiendo cuentas de sus esfuerzos y promoviendo el poder local. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por ejemplo, se ha comprometido a que el cincuenta por ciento de sus iniciativas de programación y evaluación sean dirigidas localmente para el año 2030.¹¹

La investigación identificó varios ejemplos relativamente recientes de programación y evaluación lideradas por actores locales en los que se ha intentado traspasar el poder a los actores locales, incluso en la planificación, el diseño, la identificación de medidas de éxito y la alineación de valores, entre otros. Los participantes en el estudio asociaron a menudo estas prácticas de evaluación liderada por actores locales con enfoques de evaluación conscientes del poder, participativos y descolonizadores.¹²

Descubrieron que estos enfoques valoran e incorporan diversos puntos de vista, pero hacen particular énfasis en las perspectivas de los más afectados por el problema o el programa estudiado. Los investigadores también se enteraron de que muchas organizaciones del Sur Global están probando distintos tipos de indicadores localizados para medir su impacto y su poder de cambio social. Aunado a ello, los investigadores entendieron que la evaluación liderada por actores locales cuenta con el apoyo de los donantes, que se esfuerzan por mejorar una práctica de planificación y evaluación para que sea más flexible y adaptada a las demandas emergentes locales.

Desafíos

El financiamiento y los recursos adecuados son cruciales para el éxito de los esfuerzos de evaluación liderada por actores locales, pero estudios recientes muestran que las dependencias no asignan recursos financieros a los actores locales, a pesar del creciente impulso y concienciación desde el Gran Pacto. Sólo el seis por ciento del presupuesto de la USAID se asigna directamente a organizaciones locales y el financiamiento para los socios

¹⁰ Página web del Gran Pacto:

<https://interagencystandingcommittee.org/content/grand/bargain-hosted-iasc>

¹¹ Véase: <https://www.usaid.gov/localization>

¹² Una perspectiva consciente del poder pretende mitigar los efectos de los desequilibrios de poder, promover la equidad y la inclusión, así como garantizar que el proceso de evaluación sea justo y significativo para todas las partes interesadas. Los enfoques participativos empoderan a los grupos marginados y dan prioridad a sus voces en el diseño, la ejecución, la evaluación y la adaptación de los programas mediante una estrecha colaboración con las comunidades. La descolonización reconoce la explotación histórica de los países y pueblos del Sur Global y pretende dismantelar las ideologías coloniales y neocoloniales del pensamiento y los enfoques occidentales. También toma en consideración condiciones estructurales y sistémicas como el cambio climático, el agotamiento de los recursos y los desequilibrios económicos.

locales ha disminuido desde 2021, lo que limita las inversiones y los esfuerzos de evaluación liderada por actores locales.¹³

También existe una notable tensión en el ecosistema, donde los críticos de la localización han señalado que las evaluaciones lideradas por actores locales han sido cooptadas por organizaciones del Norte Global que no toman suficientemente en cuenta las dinámicas de poder, ni el contexto histórico, incluida la colonización. En este marco, se considera que la localización sigue estando centrada en los donantes. Con este fin, algunos participantes en el estudio dijeron a los investigadores que, aunque el compromiso de los actores del Norte con la evaluación liderada por actores locales supone un avance con respecto al statu quo de inequidad, lo que se necesita para un cambio duradero son acciones de evaluación y empoderamiento dirigidas por las voces del Sur y basadas en prácticas emancipadoras, en lugar de depender únicamente de la buena voluntad de los donantes del Norte Global y de las ONG paraguas que tienen su sede predominantemente en el Norte Global, con oficinas satélite en el Sur Global.

Oportunidades de impacto

Los hallazgos de esta investigación sugieren que la adaptación a los contextos locales y el uso de enfoques impulsados por la comunidad deben constituir la base de cualquier promoción del poder local. Esto puede hacerse mediante la incorporación de valores no occidentales y la inclusión de marcos, métodos, herramientas y valores locales y autóctonos en los programas de evaluación. Los donantes deberían proporcionar financiamiento flexible a largo plazo para garantizar procesos de evaluación más profundos que recojan las voces populares, invertir en socios de aprendizaje a largo plazo, crear mecanismos locales y nacionales con las partes interesadas locales para el seguimiento conjunto de la estrategia de los donantes y trabajar con activistas y líderes sociales que promuevan el aprendizaje sensato y las alianzas diversas.

Transición de cambio liderada por el Norte Global

No dejar a nadie atrás

El marco de las Naciones Unidas de "No dejar a nadie atrás" es un reconocimiento explícito de la necesidad de combatir la discriminación y la desigualdad para alcanzar con éxito los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los principios y prácticas de No dejar a nadie atrás han generado diversas orientaciones para que la programación de la ONU se centre en la equidad. Sin embargo, una evaluación de 2022 indica que el programa No dejar a nadie atrás aún no está plenamente integrado, pues carece de las categorías analíticas necesarias

¹³ Véase:

<https://www.devex.com/news/us-congress-grills-usaid-chief-on-localization-ukraine-food-crisis-103200>
y <https://www.cgdev.org/blog/usaid-localization-numbers>

para comprender quién se queda atrás y por qué. La evaluación recomienda que, para seguir avanzando, hay que centrarse en los cambios de mentalidad, en una formación profunda sobre la interseccionalidad (reconociendo que tomar en cuenta las perspectivas de los más rezagados requiere un enfoque de pensamiento sistémico), en una mayor colaboración y asociación, y en una mayor diversidad y formación del personal para lograr una mejor integración, aplicación y, en última instancia, mejores resultados. La evaluación también señala varias lecciones que son relevantes para promover la equidad en el ecosistema de la evaluación, como comprender y desafiar las injustas dinámicas de poder y la necesidad de prácticas de evaluación flexibles.

Ejemplos de iniciativas lideradas por actores locales

Los siguientes son sólo algunos ejemplos que describen una variedad de formas lideradas por actores locales en las que las organizaciones y los financiadores del Sur Global y del Norte Global han desarrollado indicadores, identificado medidas de éxito, diseñado e implementado evaluaciones y valorado y construido capacidades.

Ejemplos del Sur Global

- El [Fondo de Mujeres del Sur](#), el [Fundo Brasil de Direitos Humanos](#) y el [Fondo Baobá](#) promueven modelos híbridos y de coliderazgo para la planificación estratégica y la orientación de la evaluación, con líderes sociales jugando papeles fundamentales.
- La [Red de Educación Popular](#) (REPEM LAC) desarrolló indicadores del "buen vivir" en consonancia con los valores feministas y de la educación popular, en diálogo con mujeres de toda América Latina.
- El [paradigma del Buen Vivir](#) reconoce los derechos de la Madre Naturaleza y de los diversos grupos sociales en el desarrollo.
- El [Consejo de Educación Popular de American Latina y el Caribe](#) (CEAAL) creó un diploma participativo para los procesos de capacitación inspirado en la pedagogía de Paulo Freire.
- La [Red Alforja](#), GRADE y otros amplían el uso y el conocimiento de la investigación acción participativa y crítica, a pesar de no ser utilizada por la mayoría de los donantes.
- [Slum Dwellers International](#) desarrolla las capacidades Sur-Sur y el intercambio de conocimientos entre asociaciones a múltiples niveles.
- [SAHAJ](#) adopta una postura y detiene la colaboración si los evaluadores no están alineados con los valores de la organización.
- [FunsalProdes](#) se han opuesto a los requisitos de evaluación definidos por los donantes.

Ejemplos híbridos y del Norte Global

- El [marco de las Naciones Unidas de "No dejar a nadie atrás"](#) (detallado en la p.9).
- [La UNICEF en Bután](#) creó un Comité Directivo Juvenil para proporcionar información continua a la dependencia, así como para ayudar a mejorar el trabajo local de acuerdo con las diversas realidades de la juventud en el país.
- [Mama Cash](#) financia y apoya la acción colectiva feminista a escala mundial, conectando y movilizand recursos para iniciativas y grupos feministas en asociación con otras organizaciones.
- Sida [ha encargado un estudio](#) para evaluar sus éxitos y fracasos en la aplicación de la agenda de localización del Gran Pacto.
- El FCDO ha mostrado su [compromiso, pero ha tenido un éxito limitado](#) en la aplicación de la agenda de localización.
- La [USAID](#) ha difundido un borrador de guía para sus socios ejecutores sobre la recopilación de opiniones de los beneficiarios de los programas de desarrollo.
- Existe una notable voluntad política de apoyar las "[Directrices de la ONU para la participación comunitaria en la consolidación y el mantenimiento de la paz](#)" dirigidas por actores locales.

Transición híbrida de cambio

Enfoque Hecho en África (Made in Africa)

Concebido inicialmente en una convocatoria de la Asociación de Evaluación de África (African Evaluation Association - AfrEA) para desafiar la "violencia epistémica" percibida en la evaluación dominante, el enfoque [Hecho en África](#) (Made in Africa) abarca la evaluación culturalmente receptiva, la validez multicultural, las metodologías descolonizadoras y autóctonas, y considera la cultura en cada parte de los marcos de evaluación. Su núcleo es la creencia de que la evaluación a menudo pasa por alto las intrincadas cuestiones contextuales conformadas por las culturas sociales, las tradiciones y las necesidades prioritarias de las personas del Sur Global. El marco promueve un enfoque de justicia social en el diseño y la evaluación de los proyectos, identificando y desarrollando un enfoque de la evaluación singularmente africano. Hace hincapié en la importancia de la cercanía al contexto, la cultura y la historia, al tiempo que acepta las creencias y la subjetividad en la investigación. Además, el enfoque Hecho en África defiende que la ubicación social del evaluador importa y que los evaluadores desempeñan un papel en la promoción del cambio social y la justicia social. Evitar el etnocentrismo significa adoptar múltiples perspectivas culturales y la cultura es fundamental en el proceso de evaluación debido a la profunda forma en que configura la visión del mundo, los valores y las normas. Hecho en África reconoce que las comunidades cultural y étnicamente diversas pueden

contribuir a la redefinición del campo de la evaluación. Hecho en África ha inspirado los enfoques de "Hecho en..." en otras regiones, incluida, más recientemente, América Latina.

Transición híbrida de cambio

El Manifiesto por el Cambio #TransferirElPoder

El [Manifiesto por el Cambio #TransferirElPoder](#) (2019) fue elaborado conjuntamente por un grupo de activistas y profesionales del desarrollo comunitario del África Subsahariana, Asia Meridional y el Reino Unido, convocados por el Global Fund for Community Foundations en una conferencia celebrada en 2019 sobre el desarrollo centrado en las personas. El manifiesto enfatiza pasar de un sistema que se preocupa por obtener soluciones rápidas y la transferencia de fondos a un enfoque creativo que libere el poder intrínseco de las comunidades para determinar su propio rumbo hacia el desarrollo. En lugar de utilizar términos como "beneficiarios" y "destinatarios", el manifiesto promueve un enfoque de organización comunitaria y construcción de movimientos que destaca la relevancia, el arraigo y los grupos de apoyo. Además, el manifiesto pide que el financiamiento externo reconozca, respete y aproveche los recursos y activos locales, ampliando los horizontes más allá del dinero como motor central del cambio y valorando más otros tipos de activos y recursos no financieros infinitos, como el conocimiento, la confianza y las redes. Por último, el manifiesto insta a cambiar el lenguaje que se utiliza para permitir nuevas formas de trabajar y de pensar y para desafiar el dominio del idioma inglés.

Retroalimentación y aprendizaje colectivo

Otro grupo de actividades que los participantes señalaron como parte de una buena práctica de evaluación centrada en la equidad, y uno especialmente valioso para abordar los retos estructurales inherentes a la difusión, es la retroalimentación y el aprendizaje colectivo. Al reunir a profesionales, académicos y legisladores para debatir temas emergentes, metodologías innovadoras y buenas prácticas en el campo, el aprendizaje colectivo en cualquier formato, tanto presencial como en línea, ofrece un lugar para el intercambio de información, la creación de redes y la colaboración. Un aspecto central de esta creación cruzada de ideas es cambiar la dirección del flujo de información y la retroalimentación, es decir, del Norte-Sur al Sur-Norte, así como del Sur al Sur.

Asimismo, la retroalimentación se consideró fundamental para el aprendizaje. Por ejemplo, los participantes citaron la invitación del PNUD a Southern Voice para que revisara sus evaluaciones de la iniciativa fundamental de No dejar a nadie atrás, mediante lo cual los actores del Sur, con experiencia en procesos consultivos participativos, proporcionaron una retroalimentación crítica a los donantes para mejorar sus esfuerzos de evaluación orientados a la equidad.

Desafíos

Los investigadores observaron que el aprendizaje colectivo se percibe a menudo como algo bueno si se puede, pero no como algo imprescindible. Esta falta de priorización se ha traducido en una falta de financiamiento para dichas actividades. Además, rara vez se ofrecen oportunidades para documentar formas de trabajar y metodologías en diferentes idiomas, lo que dificulta el intercambio de conocimientos.

Las colaboraciones interregionales e interorganizacionales son complejas y costosas y requieren traducción, facilitación y documentación que a menudo no se incluye en los procesos presupuestarios.

Oportunidades de impacto

La investigación ha puesto de relieve la aparición de diversos esfuerzos que han facilitado la colaboración Sur-Sur y Sur-Norte. El intercambio de conocimientos se ha traducido en una mayor capacidad, relaciones más sólidas y confianza entre los actores, con la posibilidad de cuestionar los flujos de información Norte-Sur que han sido históricamente dominantes, así como los estándares y principios patrocinados por el CAD-OCDE que tradicionalmente han guiado las políticas y prácticas de evaluación dominantes.

Transición de cambio liderada por el Sur Global : La Agenda Sur-Sur

Elaborada por 135 países del Sur Global en diálogo con todos los miembros de la Asamblea General de la ONU bajo el paraguas del G77 y China, la agenda Sur-Sur promueve la acción política conjunta en las Naciones Unidas y otros diálogos políticos multilaterales. Esto incluye trabajar con el Movimiento de Países No Alineados, fomentar la creación de conocimiento soberano a través de las redes de think tanks del Sur y abordar cuestiones diversas como el comercio, el desarrollo económico y social, la paz y la seguridad, el desarrollo tecnológico y la educación. La Cooperación Sur-Sur está cobrando impulso, a medida que los actores del Sur Global rechazan las formas de trabajo que se definieron en el Norte, promoviendo la mutualidad y la interacción horizontal mediante modelos de cooperación impulsados por la demanda para influir en el diseño de los proyectos, la distribución de recursos y los métodos de evaluación. Un estudio reciente¹⁴ sobre la agenda Sur-Sur destaca sus principios equitativos subyacentes de trabajo por consenso, confianza y flexibilidad.

¹⁴ Consulta el estudio aquí:

<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/UNDP-Seoul-Assessing-Development-Effectiveness-for-SSC-2022.pdf>

Intercambio de conocimientos y capacitación en enfoques centrados en la equidad

El intercambio de conocimientos y la capacitación son medios educativos fundamentales para los evaluadores nuevos y experimentados. Como tal, puede ser un vehículo a través del cual se promuevan prácticas diversas y probadas y se exploren nuevas tendencias. Y puede ser un medio a través del cual una disciplina, en este caso la evaluación, puede refinarse y rejuvenecerse.

En el caso de la evaluación de la cooperación internacional, el intercambio de conocimientos y la capacitación son esenciales para formar nuevos evaluadores sobre métodos y enfoques que reconozcan el contexto de poder y abracen la complejidad. Los participantes citaron a varios actores del ecosistema de evaluación que construyen y refuerzan la capacidad de evaluación. Algunas son asociaciones de evaluación nacionales, regionales o interregionales¹⁵ con la misión explícita de "hacer avanzar el campo de la evaluación", incluso mediante programas de desarrollo profesional y capacitación. Otras son entidades que surgen y/o están estrechamente relacionadas con diversas instituciones multilaterales, como la ONU, el Banco Mundial o dependencias bilaterales como la USAID.¹⁶ Y otras están integradas en la academia. Por último, pero no por ello menos importante, están las consultorías con fines de lucro.

Desafíos

A pesar de los numerosos actores implicados en el desarrollo de la capacidad de evaluación, el poder (por ejemplo, los recursos y la influencia) se concentra principalmente en las entidades del Norte Global. Además, y aunque esto está cambiando, los esfuerzos dominantes y bien dotados de recursos para el desarrollo de la capacidad de evaluación siguen dando prioridad a los enfoques tradicionales de evaluación del Norte, que no centran la equidad como pilar fundamental. Los participantes de la investigación señalaron la relativa escasez de programas de desarrollo de capacidades que se centren en la evaluación liderada por actores locales, el contexto y la evaluación culturalmente sensible, o que adopten otros enfoques emancipadores como las redes de investigación acción participativa, la evaluación feminista o las perspectivas Sur-Sur y autóctonas sobre la creación de

¹⁵ Por ejemplo, la Asociación de Evaluación Marroquí (Association Marocaine de l'Evaluation - AME), la Sociedad Europea de Evaluación (European Evaluation Society - EES), la Asociación de Evaluación de África (African Evaluation Association-AfrEA), la Comunidad de Evaluadores para el Sur de Asia (Community of Evaluators in South Asia) y las Organizaciones Voluntarias para la Evaluación Profesional (Voluntary Organizations for Professional Evaluation - VOPEs), la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (International Organization for Cooperation in Evaluation - IOCE), EvalPartners, EvalYouth Global Mentoring Program, etc.

¹⁶ Y otros actores como la Iniciativa Mundial de Evaluación (Global Evaluation Initiative - GEI) del Banco Mundial, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (United Nations Evaluation Group - UNEG) y el Programa Internacional para la Capacitación en Evaluación del Desarrollo (International Program for Development Evaluation Training - IPDET).

conocimiento. Cuando estos enfoques se incluyen en el desarrollo de capacidades y la capacitación, a menudo se consideran "complementarios" en lugar de formar parte fundamental de los planes de estudio.

Oportunidades de impacto

Según los hallazgos de la investigación, es necesario mejorar el pensamiento evaluativo, reflexivo y crítico de los profesionales del desarrollo que se dedican a la evaluación de la cooperación internacional. De igual forma, es esencial desarrollar e integrar nuevos marcos y enfoques que incorporen valores de equidad e inclusión y entablar un diálogo significativo con los socios del Sur Global.

Las instituciones como las señaladas anteriormente tienen la oportunidad de basarse en esfuerzos prometedores¹⁷ para reforzar las capacidades de todos los actores relevantes implicados en el proceso de evaluación de la cooperación internacional, utilizando idiomas y espacios próximos a los actores locales y enfoques que hagan crecer su confianza y su práctica reflexiva. También debe incluir enseñanzas profundas sobre la comprensión de la relación de poder y colonial entre el Norte y el Sur, así como un análisis de la dinámica social, geopolítica y económica relacional.

Promover la reflexión y la responsabilidad de los donantes

El equipo de investigación observó una estrecha relación entre los esfuerzos centrados en la equidad y una mayor reflexión y responsabilidad de los donantes. Los ejemplos de ámbitos específicos muestran el potencial de los distintos enfoques para promover la reflexión y la responsabilidad de los donantes, especialmente en torno a las desigualdades estructurales profundamente arraigadas creadas por los países del Norte y los más ricos. Un ejemplo prometedor se observa en el espacio de la justicia climática, donde los defensores han conseguido pedir al Norte Global que reconozca los desequilibrios de poder y asuma su responsabilidad por las contribuciones pasadas y presentes al cambio climático.

Los investigadores señalan que este movimiento hacia las reparaciones está creando un espacio para que los académicos, activistas y legisladores del Norte Global exploren teorías como el posdesarrollo, las teorías de la dependencia y otras narrativas críticas. Estos marcos cuestionan los paradigmas de crecimiento lineal, extractivo y orientado a la producción que siguen sustentando la agenda de cooperación internacional dominante en la actualidad.

De igual forma, los investigadores observaron un aumento de las redes de donantes progresistas, autóctonas y feministas dedicadas a la autorreflexión, a profundizar en sus propios conocimientos y a promover prácticas filantrópicas emancipadoras. También están liderando estrategias de comunicación y nutriendo espacios de aprendizaje y capacitación

¹⁷ Como [Glocal](#).

orientados a ampliar la aplicación de principios alineados con las teorías de la liberación, el feminismo y la justicia racial.

Oportunidades de impacto

Los hallazgos de esta investigación sugieren la necesidad de esfuerzos de incidencia dirigidos por el Sur y el Norte que hagan que los donantes rindan cuentas, especialmente en torno a una mayor responsabilidad y transparencia en el financiamiento de los donantes y en los procesos de toma de decisiones para promover el poder local. Esto puede apoyarse mediante el escrutinio conjunto de las acciones de los donantes por parte de las redes dirigidas por el Sur Global y la defensa del poder local a través de resúmenes de políticas, documentos de posición y declaraciones conjuntas.

Transición híbrida de cambio: Donantes internacionales comprometidos

La Red de Donantes Internacionales Comprometidos (Network of Engaged International Donors - NEID), una organización paraguas de donantes, ha participado activamente en los esfuerzos de diversidad, equidad e inclusión dentro de su organización. Para iniciar su transición hacia una mayor equidad e inclusión, la NEID habló con más de 40 personas que participaban en esfuerzos similares en todo el mundo y en los Estados Unidos. Esto les permitió determinar cómo podrían contribuir mejor a estas importantes cuestiones. Basándose en esta retroalimentación, integraron las críticas a la filantropía mundial en sus programas y se comprometieron a mostrar perspectivas diversas en todas sus iniciativas, especialmente las de las personas más afectadas por los problemas que pretenden abordar.

Conclusiones / Cierre

Los investigadores comenzaron señalando que este resumen (y su homólogo más extenso) sólo examinaría superficialmente la comprensión del panorama de la evaluación de la cooperación internacional. Este resumen concluye con un sentimiento similar: la investigación señaló una amplia gama de esfuerzos que ilustran las múltiples formas en que diversos tipos de actores del ecosistema de la evaluación se enfrentan a la desigualdad en el mundo y también a la desigualdad dentro de los ámbitos de la cooperación internacional y de la evaluación de la cooperación internacional. Es alentador ver estos cambios tanto en la conversación como en la práctica, ya que es evidente que cada vez hay más actores que aprovechan su influencia e intentan cambiar la forma en que se realiza la evaluación. Al mismo tiempo, las personas que participaron en la investigación del Sur Global y del Norte Global señalaron que, en su mayor parte, estos esfuerzos por crear un cambio se están produciendo de forma dispersa, entre una pequeña proporción de donantes y no de la forma sistémica que sería necesaria para lograr un cambio duradero. Aun reconociendo desde el principio la dificultad de intentar abordar un tema tan amplio, el objetivo de este

resumen era ofrecer una captura de un momento apasionante en el que se están intensificando los llamamientos a la acción desde y entre los actores del Sur Global junto con los aliados del Norte Global. Como ha demostrado este resumen, queda mucho por hacer.

Aun así, la esperanza es que, independientemente de dónde te sitúes en el ecosistema, ya sea más cerca de la programación o de la evaluación de la cooperación internacional; ya representes a donantes, programas, la evaluación o la academia; ya estés centrado en esfuerzos a nivel mundial, regional, nacional o local; y ya te identifiques con el Norte Global o con el Sur Global; o con cualquier combinación de los anteriores, verás oportunidades para comprometerte y continuar los esfuerzos para promover la equidad en la cooperación internacional y en la evaluación de la cooperación internacional.

Finanzas internacionales en transición: desafíos y estrategias de inserción para América Latina en un escenario de fragmentación global

Mag. Daiana Ferraro

UDELAR - UNLP

Resumen

La transición hegemónica en curso tiene un escenario relevante en las finanzas internacionales transformando las dinámicas de la gobernanza financiera mundial, enmarcada por el declive relativo de Estados Unidos, el ascenso de China, la emergencia de instituciones financieras alternativas y la intensificación de la guerra comercial en la segunda presidencia de Trump, entre otros eventos destacables. Este proceso genera un escenario de fragmentación creciente que desafía las estructuras institucionales de la posguerra, articuladas en torno al dólar y al Fondo Monetario Internacional, en las cuales América Latina ha tenido históricamente una posición periférica y la enfrenta al doble desafío de adaptarse a estas transformaciones y de construir estrategias que promuevan una mayor autonomía.

Este artículo analiza las tendencias recientes en la configuración financiera internacional a través de un enfoque mixto: un análisis cuantitativo de datos sobre reservas internacionales, flujos de pagos y nuevos instrumentos multilaterales -destacando el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el New Development Bank y el sistema de pagos CIPS- junto con el análisis de sus principales documentos y una visión prospectiva identificando cuatro posible escenarios -continuidad, fragmentación controlada, bipolaridad conflictiva y multipolaridad desordenada- y evaluando sus posibles consecuencias para la región latinoamericana.

Los resultados muestran que, aun cuando América Latina mantiene una alta dependencia de las instituciones dominadas por el dólar, existen movimientos incipientes hacia la diversificación financiera y la búsqueda de mayor autonomía. Frente al análisis de los diversos escenarios, se plantean posibles estrategias que puedan fortalecer la inserción y su coordinación regional y la acción colectiva para aprovechar mejor las oportunidades que ofrece esta transición y disminuir los riesgos que puedan surgir.

Palabras clave

Transición Hegemónica, Finanzas Internacionales, América Latina, Finanzas Asiáticas

Introducción

Mucho se habla en diferentes ámbitos de la transición hegemónica y una de las dimensiones de mayor relevancia y cambios institucionales radica en las finanzas internacionales. Se trata de una esfera de poder en donde no sólo han cambiado los actores y sus capacidades y dotaciones de poder económico, sino también las estructuras y las relaciones.

En este sentido, Susan Strange argumentaba que, para los asuntos económicos, el poder no radicaba en las dotaciones físicas, sino en las estructuras y las relaciones: quién depende de quién y para qué (1996). Más específicamente le preocupaba el poder estructural por sobre el poder relacional. El poder estructural era “el poder de moldear y determinar las estructuras de la economía política global... el poder de decidir cómo se harán las cosas, el poder de configurar los marcos dentro de los cuales [los actores] se relacionan entre sí” (Strange, 1996, págs. 24-25). Es a partir de este poder estructural que se establece la agenda que define el conjunto de opciones disponibles para los demás actores.

Este poder estructural presenta cuatro estructuras clave: seguridad, producción, finanzas y conocimiento. La estructura financiera, de mayor relevancia en este análisis, es en su definición “la suma de todos los mecanismos que rigen la disponibilidad de crédito, más todos los factores que determinan las condiciones de intercambio de las monedas” (Strange, 1988, pág. 90).

En este primer cuarto de siglo XXI, el poder estructural de Estados Unidos y la centralidad de su moneda se ven cuestionados por el surgimiento de nuevos mecanismos e instituciones que funcionan de forma alternativa a las tradicionales instituciones financieras de Bretton Wood, con un importante cuestionamiento a su funcionamiento y representatividad y en última instancia se trata de un cuestionamiento a Estados Unidos como garante del funcionamiento de la economía mundial.

Existen otras agendas y otras voces que se alzan en la medida que adquieren cada vez más relevancia económica y financiera con foco en el Asia Pacífico, pero que atrae a otras economías del planeta y complementan sus necesidades con menores condicionalidades que las clásicas instituciones. El cuestionamiento al rol del dólar y su uso por Estados Unidos para favorecer su política internacional se hizo más claro a partir de las crisis financieras y posteriormente con la crisis financiera mundial de 2008.

A continuación, se repasan algunos de los principales cuestionamientos al funcionamiento de las instituciones financieras surgidas en Bretton Woods como articuladoras de un orden liberal centrado en Estados Unidos, para repasar nuevas dinámicas y el surgimiento de alternativas institucionales en Asia, lideradas principalmente por la República Popular China.

Estas nuevas dinámicas, mecanismos e instituciones son cada vez más aceptadas por América Latina lo que plantea un abierto desafío a la centralidad del dólar y sus instituciones financieras, lo que plantea diversos escenarios para el posicionamiento de América Latina.

La transición del orden financiero internacional: dinámicas contemporáneas

Las instituciones financieras surgidas en el siglo XX como resultado de la Conferencia de Bretton Woods de 1944 respondían a un escenario de poder que sobre finales del mismo siglo comienza a modificarse. Surgidas con misiones diferentes, pero complementarias, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron instituciones claves en la gobernanza financiera mundial que consolidó a Estados Unidos como el centro del sistema por diversas vías.

En un primer momento, la utilización del dólar como la moneda de referencia mundial a partir del sistema de paridades fijas basado en el dólar convertible con el oro fortaleció el dólar como la principal divisa en cuanto a comercio internacional y reservas, sosteniéndose aún finalizado el sistema posterior a 1971.

Asimismo, la influencia norteamericana en las decisiones de estas instituciones a partir de sus cuotas le confieren un verdadero poder de veto, así como el asegurar su rol de liderazgo para promover políticas económicas alineadas con las necesidades de su política exterior. En una primera instancia vinculado a los objetivos de política durante la guerra fría y luego, con la amenaza del bloque socialista finalizada, se promovieron reformas que moldearon un nuevo orden económico internacional favorable a los intereses económicos estadounidenses.

El protagonismo de estas instituciones en la difusión de políticas y normas facilitadoras de los intereses de los capitales y de las empresas transnacionales occidentales tuvo su máxima expresión en el “Consenso de Washington” de los noventa. Sus políticas de liberalización de mercados, desregulación, apertura comercial, disciplina fiscal y estabilidad monetaria fueron la base de las reformas exigidas a los países emergentes para la financiación de sus economías. Esto se intensificó a partir de la crisis de deuda de América Latina en los ochenta y luego de Asia en los noventa. Stiglitz en su libro el malestar de la Globalización de 2002 (Stiglitz, 2002) destina un capítulo a la mala actuación del FMI ante las crisis asiáticas y cómo las mismas favorecieron el Tesoro norteamericano.

The IMF and the World Bank had almost consciously avoided studying the region, though presumably, because of its success, it would have seemed natural for them to turn to it for lessons for others. It was only under pressure from the Japanese that the World Bank had undertaken the study of economic growth in East Asia (the final report was titled The East Asian Miracle) and then only after the Japanese had offered to pay for it. The reason was obvious: The countries had been successful not only in spite of the fact that they had not

followed most of the dictates of the Washington Consensus, but because they had not. (pág.91)

La expansión de la crisis en el este asiático y luego a otras zonas del planeta generó una rápida desconfianza del diagnóstico y manejo del FMI y de sus recomendaciones, y evidenció la factibilidad de una crisis financiera mundial. La condicionalidad del financiamiento a políticas de reformas estructurales promercado no fueron bienvenidas en toda Asia. La recuperación post crisis fue mucho más rápida en aquellos países que no siguieron las recomendaciones del FMI como Malasia y China.

China was the other country that followed an independent course. It is no accident that the two large developing countries spared the ravages of the global economic crisis-India and China- both had capital controls. While developing world countries with liberalized capital markets actually say their incomes decline, India grew at a rate in excess of 5 percent and China at close to 8 percent. This is all the more remarkable given the overall slowdown in world growth, and in trade in particular, during that period. (pág. 195)

Las consecuencias de estas crisis y la evaluación del accionar de los organismos multilaterales financieros dejaron enseñanzas para las finanzas asiáticas que tendrán características propias de la región. La participación del Estado en el control de movimientos de capitales, los bancos con propósitos públicos y volcados a las necesidades de inversión asiática serán componentes que compartan diversos países con regímenes políticos diversos.

En lo que refiere a los aprendizajes del Banco Mundial y del FMI poscrisis financiera de 2008 no produjeron grandes reformas se dieron desde 2009 readecuaciones en las cuotas, nuevos instrumentos, delimitar la condicionalidad al ámbito macroeconómico y una mayor incorporación del criterio de sostenibilidad en sus préstamos.

Paralelamente, se vuelve notoria la cada vez mayor incidencia China en diferentes esferas en las que ha ido ganando lugar en los principales puestos, tanto de la escena asiática como mundial. En el ámbito económico, por más de dos décadas, ha crecido por encima del 8%. En el año 2001 se incorporó a la OMC, su población supera los 1400 millones, primera en PIB nominal medido según la Paridad de Poder Adquisitivo y el segundo más grande del mundo luego de EE. UU., tercera en poderío militar, y cuarta en extensión geográfica.

En el plano comercial China es el mayor exportador del mundo y cuenta con las mayores reservas de divisas extranjeras del mundo. En los últimos años ha atraído inversiones registrando en 2024 unos 18.600 millones de dólares según datos del Monitor Macro económico del ASEAN (AMRO). Asimismo, ha realizado importantes inversiones en infraestructura, incluyendo la construcción de carreteras, ferrocarriles, puentes, aeropuertos y puertos dentro y fuera de China continental.

Estos resultados se deben a las reformas que impulsó Deng Xiaoping desde 1978, las “Cuatro modernizaciones (agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología)” para

promover una modernización acelerada. Simonoff (2021, pág. 103) periodiza dichas reformas de forma coincidente a los diferentes liderazgos del Partido cuya característica central es “una creciente apertura y pragmatismo en lo económico pero clausurada para la política”. Si en un primer momento, se centró en lo comercial y en las inversiones fuera de china, hoy trasciende estas dimensiones enfocándose a desarrollar una política exterior multidimensional que presenta una “imagen” china como un poder responsable, socio estratégico para el desarrollo fundamentalmente del sur global.

En palabras de Xulio Ríos (2018-2019)

Si Mao puso a China de pie y Deng Xiaoping la desarrolló, lo que Xi ansía es culminar aquel largo proceso de modernización que arranca a finales del siglo XIX con una estrategia de maximización de sus ambiciones, situándola de nuevo en el epicentro del sistema global (Ríos, 2018; Cornejo, 2008; Anguiano, 2001; Gernet, 1991) (pág. 143).

En lo político y económico este cambio en la política externa china se manifiesta en una activa participación en el Consejo de Seguridad de la ONU, se plantea la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda, genera diferentes alianzas regionales e instituciones, posicionándose como actor clave en otro modelo de globalización, diferente a la globalización liberal.

Por otra parte, las dificultades de la economía norteamericana durante la crisis de 2008 permitieron el avance chino gracias a su creciente demanda de importaciones del mundo en desarrollo, por su complementariedad económica y una política externa asertiva a partir de proyectos de infraestructura, asociaciones estratégicas, financiamiento, entre otros, muy vinculados a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda.

De acuerdo con (Simonoff, 2021, págs. 117-118) el ascenso chino en el sistema internacional desafía “la existencia de un patrón homogeneizado de los “triunfadores” de la Guerra Fría”, generando alternativas para el sur global.

No solamente China surge en escena como una potencia relevante. Los primeros años del siglo XXI tendrán nuevos actores como Brasil, India, Rusia, Sudáfrica en un inicio a partir de los BRICS y luego se ampliarán conformando un acuerdo de cooperación sin precedentes.

En el plano financiero en Asia, luego de la crisis financiera mundial de 2008 comenzó a funcionar la Iniciativa de Chiang Mai (2025). Se trata de un acuerdo multilateral, surgido en el seno del Banco Asiático de Desarrollo (2025) a partir de acuerdos bilaterales existentes, para el intercambio de divisas entre los miembros de la ASEAN, China -incluido Hong Kong-, Japón y Corea del Sur. Estableciendo en 2010 un fondo común de divisas por valor de 120 mil millones de dólares inicialmente, duplicándose a los dos años. Según el Centro de Integración Regional de Asia con este fondo se podrían gestionar los problemas de liquidez a corto plazo como los que habían surgido en los años de la crisis asiática,

La profundización en esta iniciativa se produjo luego de la crisis de 2008 cuando Corea del Sur y Singapur acudieron a la reserva Federal e Indonesia solicitó el apoyo de China y Japón para obtener liquidez. Luego de unos meses de negociación, interrumpidos por la crisis política de Tailandia, los trece países se reunieron en Bali y acordaron las contribuciones financieras a este fondo. China y Japón son sus mayores contribuyentes y con Corea representan el 80% de este fondo.

Del otro lado del hemisferio, en América del Sur se fortalecía otro acuerdo financiero surgido en el siglo XX a partir del Fondo Andino de Reservas. En 1989 se transformó en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) promovido por los países andinos a toda América Latina (2025). Costa Rica, Uruguay, Paraguay adhirieron como países miembros del FLAR en 2001, 2008, 2015 respectivamente y 2022 el Banco Central de Chile se hizo miembro del FLAR como Banco Central Asociado.

Según consta en su página oficial esta institución ha promovido la estabilidad macroeconómica otorgando créditos a los países de la región, y durante algunos episodios históricos, ha proporcionado más préstamos que el Fondo Monetario Internacional (FMI) a sus países miembros. En casos extremos, el FLAR facilitó el retorno a los mercados internacionales de algunos de sus países miembros. Cuenta con capital propio pagado por sus miembros y tiene acceso a los mercados financieros internacionales para incrementar su capacidad de préstamos. Adicionalmente, el FLAR recibe depósitos de los bancos centrales, instituciones oficiales y entidades multilaterales de la región, tanto de países miembros como de no miembros.

La agencia financiera de Asia: nuevos instrumentos y arquitecturas

A posteriori de la crisis financiera internacional de 2008, en el marco de la expansión económica China se produce lo que Joseph Nye (2021) llama el “resurgimiento de Asia” refiriéndose a la transferencia de la centralidad del crecimiento del Atlántico al Pacífico.

Kang, Jeasakul y Hoon Lim en su capítulo “A Bird’s-Eye View of Finance in Asia” (2015) presentan sus mercados financieros con características diferenciales de desarrollo entre las economías más avanzadas, con mercados de capitales más extensos y sofisticados, y las economías en desarrollo donde el rol principal en el mercado de capitales lo poseen los bancos. De todas formas, comparando el desarrollo asiático de las finanzas es menos complejo que el europeo o el norteamericano y su potencial de crecimiento se encuentra en la interconexión transfronteriza.

Al finalizar la primera década del S.XXI y en el comienzo de la siguiente merecen un especial destaque cuatro proyectos que van a modificar el relacionamiento financiero de China y otros países con diferentes zonas del planeta: la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la

Seda, el Banco Asiático de Inversiones, el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y el Sistema de pagos CIPS.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda (IFR) es la más importante plataforma de la cooperación, y en la consideración académica sería un bien público internacional y columna vertebral infraestructural de la globalización con características chinas (Vadell, 2022).. Surgida como iniciativa del gobierno de Xi Jinping en 2013, la IFR nace como parte de la política exterior con la finalidad de fortalecer su lugar en el sistema internacional e incidir en éste. Se trata de un megaproyecto que rescata la idea de las Rutas de la Seda que consolidaron el dominio económico de las dinastías chinas con el objetivo facilitar el transporte de las mercancías por vía terrestre y marítima.

La IFR dirige la inversión china directa en infraestructura en los seis corredores económicos claves y, en el caso de la ruta marítima, concentra se en la inversión para el mejoramiento o creación de puertos estratégicos. Desde un plano global, la ruta une continentes, océanos, regiones, países, ciudades, organizaciones internacionales y regionales, instituciones financieras y tratados multilaterales y bilaterales ya existentes, y los recientemente creados. Los objetivos de cooperación de la Iniciativa son: 1) coordinación de políticas, 2) conectividad, 3) comercio sin trabas, 4) integración financiera y 5) vínculo entre los pueblos. En 2017 Xi Jinping plantea la globalidad de la iniciativa para todos los países del mundo promoviendo cooperación y ganancias para todos.

De acuerdo con Vadell (2022, pág. 180) la extensión de la iniciativa a América Latina generó suspicacias en el gobierno norteamericano, el cual en su informe anual de la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad Estados Unidos-China del Congreso de Estados Unidos de 2019, advierte sobre la influencia de China a través de la IFR en el sistema internacional en su conjunto. La inversión directa de China en el mundo se asegura por un lado el abastecimiento de recursos naturales y energéticos y los proyectos de infraestructura aseguran su movilidad.

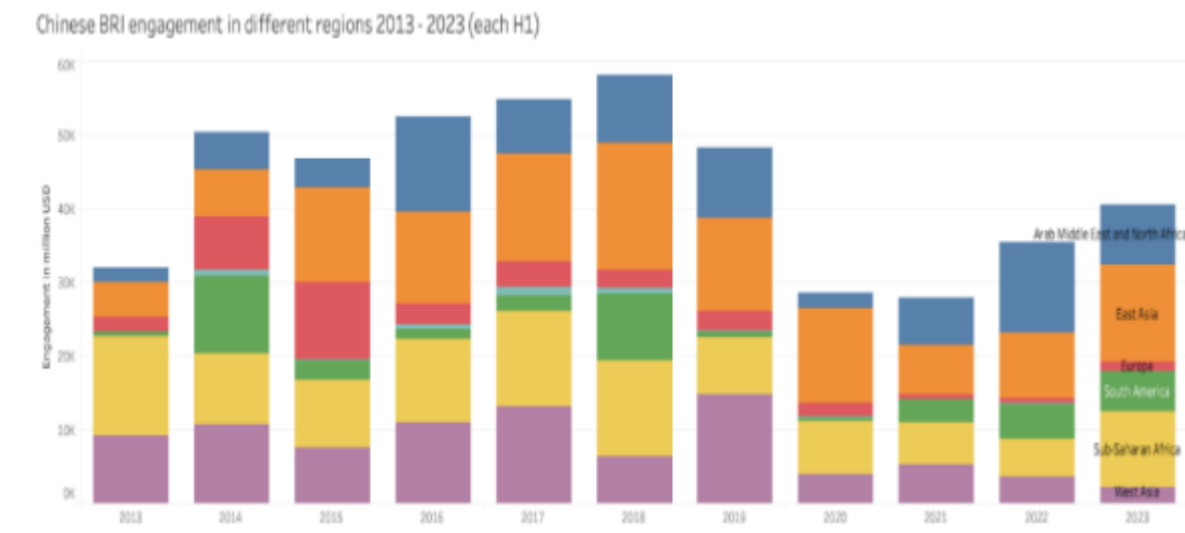
En octubre de 2023 el Consejo de Estado de China publicó el libro blanco titulado "The Belt and Road Initiative: A Key Pillar of the Global Community of Shared Future". Este "presenta los logros del BRI en los últimos 10 años, con el objetivo de proporcionar a la comunidad internacional una mejor comprensión del valor de la iniciativa, facilitar la cooperación de alta calidad y ofrecer beneficios a más países y pueblos".

Si se analiza el Informe China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023 H1 (NEDOPIL, 2023) luego de una década de la Iniciativa los compromisos acumulados alcanzaron USD1.016 trillones de dólares, con 596 en contratos de construcción y 420 en inversiones no financieras.

Como puede verse en este Informe el destino de dichas inversiones se concentra en algunos rubros como energía, industrias extractivistas (litio, cobre, etc), logística, entre

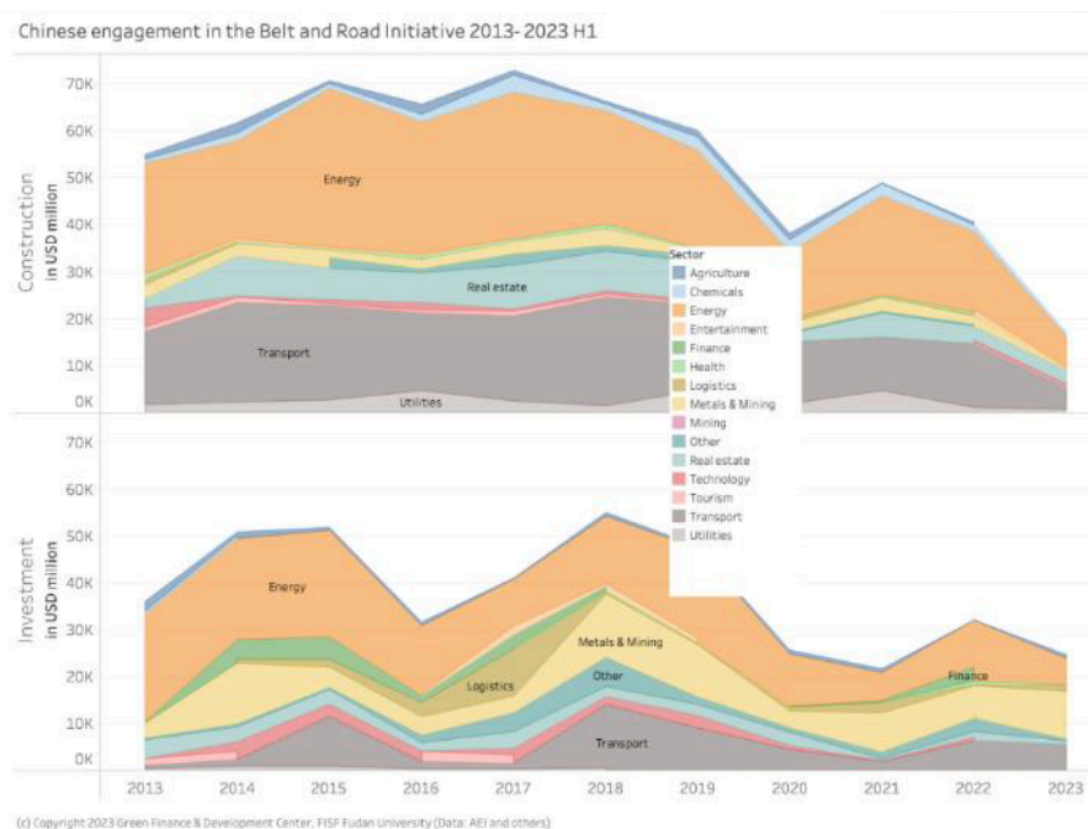
otros. Además, su participación es en diversos continentes, con cierta concentración en África, Asia y en algunos países de Sudamérica.

Figura 1. Compromisos Chinos de la IFR por región 2013-2023



Fuente: China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023 H1

Figura 2 Compromisos Chinos en la IFR por tipo de intervención 2013-2023



Fuente: China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023 H1

Se destaca la importancia de la Iniciativa como estructuradora de la política exterior donde según el Consejo de Estado Chino para 2023 “China había firmado más de 200

acuerdos de cooperación BRI con más de 150 países y 30 organizaciones internacionales en los cinco continentes” (Xinxua, 2023).

Con respecto a la Ruta de la Seda Marítima para 2023 había alcanzado “117 puertos en 43 países, y más de 300 conocidas compañías navieras, empresas portuarias y think tanks, entre otras organizaciones”. A esto se suma la conectividad aérea donde China “ha firmado acuerdos bilaterales de transporte aéreo con 104 países asociados de BRI y ha abierto rutas de vuelo directas con 57 países socios para facilitar el transporte transfronterizo”.

El Expreso Ferroviario China-Europa llega ahora a más de 200 ciudades de 25 países europeos. Para 2023 el volumen acumulado de este había superado los 74.000 viajes, transportando casi 7 millones de unidades equivalentes (TEU) y más de 50.000 tipos de bienes”.

Asimismo, nos encontramos ante una red de bancos chinos con diferentes instituciones relevantes que actuarán como financiadores, tanto de proyectos de infraestructura como financistas en última instancia. En el artículo de Alicia Chen (2025) destacan las agencias del Estado y los 4 bancos chinos más relevantes como claves en el financiamiento de diversas partes del mundo, fundamentalmente el Sudeste Asiático y África.

Most of China’s development finance is provided by state-owned policy banks (that is, the China Development Bank (CDB) and the Export-Import Bank of China (China Eximbank)) and state-owned commercial banks, which include the ‘Big Four’ banks in China. These banks are driven more by economic rationales compared to state agencies. However, policy banks are likely to be more strategic in their lending compared to their commercial counterparts. (pág.7)

Adicionalmente, una institución fundamental es el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII), liderado por China como parte la creación y la articulación de la red en una etapa de expansión financiera y de inversiones en infraestructura vinculada a la Iniciativa de la Ruta.

Según la web del BAII (AIIB, 2025) inició sus operaciones en 2016 con 57 miembros fundadores (37 regionales y 20 no regionales). Para 2020, sumaban 103 miembros aprobados, que representan aproximadamente el 79 % de la población mundial y el 65 % del PIB mundial. Desde 2017, el BAII ha recibido calificaciones AAA con perspectiva estable de las principales agencias de calificación crediticia lo que le ha permitido ampliar las fuentes de financiamiento mediante la emisión de bonos en diversas monedas y colocaciones privadas.

La Estrategia Corporativa del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) abarca el período 2021-2030 definiendo su misión como “Financiación de la Infraestructura del Futuro”, promoviendo la “sostenibilidad con un claro enfoque operativo en (1)

Infraestructura Verde, (2) Conectividad y Cooperación Regional, (3) Infraestructura Tecnológica y (4) Movilización de Capital Privado” estableciendo metas para estos.

Los miembros del BAI de América Latina que se sumaron primero fueron Ecuador (2016), Argentina (2019) y luego Brasil y Uruguay (2020), Perú (2022) y El Salvador (2025), Salvo Ecuador y Perú que tienen cuotas mayores, la participación de los restantes miembros de la región gira en el entorno de los 5 millones de dólares. Asimismo, figuran como potenciales miembros: Bolivia y Venezuela.

A esto se suma el impulso y creación del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y su Acuerdo de Reservas de Contingencia (NBDB-ARC) cuyo objetivo es disminuir las presiones de la liquidez en corto plazo que aglutina a los miembros del foro: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (Vadell, 2016).

El Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) es un banco multilateral de desarrollo establecido por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) con el propósito de “movilizar recursos para proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible en mercados emergentes y países en desarrollo”. Desde el año 2009 los BRICS vienen reclamando por la necesidad de reformas en las instituciones multilaterales financieras, promoviendo las reformas de cuotas y votos en el Fondo Monetario Internacional (FMI) que reflejaría el poder económico de los países emergentes. Si se le suma las insuficiencias de financiamiento del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo (BAD) se puede comprender la emergencia de estas instituciones financieras con centro en China.

De acuerdo con la información disponible en la web del NBC (2025) se crea por acuerdo de la Cumbre de los BRICS de 2013, se instala la Junta de Gobernadores en 2015 y se capitaliza el banco en 2016 comenzando su funcionamiento. Desde ese momento y a la actualidad el banco ha montado oficinas regionales en Sudáfrica (2017), San Pablo (2019), Moscú (2020), Gujarat (2022) y Shanghai (2021).

Analizando su cartera de proyectos que figura en línea se han priorizado fuertemente “proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible -energías renovables, electromovilidad, etc- financiando el sector público como en el privado a través de préstamos, inversiones en acciones y otros instrumentos.

El capital autorizado inicial de USD 100 mil millones, que se divide en un millón de acciones que tienen un valor nominal de cien mil dólares cada una, donde los miembros fundadores de NDB hicieron una “suscripción inicial de quinientos mil acciones por un total de USD 50 mil millones”. La distribución inicial fue por igual entre los fundadores. Puede sumarse al NDB cualquier miembro de Naciones Unidas y se han sumado en 2021 Bangladesh, Egipto, Emiratos Arabes Unidos y Uruguay y desde el Banco se han hecho acuerdos con otros bancos multilaterales de diversas regiones.

El acuerdo de Reservas de Contingencias se aprueba en 2014 cuyo propósito es dotar de liquidez a sus miembros frente a contingencias se compone por” US\$100.000 millones, de los que China aportará US\$41.000 millones, Rusia, Brasil e India, US\$18.000 millones y Sudáfrica los US\$5.000 millones restantes”. La presidenta del NDB Dilma Rousseff afirmó que tanto el banco como el acuerdo de reservas son “pasos importantes para la remodelación de la arquitectura financiera global”.

Aun cuando estos bancos puedan verse como competidores de las instituciones financieras de la posguerra, también son complementarios como proveedores de préstamos que las primeras no ofrecen por razones normativas y/o políticas. Las inversiones y financiamientos en infraestructura son cruciales para la expansión geográfica del desarrollo económico y la interconexión de las economías.

Entre los aspectos que surgen con posterioridad a la crisis de 2008, se encuentra la “búsqueda de instancias que permitan impulsar el uso de monedas nacionales para pagos de comercio bilateral” (Legler, Turzi, & Tzili-Apango, 2018). La alta demanda de bienes de China logró que muchos países pudieran navegar en la turbulencia de la crisis con altos niveles de exportación a China, a lo que se suman los acuerdos de pagos en renminbi.

Esto se fortifica con nuevos instrumentos financieros en renminbi como swaps y fortalece los acuerdos de este tipo con otros países. En lo que va del 2023 China firmó nuevos acuerdos con Arabia Saudita y Qatar para la importación de petróleo, con Rusia para la expansión de sus acuerdos de intercambio comercial y con Brasil para inversión en infraestructura y facilitación de comercio en todos sus niveles.

Para 2024 la agencia Xinxua informa que el banco central de China tiene firmados 40 acuerdos de swap de divisas con más de 40 bancos centrales o autoridades monetarias extranjeras. A esa fecha estaban vigentes “31 acuerdos bilaterales de swap de divisas, con un valor total de alrededor de 4,16 billones de yuanes (unos 586.000 millones de dólares estadounidenses)”. Estos fondos del Banco Popular de China son usados para apoyar actividades de comercio e inversión bilaterales, reduciendo los costos y riesgos cambiarios.

Estas y otras operaciones se fortalecen a partir de la instalación del sistema de pago transfronterizo (sistema CIPS) es un sistema de pago al por mayor aprobado por el Banco Popular de China para el negocio de pago y compensación transfronterizos de renminbis, que se compromete a proporcionar servicios de compensación y liquidación de fondos seguros, eficientes, convenientes y de bajo costo, y es una importante infraestructura de mercado financiero en China.

Desempeña un papel importante en el apoyo a la construcción del centro financiero internacional de Shanghái, promoviendo la apertura bidireccional de la industria financiera, mejorando la capacidad económica real de los servicios financieros, al servicio del capital y la facilitación financiera de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y a ayudar a la

internacionalización del Reminbi. Lejos del dólar, pero en expansión desde el inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania por las sanciones económicas, el renminbi ha más que duplicado su participación en la financiación del comercio mundial. (Cotelo, 2023)

Esto se complementa con el uso del E-yuan en la región asiática, pero aún la utilización del dólar en los intercambios internacionales mantiene su primacía.

Los escenarios para América Latina

La insuficiencia en las respuestas de las instituciones financieras de Bretton Wood, los mecanismos alternativos de reservas, el resurgimiento de Asia Pacífico y su interconexión a diversas partes del mundo con eje en China por vía del comercio, las inversiones, los préstamos asociados a sus bancos con propósito y a la nueva institucionalidad como son el BAIL, el NDB y el CIPS, orientados por la Iniciativa de la Franja y la Ruta y con una fuerte impronta de sostenibilidad para lograr bienes públicos globales amplía las opciones que se le presentan a América Latina y la posible autonomía que pueda tener en el ámbito de las finanzas internacionales.

Esos escenarios alternativos van a estar signados por la actitud de cooperación o conflicto que presenten los actores internacionales relevantes, fundamentalmente Estados Unidos y China. El resultado en las finanzas internacionales de acuerdo con si coexiste una mayor o menor polarización y si se acuerdan ciertas reglas o no genera resultados diferenciales que pueden ser potencialmente más beneficiosos para América Latina.

Un primer escenario que era el promovido durante la primera década de este siglo desde diferentes organismos y espacios de integración hablaba de reformar las actuales instituciones para reflejar mejor la multipolaridad que se evidenciaba a partir del surgimiento de los BRICS, del crecimiento de India y China, las discusiones del G20, entre otros. En este escenario el dólar continuaría siendo dominante, pero coexistiría con el uso de otras monedas según su área de influencia bajo reglas consensuadas. Las escasas reformas de las instituciones de Bretton Woods y el veto de Estados Unidos en ellas no permitieron avanzar en este sentido.

Un segundo escenario donde el dólar sigue siendo central, pero es utilizado como un arma financiera en diversos conflictos (sanciones económicas, prohibición de usar el sistema SWIFT, entre otras) genera resistencias y la búsqueda de otras opciones para canalizar las finanzas como sistemas alternativos de reservas, sistemas de pagos alternativos como el CIPS, así como el sistema de pagos de Rusia, acuerdos para desdolarizar los intercambios comerciales y financieros, entre otros.

Podríamos afirmar que este es en el escenario que nos encontramos hoy y por lo cual Estados Unidos se encuentra polarizando cada vez más con los BRICS en los diversos planos -comercial, productivo y financiero-.

Ahora la evolución de estos escenarios puede llevar a un escenario de fragmentación conflictiva o a un escenario de multipolaridad ordenada. En el caso de que el conflicto se profundice entre Estados Unidos y los BRICS, principalmente con China, el escenario más probable sea el más riesgoso para América Latina donde el mundo se divida en bloques financieros rivales, cada uno con su propia moneda, sistemas de pagos y sus instituciones financieras lo que dificultaría las transacciones y les sumaría costos e incertidumbre en el comercio internacional.

Esto aumentaría las tensiones dejando a los países de América Latina en una posición muy incómoda, con posibilidades de represalias, menor liquidez global y mayores costos de transacción y mayor incertidumbre jurídica y regulatoria, desincentivando la inversión extranjera directa.

Por último, el cuarto escenario sería el más beneficioso para América Latina donde se dé prioridad a una multipolaridad en las finanzas internacionales de forma acordada donde coexistan varias monedas bajo acuerdos multilaterales y con instituciones (bancos y sistemas de pagos) que interoperen y con un sistema de normas comunes más flexibles y comprensivas.

En este escenario, América Latina puede diversificar sus relaciones financieras y comerciales (Estados Unidos, Unión Europea, BRICS, etc.) sin tener que elegir un solo bloque y así podría negociar mejores condiciones para su financiamiento ya sea comercio y/o inversiones. Le permitiría diversificar sus reservas y acceder a otros instrumentos financieros, disminuyendo su dependencia al dólar.

Asimismo, la cooperación reduciría el riesgo de usar las finanzas como sanción o represalia financiera que siempre genera distorsiones en el comercio internacional y revisten mayores dificultades a economías pequeñas y medianas, y podría generar espacios para una mayor búsqueda de autonomía en los intercambios regionales como acuerdos de pagos en monedas nacionales, etc.

Frente al escenario de fragmentación creciente, América Latina parece caminar hacia explorar las opciones que presenta la institucionalidad financiera alternativa para diversificar su dependencia al dólar y al FMI como los acuerdos swaps, la incorporación a los bancos de desarrollo, entre otros acompañando el crecimiento de China como socio comercial. Pero este escenario se ve cada vez más desafiado a partir de que crecen las tensiones por las políticas del segundo gobierno de Donald Trump.

El camino que están recorriendo algunos de sus países parece el adecuado incorporando la diversificación de sus socios financieros y de comercio, reduciendo la dependencia del dólar y promoviendo fuentes alternativas de financiación, incluso fortaleciendo los sistemas como el FLAR y los acuerdos de swaps. Pero esto no parece ser suficiente para buscar escenarios más ordenados y cooperativos.

Una de las opciones a considerar debería promover espacios colectivos regionales donde se promuevan estas discusiones y se articulen posiciones comunes que puedan servir para disminuir la conflictividad como se ha intentado desde CEPAL y desde algunos procesos de integración regionales como CELAC, involucrando instituciones como la CAF y otros bancos regionales. La transición hegemónica en las finanzas internacionales es crucial para las posibilidades de desarrollo futuro de la región y requiere una diplomacia muy flexible y asertiva para promover un escenario favorable.

Consideraciones Finales

Como en otras dimensiones, las finanzas internacionales no escapan a la transición hegemónica que se observan en este primer cuarto del Siglo XXI. La deslegitimación de las instituciones financieras claves surgidas en Bretton Woods, su falta de flexibilidad y su escaso reconocimiento a los cambios en las estructuras de poder mundial, sumado a la paralización de otras instituciones multilaterales y la conflictiva política exterior desarrollada por Estados Unidos y profundizada en la segunda administración de Trump generó la búsqueda de alternativas por parte de aquellos países disconformes con el orden actual.

El resurgimiento de Asia, con foco en el Asia Pacífico y con China como articulador genera una institucionalidad financiera más autónoma y menos condicionadora de la preexistente, lo que la presenta como una oportunidad para otras regiones del planeta. La presencia de los bancos chinos con propósito, fundamentalmente del Banco Chino de Desarrollo y del Banco de Exportaciones e importaciones que favorecieron la estrategia china del “going out”, del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS favorecieron los préstamos y proyectos de infraestructura que conecta China con el mundo estructurados a partir de la “la Iniciativa de la Franja y la Ruta”. Facilitan esta interconexión el sistema de pagos chino CIPS, los acuerdos de swaps de divisas y la instrumentación del E-Yuan que interconecta aún más los pagos locales y transfronterizos de forma segura y en la plataforma del Banco Popular de China.

Estos avances institucionales incrementaron su utilidad a partir del uso del dólar y del sistema SWIFT como un arma financiera fundamentalmente a partir de la guerra ruso ucraniana con las sanciones norteamericanas y europeas. Estas sanciones generaron desvíos de comercio y triangulaciones que facilitaron el uso de sistemas de pago alternativo como el CIPS y aumentara el peso del yuan en los intercambios y en reservas internacionales, y la emergencia de bancos multilaterales no tradicionales para una financiación alternativa.

Con este nuevo escenario de mayor fragmentación, América Latina, aún con una alta dependencia del dólar, comienza a explorar vías incipientes de diversificación, principalmente a través de acuerdos de swap, propuestas de monedas digitales soberanas y acercamientos a instituciones financieras del Sur Global como el NBD de los BRICS y el

BAIL. Este nuevo escenario de fragmentación expone a América Latina a una mayor volatilidad cambiaria y una mayor exposición a shocks externos, cuando aún no se cuentan en la región con mecanismos más robustos de financiamiento regional para contingencias.

Analizando el posible comportamiento de los principales actores de las finanzas internacionales se identifican cuatro escenarios posibles (continuidad del sistema con reformas, fragmentación controlada, multipolaridad conflictiva, multipolaridad ordenada), siendo el de fragmentación controlada el más plausible en el corto y mediano plazo, aunque no necesariamente el más beneficioso para la región si aumentan las tensiones y conflictos que es lo que parece indicar las relaciones comerciales.

El escenario más beneficioso para América Latina sería que el orden internacional caminara a un escenario cooperativo donde coexistan las diversas instituciones financieras e interoperen. Para disminuir los riesgos del actual escenario debería seguir diversificándose las reservas y el financiamiento, impulsar plataformas regionales de pagos y de gestión de riesgos financieros a partir de aumentar las capacidades estatales y promover una diplomacia activa en la búsqueda de soluciones que disminuyan las tensiones y construyan una nueva institucionalidad con base a normas y acuerdos.

Está modificándose el poder estructural, asistir pasivamente la transición financiera global no garantiza por sí misma un orden más equitativo para la región, esta deberá actuar de manera estratégica, creativa y colectiva para evitar una nueva marginación en el sistema financiero mundial en reconfiguración.

Bibliografía

- AIIB. (2025). Obtenido de <https://www.aiib.org/en/about-aiib/index.html>
- Asia, C. p. (2025). *Iniciativa Chiang Mai*. Obtenido de <https://aric.adb.org/initiative/chiang-mai-initiative>
- Ayuso, A. (11 de 2023). China y el Sur Global. *CIDOB Report*, págs. 39-47.
- Cotelo, R. (24 de abril de 2023). El renminbi crece en importancia en el escenario global: ¿La moneda china está a punto de despegar? *La Diaria Economía*. Obtenido de https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2023/4/el-renminbi-crece-en-importancia-en-el-escenario-o-global-la-moneda-china-esta-a-punto-de-despegar/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=economia
- Desarrollo, B. A. (2025). Obtenido de <https://www.adb.org/>.
- Kang, Jeasakul, & Hoon. (2015). "A Bird's -Eye View of Finance in Asia. En I. M. Fund, *The Future of Asian Finance* (págs. 9-37).
- Legler, T., Turzi, M., & Tzili-Apango, E. (setiembre de 2018). China y la búsqueda de la gobernanza regional autónoma en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (119), 245-264.
- Li, H. (10 de 2007). China's Growing Interest in Latin America and Its Implications. (Routledge, Ed.) *Journal of Strategic Studies*, 30(4-5), págs. 833-862.
- NBD. (2025). Obtenido de <https://www.ndb.int/>
- NEDOPIL, C. (2023). *Informe China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023 H1*. Shanghai: Green Finance & Development Center, FISF Fudan University Shanghai.
- Nye, J. S. (2021). Soft power: the evolution of a concept, *Journal of Political Power*, 14(1), 196-208. Obtenido de <https://doi.org/10.1080/2158379X.2021.1879572>
- Overholt, W. (2009). China in the Global Financial Crisis; Rixin influence, Rixin challenges. (Routledge, Ed.) *The Washington Quarterly*, 21-34.
- Reservas, F. L. (2025). Obtenido de <https://flar.com/>
- Ríos, X. (2018-2019). La China de Xi Jinping. *Anuario CEIPAZ* (11), 143-158.
- Science., C. A. (2025). Strategies of a Rising Power: Chinese Economic Influence in Regional International Organizations. *British Journal of Political*. doi:doi:10.1017/S0007123425000031, 55:e52.
- Simonoff, A. (2021). *La crisis de más de cuarenta años: Una historia global reciente*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Biblioteca Humanidades. Obtenido de <https://libros.fahce.unlp.edu>, 43
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and Its discontent*.
- Strange, S. (1988). *States and Markets*. London: Pinter Publishers.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. London: Cambridge University Press.
- Vadell, J. (7 de enero de 2016). LA RED DE BANCOS DE DESARROLLO DE CHINA (RBDC) Y SUS IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA. *Voces en el Fenix UBA Económicas*. Obtenido de

<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/la-red-de-bancos-de-desarrollo-de-china-rbdc-y-sus-implicaciones-para-america-latina/>

Vadell, J. (2022). *China y el Poder Blando Relacional: El Caso del Fórum China CELAC*. En G. E. Merino, L. M. Regueiro, & W. T. Iglecias, China y el nuevo mapa del poder mundial (págs. 167-191). Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO.

Vadell, J. A. (marzo de 2019). China in Latin America. South South Cooperation with Chinese Characteristics. 2, págs. 107-124.

Wise, C., & Ching, V. C. (december de 2017). Conceptualizing China-Lati America relations in the twenty first century: the boom, the bust, and the aftermath. *The Pacific Review*, págs. 1-20.

Xinxua. (11 de 10 de 2023). *Key takeaways from BRI white paper*. Obtenido de https://english.www.gov.cn/news/202310/11/content_WS6526994fc6d0868f4e8_e024a.html

Fuerzas sociales y explotación del litio en Argentina, Bolivia y Chile

Aldo Willian Orellana López

FLACSO Ecuador

Resumen

La crisis climática está empujando al mundo a abandonar el uso de energías basadas en combustibles fósiles. El litio es un elemento clave para la transición energética hacia energías renovables, por lo que es considerado un recurso estratégico.

El incremento del precio internacional del litio, ha acelerado los planes extractivistas en Argentina, Bolivia y Chile, que han implementado estrategias y políticas de explotación de su litio para incorporarlo en las cadenas globales de valor. No obstante, enfrentan desafíos relacionados a las inversiones, tecnologías e impactos sociales y ambientales.

La investigación busca develar cuáles son las fuerzas sociales que subyacen las estrategias del litio en los tres países objeto de estudio. Se trata de un estudio cualitativo, basado en los estudios de casos y un modelo comparativo analítico-crítico.

Desde la Economía Política Internacional Crítica (EPIC), la investigación realiza un análisis histórico de las estructuras globales y relaciones de poder, mismas que configuran los intereses de los actores nacionales e internacionales, estatales y no estatales, sobre el litio. La investigación también recurre al Enfoque Estratégico Relacional (EER), que concibe al Estado como un escenario de disputa de intereses entre distintos actores.

La investigación devela que la estructura global y las relaciones de poder derivadas del orden mundial, limitan la autonomía de los países para tomar decisiones sobre su litio. Los intereses de las corporaciones y potencias globales, influyen en la explotación del recurso, condicionando el desarrollo industrial regional.

En el nivel nacional, los actores estatales y empresariales vinculados a redes de carácter transnacional, imponen una visión extractivista del litio, mermando la posibilidad de industrializarlo. Del mismo modo, existen perspectivas contrahegemónicas, una desarrollista, en la que los países podrían cooperar para mejorar su peso relativo en el negocio mundial del litio y cambiar su rol en la división internacional del trabajo, y otra que emerge desde los territorios, que plantean la “no” explotación del recurso.

Palabras clave

Litio, Transición energética, Orden Mundial, Economía Política Internacional Crítica, Selectividad Estratégica

Introducción

Este documento se basa en la tesis de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Economía Política Regional y Global, presentada por el titular de la ponencia, a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. La tesis, publicada en octubre de 2024 en el repositorio de FLACSO Ecuador, lleva por título: “Fuerzas sociales que subyacen las estrategias de explotación e industrialización del litio en Argentina, Bolivia y Chile”.

La investigación se enmarca en un contexto internacional marcado por la profundización de la crisis climática, la necesidad de abandonar las energías basadas en combustibles fósiles que provocan el calentamiento global, y la presión por impulsar una transición energética hacia energías renovables. En este contexto, el litio juega un papel central como insumo estratégico para la producción de baterías de ion litio, que son indispensables en la electromovilidad y el almacenamiento de energías renovables (Mendes y Gonzalez 2022).

La investigación parte de la pregunta central: ¿Cuáles son las fuerzas sociales que subyacen a las estrategias de explotación e industrialización del litio en Argentina, Bolivia y Chile? Esta pregunta busca comprender tanto las condiciones internacionales que enmarcan la explotación del recurso como las dinámicas internas de los Estados que, a través de sus instituciones y proyectos políticos, configuran trayectorias diferenciadas en torno al litio. En este sentido, el trabajo combina un enfoque de Economía Política Internacional Crítica (EPIC) — para analizar las estructuras globales de poder, hegemonías y cadenas de valor — con la perspectiva del Enfoque Estratégico Relacional (EER), que concibe al Estado y sus decisiones como un espacio relacional atravesado por tensiones, conflictos y selectividades.

Si bien la literatura existente sobre el litio se ha expandido en los últimos años, gran parte de los análisis tienden a centrarse en las condiciones del mercado global y en los marcos nacionales de política interna. Sin embargo, pocos trabajos articulan ambos niveles en una perspectiva crítica que muestre cómo las fuerzas sociales operan simultáneamente en la escala global y nacional. La investigación busca llenar ese vacío aportando una visión relacional e histórica, que ubica a las decisiones de los países objeto de estudio, dentro de un contexto de transición energética, cambios en el orden mundial y conflictos eco-territoriales.

La delimitación temporal del análisis abarca desde la década de los 70 y 80, hasta el año 2024, periodo en el que se distinguen tres grandes ciclos: (1) la etapa de las distintas reformas estructurales y el auge del neoliberalismo (1970–1990), en la cual se sentaron las bases de los regímenes del litio, que en muchos casos continúa hasta hoy; (2) el ciclo progresista y el boom de los commodities (2000–2015), que reabrió la discusión sobre el rol del Estado en la industrialización; y (3) la fase de alternancia política posterior (2015–2024),

marcada por la intermitencia entre gobiernos con distintas visiones sobre el litio. Esta periodización permite identificar rupturas y continuidades en las políticas del litio en Argentina, Bolivia y Chile.

En el plano internacional, el trabajo subraya que el litio se encuentra en el cruce de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China. Mientras Washington impulsa estrategias para asegurar cadenas de suministro confiables, Pekín ha consolidado un liderazgo en la cadena global de baterías mediante el control tecnológico y financiamiento de largo plazo. Esta rivalidad define el margen de maniobra de los países objeto de estudio, que pueden alinearse con uno de los bloques o buscar alternativas de cooperación regional.

El objetivo general de la investigación es develar cuáles son las fuerzas sociales que moldean las estrategias de explotación e industrialización del litio en los tres países objeto de estudio, articulando los niveles internacional y nacional. Los objetivos específicos, son: (1) identificar las principales dinámicas del mercado global del litio en el contexto de un orden mundial cambiante; (2) examinar las bases institucionales, sociales y políticas de cada Estado para comprender cómo configuran selectividades específicas en torno al recurso; y (3) comparar las visiones sobre el litio y las trayectorias nacionales en interacción con el escenario global.

El diseño metodológico de la investigación es cualitativo, sustentado en una posición onto epistemológica crítica-interpretativista. Es decir, no se busca establecer leyes universales, sino comprender los procesos sociales y políticos que configuran la realidad del litio en los países estudiados, desde la perspectiva de los actores y estructuras (Hollis y Steve, 1990).

Las técnicas de investigación fueron el análisis documental, que incluyó la revisión de marcos legales, políticas públicas, informes técnicos de organismos internacionales, reportes de prensa, bases de datos especializadas en producción y comercio de litio e informes elaborados por organizaciones de la sociedad civil. También se realizaron entrevistas semiestructuradas a distintos actores, desde expertos en el tema hasta líderes sociales, que aportaron miradas diversas sobre el objeto de estudio (Ragin, 2014; Silverman 2011).

Este andamiaje teórico metodológico posibilitó un análisis multinivel del objeto de estudio: desde la disputa geopolítica y de mercado en torno al litio, las estrategias nacionales y de política pública sobre la explotación del recurso, hasta los conflictos territoriales que emergen en las comunidades afectadas por la extracción de litio en sus territorios y ecosistemas.

1. Economía Política Internacional del litio

La primera parte de la investigación, sitúa al litio dentro del campo de la Economía Política Internacional (EPI), que hace una lectura de la economía internacional y desentierra

sus raíces a nivel nacional, pues las relaciones económicas siempre ocurren en y desde un espacio específico, penetrado por las fuerzas dominantes del comercio internacional, las finanzas globales y las cadenas de producción. (Tussie, 2015). En ese sentido, vemos al litio no solo como un mineral, sino como un recurso estratégico global requerido por potencias y empresas, en el marco de la transición energética y la reconfiguración del orden mundial.

El litio se ha convertido en un mineral estratégico debido al rol fundamental que desempeña en la fabricación de baterías recargables de ion-litio, esenciales tanto para la electromovilidad como para el almacenamiento de energía renovables. Argentina, Bolivia y Chile, que forman el triángulo del litio, poseen más de la mitad del litio del mundo (Obaya y Céspedes 2021).

Mapa 1. Triángulo del Litio y principales salares



Fuente: Yale Environment 360 (2022).

Cuando hablamos del litio, es importante diferenciar lo que son “recursos de litio” de las “reservas del litio”. Los recursos se refieren a una concentración natural de litio o de cualquier otro mineral en la corteza terrestre. En cambio, las reservas están conformadas por una parte de estos recursos que pueden ser extraídos de una manera viable en términos técnicos, legales y económicos (Solón Montañó y Solón 2021). En la Tabla 1, podemos ver que Bolivia lidera el registro global de recursos de litio, seguido de Argentina y Chile.

Tabla 1. Recursos mundiales de Litio

Países	Cantidad (Mill T)	Porcentaje
Bolivia	21,1	24,6%
Argentina	19,4	22,6%
Chile	9,6	11,2%
EE.UU.	7,9	9,2%
Australia	6,5	7,5%
China	5,1	5,9%
Otros	16,4	19%
TOTAL	86	100%

Fuente: Solón, Montañó y Solón (2021), con datos de USGS.

En lo que respecta a las reservas, como podemos ver en la Tabla 2, Chile es el país que lidera los registros, seguido de Australia y Argentina. Estos corresponden a los recursos que han sido sometidos a estudios de viabilidad técnica y económica para ser explotados. Bolivia, a pesar de tener más recursos de litio, no figura en este registro debido a su política estatal.

Ahora bien, existe una tercera lista, que corresponde a los países productores del litio. Como podemos ver en la Tabla 3, esta lista la encabeza Australia, seguido de Chile, China y Argentina. En este caso, Australia, al menos con datos de 2021, encabeza la oferta de litio a nivel mundial, con casi la mitad de la producción global. En esta tabla, Chile aparece como el principal productor de litio entre los países del triángulo del litio. No obstante, es importante mencionar que los registros sobre los recursos, reservas y producción del litio, varían mucho año tras año. En ese sentido, con seguridad se han producido variaciones hasta la fecha.

Tabla 2. Reservas mundiales de Litio

Países	Cantidad	Porcentaje
Chile	9,2	43,7%
Australia	4,7	22,3%
Argentina	1,9	9,0%
China	1,5	7,1%
EE.UU.	0,75	3,6%
Otros	3	14,3%
TOTAL	21,05	100%

Fuente: Solón, Montañó y Solón (2021), con datos de USGS.

Tabla 3. Producción mundial de Carbonato de Litio (LCE)

Países	Cantidad	Porcentaje
Australia	212 766	49%
Chile	95 745	22%
China	74 468	17%
Argentina	32 978	8%
Otros	17 331	4%
TOTAL	433 288	100%

Fuente: Obaya y Céspedes (2021), con datos de USGS

1.1. Mercado Global del Litio

En el momento histórico actual, la idea de un mercado que se regula a sí mismo, es una utopía (Polanyi 2001). Existen poderes que intervienen en los mercados, que se convierten en campos de interacción social en donde actúan agentes económicos y políticos con poder, sobre todo las empresas y el estado, pero también otros grupos de presión (Hveem 2020). El mercado del litio no es la excepción. Se trata de un mercado muy volátil, influenciado por decisiones estatales y de empresas de extracción y tecnológicas, privadas y estatales.

Según datos oficiales, el año 2020 el mundo demandó 300.000 toneladas de carbonato de litio. Con proyecciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE), hasta el año 2040, esta demanda podría multiplicarse hasta llegar, en el escenario más optimista, a más de 12 millones de toneladas de carbonato de litio (CEPAL, 2023). Esto ha producido un incremento de los precios a nivel internacional, con un pico de más de 80.000 USD por tonelada de carbonato de litio en 2022, seguido de una abrupta caída hacia 2023–2024 en torno a los 15.000–20.000 USD, reflejando la típica dinámica de los commodities.

Gráfico 1. Evolución precio internacional de la tonelada de LCE



Fuente: Belinchón (2023), con datos de Bloomberg; D'Angelo (2024)

El mercado global del litio presenta una estructura oligopólica, especialmente en las fases críticas de la cadena de valor. Las principales empresas que dominan la extracción y refinación son Albemarle (EE. UU.), SQM (Chile), Ganfeng Lithium y Tianqi Lithium (China), además de otras compañías australianas (Obaya y Céspedes, 2021; CEPAL, 2023; Tejero, 2023). Subiendo en la cadena de calor, en el segmento de baterías, el liderazgo se encuentra en firmas chinas como CATL y BYD, seguidas por empresas surcoreanas como LG Chem, la estadounidense Tesla y la japonesa Panasonic (Obaya y Céspedes (2021).

En la Tabla 4, podemos ver que China lidera, y por mucho, la industria de fabricación de baterías. Esto es lo que ha despertado recelo en la Unión Europea y Estados Unidos, que ven en el dominio de China en esta industria, una desventaja estratégica que buscan revertir con estrategias agresivas para asegurar el suministro de litio e impulsar la fabricación de baterías.

Tabla 4. Empresas líderes en fabricación de baterías a nivel mundial

País	Empresa	Porcentaje
China (produce el 76% de las baterías a nivel mundial)	CATL	20%
	BYD	12%
	SUB-10	9%
	Farasis Energy	8%
	Guoxuan High Tech	8%
	Lishen group	7%
	Guangdong	6%
	Otros	30%
	Total	100%

Fuente: Obaya y Céspedes (2021).

1.2. Geopolítica del litio y disputa hegemónica

El litio debe entenderse en el marco de la rivalidad estratégica entre EE.UU. y China, que atraviesa no solo la extracción del mineral, sino también el diseño de estándares técnicos, las cadenas de suministro, las patentes y la diplomacia industrial. Los EE.UU. han reaccionado al liderazgo de China, promoviendo distintas estrategias para mejorar su posición en la producción de baterías. Por su parte, China ha estado profundizando su integración vertical de la cadena del litio, asegurando contratos para la explotación del recurso en América Latina y otras regiones. Esta competencia, se produce en un contexto poshegemónico, como muchos autores llaman a esta época, en la que China y sus aliados, incluyendo los BRICS, compiten con EE.UU. y a sus aliados del G7 (Xing y Shengjun 2020; Gabriele y Jabbour 2022).

La investigación argumenta que el litio no es solo un commodity, sino un recurso cargado de valor estratégico y geopolítico. Su extracción y procesamiento, incluyendo la fabricación de baterías, se encuentran atravesados por disputas entre bloques de poder y por la urgente necesidad de los países productores de decidir cómo insertarse en un mercado dominado por grandes actores internacionales. En este contexto, los países del triángulo del litio impulsan distintas estrategias y políticas de explotación de su litio, aunque sin cooperación entre ellos.

Uno de los debates centrales en torno al litio ha sido la posibilidad de constituir una alianza del litio entre Argentina, Bolivia y Chile, para mejorar su peso relativo en el negocio

mundial del litio. Tal iniciativa hubiera significado coordinar políticas de producción, precios y cupos de exportación para aumentar el poder de negociación frente a las potencias industriales. No obstante, esta fue una idea que nunca se llevó a discusiones oficiales, al menos públicamente.

1.3. Conclusiones de la primera sección

En esta sección concluimos que el litio es un recurso estratégico global, cuya importancia trasciende lo económico y lo tecnológico para inscribirse en el marco de la disputa por las reconfiguraciones del orden mundial, que lideran principalmente EE-UU y China. En un contexto de auge en la demanda y una alta volatilidad de los precios de este recurso, los países objeto de estudio se encuentran rezagados en sus intenciones de industrializar su litio, lo que supone el riesgo de seguir reproduciendo una inserción extractivista dependiente.

La geopolítica del litio muestra la asimetría entre los países productores y las potencias tecnológicas, pero también abre un espacio de agencia para iniciativas de cooperación regional. El desafío, según el marco de la EPIC, es que las fuerzas sociales globales — estados, mercados, empresas transnacionales, instituciones financieras y tecnológicas — tienden a estructurar un orden que refuerza la subordinación de la periferia, a menos que emerjan proyectos que permitan a Argentina, Bolivia y Chile superar esa condición.

2. Perspectiva teórica de la investigación

La segunda sección de la investigación constituye el andamiaje conceptual sobre el cual se sostiene el análisis empírico posterior. Se combinan dos tradiciones de pensamiento que se complementan: la Economía Política Internacional Crítica (EPIC) y el Enfoque Estratégico Relacional (EER). Esta articulación permite abordar el litio tanto como recurso estratégico inscrito en las estructuras globales de poder, así como dentro de la arena interna del estado.

2.1. Economía Política Internacional Crítica (EPIC)

La Economía Política Internacional (EPI) tradicional estudia la relación entre política y economía en el sistema internacional, analizando temas como el comercio, las finanzas y la producción. Sin embargo, desde la década de 1980 se desarrolló una corriente crítica dentro de la EPI, vinculada a la escuela de Robert Cox, que cuestiona los supuestos del realismo y el liberalismo dominantes. Cox (1987) introdujo una distinción clave entre la “problem-solving theory” y teoría “crítica”. Mientras que la primera busca resolver problemas dentro del orden existente; la segunda, examina los orígenes históricos de ese orden y las fuerzas sociales que lo sostienen. En este marco, el análisis de la transición energética y del litio no se limita al debate sobre precios de mercado y eficiencia tecnológica,

sino que debe interrogar las relaciones de poder que configuran la producción, circulación y apropiación del recurso.

Para Cox y otros autores críticos, las estructuras de la economía global — financieras, productivas, de seguridad y de conocimiento — definen el margen de acción de los Estados.

Estas estructuras no son neutras: reflejan la hegemonía de ciertos actores (estados centrales, corporaciones transnacionales, instituciones financieras internacionales) que moldean el funcionamiento del sistema a su favor, y al que se atienen los países periféricos. Su enfoque crítico y su análisis de las estructuras de poder y las relaciones sociales en la economía mundial contemporánea, han influido notablemente en la comprensión de la interacción entre la economía y la política a nivel internacional. (Jäger 2020; Ramos 2020).

Desde la perspectiva de Cox y la EPIC, las “Fuerzas Sociales” están constituidas por una serie de agentes que desempeñan roles en la configuración de las estructuras y relaciones económicas y políticas a nivel global. En este escenario, participan actores estatales y no estatales con poder de influencia en las relaciones internacionales (Cox (1987). Las fuerzas sociales, son, según esta definición, agentes activos, pero también procesos, que contribuyen a la configuración y transformación de las estructuras y relaciones de poder globales.

En el caso del litio, no se trata solamente de una cuestión de recursos o tecnologías. El litio es parte del engranaje de distintos proyectos hegemónicos que buscan consolidar el liderazgo de ciertos países y empresas. En ese sentido, la EPIC permite situar el litio en el marco de la transición energética como proceso político y no solo tecnológico. Así, podemos identificar distintas fuerzas sociales que configuran las estructuras de poder en torno al litio, como las empresas, Estados, y organismos financieros, pero también comunidades y sociedad civil.

2.2. Enfoque Estratégico Relacional (EER)

La segunda perspectiva teórica a la que recurre la investigación, es el Enfoque Estratégico Relacional (EER), propuesto por Bob Jessop (2007). Es decir, si la EPIC permite comprender el escenario internacional, el EER resulta clave para analizar el nivel interno. El EER parte de la premisa de que el Estado no es un actor unitario ni neutral, sino una relación social condensada, un terreno de disputa donde confluyen múltiples proyectos y fuerzas sociales.

El Estado, bajo esta perspectiva, es estratégicamente selectivo. Es decir, no responde de manera mecánica a todas las demandas sociales, sino que favorece ciertas estrategias y actores en función de su capacidad de articulación y de las condiciones históricas. Así, el estado puede facilitar el ingreso de capitales transnacionales, nacionalizar los recursos o alentar la industrialización, dependiendo de qué proyectos hegemonicen el campo político.

Un concepto fundamental en esta perspectiva teórica, es el de Selectividad estratégica, según la cual el Estado no es igualmente accesible para todos los actores. Ciertas estructuras

legales, burocráticas o ideológicas, facilitan la apertura más a unos que a otros. Otro concepto es el de proyectos estatales, que es el conjunto de ideas y estrategias que buscan orientar la acción del Estado hacia un determinado horizonte (Ej. nacionalismo de recursos, apertura liberal, industrialización). Las bases sociales, por su parte, son las alianzas y coaliciones de clases o grupos que sostienen esos proyectos. Finalmente, la crisis y reestructuración, son momentos en que las contradicciones internas o externas fuerzan al Estado a redefinir sus prioridades y reorganizar su aparato. Este enfoque permite entender que, aunque Argentina, Bolivia y Chile comparten la condición de productores de litio, cada uno sigue una trayectoria distinta porque los proyectos estatales y las alianzas sociales que los sustentan difieren (Jessop, 2007).

2.3. Articulación de EPIC y EER

El aporte central del marco teórico es la articulación de la EPIC con el EER. Mientras la primera permite situar el litio en la órbita del orden mundial y la transición energética, el segundo abre la posibilidad de analizar cómo esas presiones globales se traducen de manera diferenciada en cada Estado. El litio es, entonces, un recurso que condensa disputas en múltiples niveles: la escala global, en donde se produce la competencia entre potencias por el dominio tecnológico y las cadenas de suministro; en la escala regional, en donde se producen tensiones entre proyectos de integración, cooperación o competencia entre países poseedores de litio; en la escala nacional, en donde se producen debates sobre control estatal, el rol de las provincias y comunidades, políticas y estrategias; y, finalmente, la escala local, donde se desarrollan los conflictos socioambientales, resistencias comunitarias y tensiones territoriales.

La investigación enfatiza que solo un marco multinivel permite comprender cómo las estructuras globales condicionan, las estrategias nacionales. Cada Estado responde de manera selectiva a esas presiones, en función de sus proyectos, instituciones y coaliciones sociales.

2.4. Economía política crítica del extractivismo

Finalmente, esta sección enlaza este marco con la vasta literatura latinoamericana sobre extractivismo y neoextractivismo. El auge del litio se inscribe en un patrón más amplio que reproduce dinámicas de dependencia y conflicto socioambiental. Desde el punto de vista del neoextractivismo, este modelo también ha sido promovido por gobiernos progresistas que justifican la explotación para financiar políticas sociales, pero sin alterar la lógica básica de dependencia (Svampa, 2019). La investigación retoma estos aportes para señalar que el litio no puede analizarse solo como oportunidad de desarrollo, sino también como campo de contradicciones y conflictos socioecológicos, en el que se enfrentan proyectos extractivos, demandas de industrialización y reivindicaciones de justicia ambiental y territorial.

2.5. Conclusiones de la segunda sección

El capítulo concluye que la Economía Política Internacional Crítica (EPIC) y el Enfoque Estratégico Relacional (EER), proporcionan un marco teórico sólido para analizar el litio como un recurso atravesado por disputas de poder en múltiples escalas, global y nacional.

Desde la EPIC, se entiende que las estructuras globales — mercado, finanzas, tecnología, orden mundial — condicionan las oportunidades de los países productores. Desde el EER, se reconoce que el Estado no es un simple ejecutor de esas presiones, sino un terreno donde se articulan fuerzas sociales y proyectos en conflicto de intereses, en donde el ganador decide.

Esta articulación permite superar visiones deterministas: ni el mercado global define automáticamente las políticas nacionales, ni el Estado puede actuar en aislamiento de las estructuras internacionales y relaciones de poder. El litio aparece, así, como un punto nodal donde confluyen hegemonía, proyectos estatales y luchas sociales, y cuyo estudio exige un análisis crítico, histórico y relacional (Cox 1987; Jessop 2007; Svampa 2019).

3. Estrategias y políticas del litio en Argentina, Bolivia y Chile

Este capítulo constituye el núcleo empírico de la investigación. Analiza comparativamente las trayectorias de los tres países del triángulo del litio. Aunque comparten recursos geológicos y enfrentan presiones comunes de la economía política global, sus estrategias nacionales

difieren sustancialmente debido a la configuración de sus proyectos estatales, instituciones y coaliciones sociales. En esta sección se analiza cada país, examinando la evolución de las políticas de litio, el rol del Estado y la relación con los actores transnacionales y locales.

3.1. Argentina: liberalización y apertura a la inversión

En Argentina, la estrategia hacia el litio ha estado marcada por un enfoque de apertura a la inversión extranjera directa, enmarcado en un régimen jurídico liberal heredado de las reformas neoliberales de la década de 1990. El Código de Minería y la Ley de Inversiones Mineras (1993) establecieron garantías de estabilidad fiscal y otras medidas que configuraron un marco altamente favorable para las empresas extranjeras. Además, la provincialización de los recursos naturales — reforma constitucional de 1994 — otorgó a las provincias el control sobre los yacimientos, generando un esquema descentralizado donde cada jurisdicción dispone directamente de sus recursos de litio (Arrese, 2019; CEPAL 2023, Obaya 2022).

En este contexto, han llegado al país actores internacionales como Livent (EE. UU.), Allkem (Australia/Japón) y, más recientemente, Ganfeng Lithium (China). A diferencia de

Bolivia y Chile, Argentina no cuenta con una empresa nacional fuerte que articule la política del litio, sino con una fragmentación institucional en la que el gobierno nacional tiene un rol acotado.

Las consecuencias de este modelo son: Una rápida expansión de proyectos en provincias como Jujuy, Salta y Catamarca; fuerte dependencia tecnológica de los inversores extranjeros; limitada capacidad de industrialización local, más allá de iniciativas piloto como el desarrollo de celdas impulsada por el CONICET o en Y-TEC (empresa mixta de YPF y el CONICET). Pese a los discursos de valor agregado, la estructura institucional y legal reproduce una inserción extractiva. Las provincias obtienen regalías, pero carecen de instrumentos para exigir transferencia tecnológica o para condicionar la orientación de la producción.

En términos del Enfoque Estratégico Relacional (EER), el Estado argentino muestra una selectividad estratégica que privilegia los intereses de los inversores transnacionales y de las elites provinciales asociadas a la minería, mientras los proyectos de industrialización permanecen subordinados. El estado central tiene influencia limitada debido al marco legal.

3.2. Bolivia: nacionalismo de recursos y apuesta industrializadora

Desde el año 2006, bajo la presidencia de Evo Morales, el país adoptó una estrategia de carácter autónomo. El litio es un patrimonio del pueblo boliviano y el Estado es un actor central en su explotación e industrialización. La Constitución de 2009 refuerza este principio al establecer que los recursos naturales son de dominio originario del Estado. En este marco, se creó el 2017 Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), como empresa estatal responsable de todo el proceso: desde la extracción de salmueras en los salares hasta su procesamiento en carbonato de litio y potencial industrialización (Arrese, 2019; CEDIB, 2021).

La estrategia boliviana se inspira en un proyecto de desarrollo soberano que busca evitar la dependencia de las transnacionales. Se planteó una industrialización por fases: (1) producción de carbonato y cloruro de potasio; (2) fabricación de materiales catódicos; (3) ensamblaje de baterías; y (4) eventualmente, inserción en la industria automotriz (CEPAL, 2023). Sin embargo, el proceso enfrentó múltiples y complejas dificultades. Por un lado, las limitaciones tecnológicas para escalar la producción con eficiencia, la escasez de financiamiento para inversiones millonarias en plantas industriales, y el cuestionamiento de comunidades locales que denuncian la falta de consulta e impactos ambientales (Obaya 2022; CEDIB 2021).

Pese a ello, Bolivia logró avances como la instalación de plantas piloto de baterías y acuerdos de cooperación con Alemania (ACI Systems), que colapsó el 2019. La crisis política de ese año, interrumpió este proceso, pero con el retorno del MAS el año 2020, se

retomó el camino. En el último tiempo, llegaron al país consorcios chinos como CATL y CBC (ABI, 2023).

En clave del EER, Bolivia expresa un proyecto estatal hegemónico sustentado en una base social compuesta por sindicatos, movimientos indígenas y sectores nacionalistas. No obstante, la dificultad para traducir este proyecto en resultados industriales masivos, muestra los límites de la capacidad estatal frente a las presiones globales de la cadena del litio.

3.3. Chile: modelo híbrido y control estratégico

Chile ofrece un modelo híbrido, en el cual coexisten la apertura al capital privado con un fuerte control estatal sobre el recurso. La legislación chilena, establecida en la dictadura de Pinochet, declaró al litio un mineral estratégico no concesible (Código de Minería de 1983). Esto significa que no puede ser explotado bajo concesiones ordinarias, sino mediante contratos especiales autorizados por el Estado (Arrese, 2019; CEPAL 2023).

A partir de este marco, dos empresas dominan el sector: SQM (privatizada en los años 80 y hoy con participación de Tianqi Lithium de China) y Albemarle (EE. UU.). Ambas operan en el Salar de Atacama mediante contratos con CORFO, la Corporación de Fomento de la Producción, una agencia estatal que actúa como garante del interés público, negociando cuotas de producción, regalías y compromisos de inversión en innovación (Obaya 2022).

En los últimos años, Chile ha buscado avanzar hacia un modelo más activo. En 2014 se creó una Comisión Nacional del Litio, que recomendó impulsar una política nacional de litio con mayor control estatal (Arrese 2019). Posteriormente, en 2023, el gobierno de Gabriel Boric propuso la creación de la Empresa Nacional del Litio, con la meta de asociarse, para que el Estado participe en el negocio del litio. Esta es una propuesta que no se hizo realidad. No obstante, el país ha destinado parte de las rentas del litio a la investigación y desarrollo, estableciendo fondos concursables para universidades y centros tecnológicos. Si bien aún no existe una industria local de baterías, se han dado pasos hacia la diversificación productiva.

El modelo chileno combina, en ese sentido, un régimen de privatización con mecanismos recientes de mayor intervención estatal. En términos del EER, se observa una redefinición de la selectividad estratégica, donde el Estado chileno busca reposicionarse como actor protagónico sin desplazar totalmente a las corporaciones transnacionales y nacionales.

3.4. Comparación y análisis

La comparación de los tres casos revela tanto similitudes como diferencias estructurales.

Entre las similitudes, vemos que los tres países enfrentan presiones globales de la demanda de litio y la competencia tecnológica. El discurso de la industrialización aparece en

todos los gobiernos, aunque con distinta intensidad. Hasta la fecha, si bien en los tres países se han implementado iniciativas en esa ruta, no existen procesos de industrialización a gran escala.

Entre las diferencias, Argentina tiene un modelo liberal y descentralizado, dominado por empresas transnacionales y las provincias. Bolivia adoptó un modelo nacional-estatista, con protagonismo de YLB y un proyecto de industrialización soberana. Chile, por su parte, adoptó un modelo híbrido, con apertura a privados, pero bajo contratos especiales y control de CORFO, aunque en los últimos años se planteó una transición hacia mayor rol estatal.

Si consideramos estas realidades a partir de las perspectivas teóricas a las que recurrimos, podemos ver que las estructuras globales de la EPIC imponen presiones comunes, pero la selectividad estratégica de cada Estado determina trayectorias distintas. Así, el litio se convierte en un campo de disputa donde confluyen fuerzas sociales internacionales y nacionales, pero en donde la política doméstica y las visiones dominantes resultan decisivas.

3.5. Conclusiones de la tercera sección

Esta sección llega a la conclusión de que las estrategias nacionales de litio en el triángulo se explican por la interacción de tres factores: (1) el lugar estructural que cada país ocupa en la economía global del litio; (2) la configuración estatal y sus proyectos políticos, cada uno con visiones distintas; y (3) las alianzas sociales que sustentan esos proyectos a nivel nacional.

Argentina reproduce una inserción extractivista dependiente; Bolivia apuesta por una industrialización soberana, aunque enfrenta fuertes limitaciones; y Chile avanza hacia un equilibrio entre mercado y control estatal. Estas trayectorias divergentes muestran que no existe un modelo único, sino que cada Estado selecciona caminos en función de sus condiciones históricas y sociales (Jessop 2007; Cox 1987; Svampa 2019). El litio es un laboratorio que muestra cómo los países de la región enfrentan la transición energética: entre la dependencia extractiva, el nacionalismo de recursos y los intentos de industrialización.

4. Disputa por el litio al interior del Estado como espacio relacional

En esta sección se aplica directamente el Enfoque Estratégico Relacional (EER) para analizar cómo el litio constituye un campo de disputa al interior de los Estados de Argentina, Bolivia y Chile. Si en la sección anterior se describieron las trayectorias institucionales y las políticas públicas, aquí se examina cómo esas políticas resultan de relaciones conflictivas entre fuerzas sociales que pugnan por orientar la estrategia estatal. En ese sentido, el estado no es un actor homogéneo ni neutral, sino un espacio relacional en el que confluyen proyectos diversos. Estos proyectos compiten, negocian y se condensan en

instituciones, leyes y decisiones concretas, que expresan un equilibrio inestable de las fuerzas en disputa (Jessop 2007).

4.1. El Estado como relación social

Desde la perspectiva del EER, el Estado es una condensación material de una relación de fuerzas sociales (Jessop 2007; Poulantzas Nicos 1979, citado por Monedero 2018). Esto significa que sus políticas no son el resultado de un cálculo racional aislado, sino de luchas históricas donde determinados actores logran imponer su visión. Bajo esta lógica, veremos que, en Argentina, las élites provinciales y las empresas transnacionales han hegemonizado la orientación del Estado hacia un modelo de apertura. En Bolivia, los movimientos sociales y el partido de gobierno, el MAS, lograron construir un proyecto estatal nacionalizador, aunque con muchas limitaciones tecnológicas y financieras. En Chile, el aparato estatal refleja la pugna entre corporaciones privadas y un sector estatal que busca recuperar protagonismo.

De este modo, las estrategias hacia el litio son el producto de selectividades estratégicas que favorecen a ciertos actores y marginan a otros. Las decisiones del Estado no son casuales.

4.2. Argentina: fragmentación estatal y predominio provincial

En Argentina, la disputa en torno al litio revela la fragmentación del Estado entre el nivel nacional y las provincias. La reforma constitucional de 1994 otorgó a las provincias el dominio de los recursos naturales, lo que ha configurado una selectividad estratégica favorable a las elites provinciales, que son las que en última instancia deciden.

Los entes estatales provinciales en Jujuy, Catamarca y Salta han construido alianzas con empresas transnacionales, presentando el litio como oportunidad de desarrollo regional y empleo. Sin embargo, esta narrativa ha convivido con resistencias de comunidades indígenas y organizaciones socioambientales, que denuncian la falta de consulta y los impactos en los salares (Svampa, 2019). Las autoridades han respondido con represión a las comunidades.

El gobierno nacional, por su parte, ha tenido un rol limitado. Iniciativas como Y-TEC (empresa mixta de YPF y CONICET) intentaron articular proyectos de valor agregado, pero con limitaciones legales y recursos insuficientes frente al peso de las inversiones extranjeras.

En términos del EER, la selectividad estatal en el Estado Argentino privilegia a los capitales transnacionales y a las elites provinciales, mientras que las comunidades locales reprimidas y los proyectos y visiones de industrialización, quedan en una posición subordinada.

4.3. Bolivia: hegemonía estatal y tensiones sociales

Bolivia presenta un caso diferente. Desde 2006, el gobierno del MAS impulsó una narrativa de soberanía nacional sobre los recursos naturales, legitimada por movimientos

sociales y sectores indígenas. El aparato estatal, a través de YLB, asumió el control de la cadena del litio. Esta estrategia reflejó una selectividad estratégica orientada hacia un proyecto de explotación, procesamiento y proyección de la industrialización soberana. Sin embargo, esta hegemonía estatal no estuvo exenta de conflictos en distintos niveles.

Las comunidades del Salar de Uyuni han cuestionado los impactos ambientales y la falta de consulta en proyectos de explotación (Romero, Aylwin y Didier 2019). Asimismo, se produjeron distintos tipos de conflictos entre el nivel central del gobierno, los gobiernos departamentales, municipales y un abanico de instituciones cívicas y organizaciones de la sociedad civil sobre lo que se debería hacer. La crisis política del año 2019 mostró la fragilidad del proyecto: las tensiones políticas internas y la presión internacional evidenciaron que la hegemonía del MAS no era absoluta. Con el retorno al poder en 2020, se retomó la estrategia nacionalizadora, pero con un mayor pragmatismo hacia la asociación con empresas extranjeras, especialmente chinas. Así, el gobierno decidió apostar por una nueva estrategia del litio, asociándose con CTL de China y Uranium group de Rusia, para probar una técnica de Extracción Directa de Litio (EDL), y acelerar su ritmo en la carrera por el litio.

En el marco del EER, Bolivia muestra un Estado relativamente cohesionado en torno a un proyecto nacionalista, pero tensionado por las contradicciones entre objetivos políticos, limitaciones materiales y demandas sociales de los distintos sectores sociales y políticos.

4.4. Chile: disputa por redefinir el rol estatal

Chile constituye un caso intermedio, donde el litio ha sido un campo de disputa entre un sector privado consolidado y un Estado que intenta reposicionarse. Históricamente, la explotación estuvo dominada por SQM y Albemarle, amparadas en contratos especiales con CORFO. Sin embargo, en la última década se intensificaron los debates sobre el rol del Estado, impulsados por el Comité de Litio y Salares y reforzados por el gobierno de Gabriel Boric en 2023 (Arrese 2019). La proposición para la creación de la Empresa Nacional del Litio refleja un intento de construir un proyecto estatal renovado, que mantenga a los actores privados, pero bajo asociaciones en las que el Estado tenga control mayoritario. Este cambio ha generado tensiones: las empresas privadas defienden su estabilidad contractual, mientras sectores sociales y políticos presionan por un mayor control público y beneficios locales.

En términos del EER, el Estado chileno expresa una reconfiguración de su selectividad estratégica, transitando de un modelo de fuerte dependencia privada hacia uno híbrido, en el que las políticas buscan ampliar el margen de acción estatal sin desplazar totalmente a los actores dominantes. Este modelo no avanzó mucho más en su materialización.

4.5. Comunidades locales y conflictos socioambientales

Más allá de las disputas estatales, el capítulo enfatiza la importancia de los actores locales, en particular las comunidades indígenas y campesinas que habitan los salares. Estos grupos han emergido como fuerzas sociales capaces de desafiar proyectos estatales y empresariales.

En Argentina, comunidades indígenas han impulsado protestas en rechazo a los proyectos de extracción de litio y exigiendo su derecho a la consulta previa, libre e informada, amparados en el Convenio 169 de la OIT. Las protestas han sido en su mayoría reprimidas por la fuerza pública (Aranda, 2023). En Bolivia, las comunidades también reclaman su derecho a ser consultados (Romero, Aylwin y Didier 2019). La estrategia del gobierno del MAS en este país ha sido cooptar a las comunidades, por lo que no existen muchas expresiones de descontento público, aunque si hay señales claras. En Chile, las comunidades atacameñas han denunciado los impactos en el agua. El estado, en lugar de reprimirlas como en Argentina, decidió negociar con las comunidades para incorporarlas en las actividades del litio.

Estos conflictos muestran que el litio no es solo un recurso estratégico en la reconfiguración del orden mundial, sino también un territorio de luchas sociales y ambientales. En el marco del EER, las comunidades representan fuerzas que, aunque subordinadas, pueden desestabilizar la hegemonía estatal o empresarial e introducir nuevas demandas en la agenda.

4.6. Conclusiones de la cuarta sección

Esta sección concluye que la política del litio no puede entenderse sin analizar el Estado como espacio relacional. Las decisiones sobre explotación, industrialización e integración regional no son neutrales, sino que expresan la correlación de fuerzas sociales entre actores nacionales, internacionales y locales. Hemos visto que, en Argentina, la fragmentación estatal y el predominio de las provincias facilitan la hegemonía de las transnacionales. En Bolivia, un proyecto estatal nacionalizador logró cierta hegemonía, pero enfrenta tensiones internas y externas que cuestionan su viabilidad. En Chile, la disputa se centra en redefinir el rol estatal frente a corporaciones consolidadas, avanzando hacia un modelo híbrido con control público.

Los conflictos socioambientales atraviesan los tres países, mostrando que la transición energética global se sostiene en territorios concretos donde se juegan la vida de comunidades y ecosistemas. Es decir, el litio constituye un campo de lucha multiescalar, donde las fuerzas sociales globales, estatales y locales se enfrentan por definir su destino. El EER permite comprender estas dinámicas como procesos abiertos, inestables y contingentes.

Conclusiones de la ponencia

El litio emerge en la investigación como un recurso estratégico global que condensa las tensiones de la crisis climática, la transición energética y la reconfiguración del orden mundial. Su creciente demanda en las últimas décadas ha transformado a Argentina, Bolivia y Chile en espacios clave de la geopolítica global, al concentrar más del 50 % de los recursos del mundo. Sin embargo, este auge presenta diversas paradojas y limitaciones estructurales.

Un aspecto clave, es que el litio comparte la condición de todo commodity: está sujeto a la volatilidad de los mercados internacionales, los vaivenes de la geopolítica, y al desarrollo de nuevas tecnologías que podrían sustituirlo, como las baterías de sodio o el hidrógeno verde. De hecho, algunos investigadores consideran que la “fiebre del litio” podría durar no más de dos o tres décadas, lo que plantea una gran urgencia por definir estrategias y políticas para su eventual industrialización. Por otro lado, el litio se inscribe en la lógica contradictoria de un capitalismo verde-extractivista. Tomando en cuenta estas consideraciones, respondemos a la pregunta de investigación dividiendo el concepto de Fuerzas Sociales en externas e internas.

En el plano externo, la investigación muestra que el litio está atravesado por las dinámicas de la Economía Política Internacional. Las fuerzas sociales globales, es decir, empresas mineras transnacionales, automotrices, tecnológicas, Estados centrales y organismos financieros, configuran las reglas del juego y condicionan la inserción de los países del triángulo del litio.

China ha consolidado una hegemonía tecnológica en la cadena de baterías, mientras Estados Unidos y la Unión Europea buscan diversificar sus fuentes de suministro mediante políticas de seguridad energética y subsidios industriales. Este escenario obliga a Argentina, Bolivia y Chile a tomar decisiones selectivas sobre con qué potencias y capitales asociarse, mostrando que una alianza estratégica en torno al litio no es posible, pues no responde a los intereses de las élites locales ni de las corporaciones transnacionales que operan en estos países.

En el plano interno, el litio evidencia que el Estado es un espacio relacional donde se condensan disputas entre distintos proyectos. En Argentina, el predominio de las provincias facilita la hegemonía de las empresas transnacionales. En Bolivia, el gobierno del MAS impulsó un proyecto estatal nacionalizador con apoyo social, aunque enfrenta tensiones por la falta de resultados industriales y las contradicciones con otras visiones subestatales. En Chile, el Estado busca reposicionarse frente a actores privados consolidados, avanzando hacia un modelo híbrido que combina mercado y control estatal en la explotación del litio.

En todos los casos, los conflictos socioambientales han mostrado que las comunidades locales no son actores pasivos, sino que disputan activamente los proyectos, cuestionando tanto a las empresas que extraen el litio de sus territorios como a los Estados. En todos los casos reclaman su derecho a la consulta previa, justicia ambiental y soberanía territorial. En

Argentina el estado ha reprimido a estas comunidades, en Chile el estado promueve las negociaciones tripartidas entre estado, comunidades y empresas, mientras que en Bolivia se cooptó a las comunidades, aunque existen algunas que si han cuestionado la falta de consulta.

Finalmente, en términos de propuestas contrahegemónicas, la investigación identifica dos visiones: La perspectiva desarrollista, que apuesta por la industrialización regional del litio como vía para modificar la posición subordinada en la división internacional del trabajo. Bajo esta lógica, una alianza regional permitiría fortalecer la negociación frente a potencias y corporaciones, promoviendo un desarrollo autónomo. La segunda perspectiva proviene justamente desde los territorios, sostenida por comunidades indígenas, campesinas y movimientos socioambientales, que plantean incluso la posibilidad de dejar el litio bajo tierra. Esta visión desafía radicalmente la lógica del capitalismo verde, al considerar que la transición energética global no es más que una continuidad del extractivismo, ahora pintado de verde, que reproduce desigualdades y destruye ecosistemas, con evidencia empírica.

Ambas perspectivas muestran que el litio es un espacio de disputa abierta: entre integración subordinada o industrialización autónoma, entre extractivismo verde o alternativas post desarrollistas. En todo caso, queda claro de que el litio es un recurso atravesado por múltiples escalas de poder, que van de la geopolítica global a los conflictos locales. Se muestra cómo las fuerzas sociales configuran las estrategias nacionales, revelando que no son producto de determinismos económicos, sino de disputas históricas y relacionales. Por otro lado, las alternativas contrahegemónicas, abren horizontes de acción política, que, aunque difíciles de materializar, constituyen la base crítica para imaginar futuros más justos y sostenibles.

En suma, el litio se presenta como un campo privilegiado para analizar las tensiones del capitalismo contemporáneo. Es, a la vez, oportunidad de industrialización, recurso de disputa geopolítica, fuente de conflicto socioambiental y símbolo de la contradicción entre transición energética y extractivismo. Los países del triángulo del litio enfrentan el dilema de repetir el rol histórico de proveedores de recursos o construir estrategias que fortalezcan su autonomía. Como señala la investigación, el Estado no es neutral: es un actor estratégico que selecciona proyectos en función de las fuerzas sociales que lo atraviesan, en donde el ganador decide.

El desafío central radica en si Argentina, Bolivia y Chile serán capaces de convertir el litio en un instrumento de transformación estructural o si, por el contrario, este recurso quedará atrapado en la lógica de un capitalismo verde que reproduce desigualdades y exclusión.

Bibliografía

- ABI (Agencia Boliviana de Información). 2023. “Empresa china que firmó convenio con YLB tiene interés en instalar una fábrica de vehículos en Bolivia”. Acceso el 20 de agosto de 2024 <https://www.abi.bo/index.php/noticias/economia/39009-empresa-china-que-firmo-convenio-con-y-lb-tiene-interes-en-instalar-una-fabrica-de-vehiculos-en-bolivia-2>
- Aranda, Darío. 2023. “Panorama: Jujuy, litio y extractivismo de norte a sur”. Tierra Viva Agencia de Noticias. Acceso el 16 de agosto de 2023 <https://agenciatierraviva.com.ar/panorama-jujuy-litio-y-extractivismo-de-norte-a-sur/>
- Arrese Francisco, Javier. 2019. “Litio y desarrollo en América del Sur: Un análisis comparativo de las políticas de Chile, Bolivia y Argentina”. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Acceso el 20 de mayo de 2023 <https://www.ridaa.unicen.edu.ar/bitstream/handle/123456789/2101/Arrese%20Francisco.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Belinchón, Fernando. 2023. “El precio del litio se hunde casi un 50%: la tormenta que azota al elemento clave de las baterías tras la fiebre de 2022”. Cinco Días El País. Acceso el 15 de mayo de 2023. <https://cincodias.elpais.com/economia/2023-04-21/el-precio-del>
- CEDIB (Centro de Documentación e Información Bolivia). 2021. El Litio en Bolivia. Accedido el 25 de Agosto de 2022 https://www.cedib.org/biblioteca/litio_en_bolivia-2/
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2023. Extracción e industrialización del litio Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas: Acceso el 19 de julio de 2023 <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48964-extraccion-industrializacion-litio-oportunidades-desafios-america-latina-caribe>
- Cox, Robert. 1981. “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, En Millennium - Journal of International Studies 2 (10), 126-155. Acceso 10 de agosto, 2022 <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/03058298810100020501?journalCode=mila>
- D’Angelo, Guido. 2024. “A pesar de la fuerte caída de precios, el litio argentino sigue rompiendo récords de producción”. Bolsa de Comercio de Rosario. Acceso el 20 de abril de 2024. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/pesar-de-la-3>
- Gabriele, Alberto y Elias Jabbour. 2022. “Socialist Economic Development in the 21st Century: A Century after the Bolshevik Revolution”. Routledge 1, 177-189) Hveem, Hvedge. 2020. “Global Market Power”. En The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy, 43-58. London: Palgrave Macmillan.
- Hollis, Martin y Steve Smith. 1990. “Explaining and Understanding International Relations”. En Introduction: Two Traditions and The Growth of a Discipline, 1- 44. Oxford: Clarendon Press.
- Jäger, Johannes. 2020. “From Marx to critical international political economy”. En The Routledge Handbook of Global Political Economy, editado por Ernesto Vivares, Chapter 14.

Jessop, Bob. 2017. El estado: Pasado, Presente y Futuro. Traducido por Carlos Valdés García. Los libros de La Catarata.

Mendes, Thiago y José Gonzalez. 2022. "Climate change inaction under the Paris Agreement". En Revista Third World Resurgence. Acceso el 2 de Junio de 2023
<https://www.twn.my/title2/resurgence/2022/350/eco1.htm>

Monedero, Juan Carlos. 2018. "Selectividad Estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina". En Estados en Disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina, compilado por Hernán Ouviaña y Mabel Thwaites, 338-376. Editorial El Colectivo, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Acceso el 10 de abril de 2024
https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190207045344/Estados_en_Disputa.pdf

Obaya, Martín y Mauricio Céspedes. 2021. Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio Implicaciones para los países del triángulo del litio. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Acceso el 10 de abril de 2022
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46943-analisis-redes-globales-produccion-baterias-ion-litio-implicaciones-paises>

Obaya, Martín, 2022. "El triángulo escaleno. Litio y políticas de desarrollo productivo en Argentina, Bolivia y Chile". Open Edition Journals. Acceso el 5 de febrero de 2023
<https://journals.openedition.org/cal/14501>

Polanyi, Karl. 2001. The great transformation. The political and economic origin of our times. Boston: Beacon Press.

Ramos, Leonardo. 2020. "Gramscian IPE". En The Routledge Handbook of Global Political Economy, editado por Ernesto Vivares, Chapter 15.

Ragin, Charles. 2014. "Los elementos de la investigación social". En La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad, 31-40. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Romero, Amanda. José Aylwin y Marcel Didier. 2019. Globalización de las empresas de energía renovable: Extracción de litio y derechos de los pueblos indígenas en Argentina, Bolivia y Chile (Triángulo del Litio). Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH).
https://media.businesshumanrights.org/media/documents/files/documents/INFORME_LITIO_FINAL_PARA_WEB.pdf

Silverman, David. 2011. "Credible Qualitative Research". En Interpreting Qualitative Data". Fourth edition, Capítulo 4, 126-170. London: SAGE.

Solón, José, Ximena Montaña y Pablo Solón. 2021. "El ABC del litio". TUNUPA Solón, 116. Acceso el 5 de febrero de 2022. <https://fundacionsolon.org/wp-content/uploads/2021/08/tunupa-116-abc-litio-final-1.pdf>

Svampa, Maristella. 2019. Las Fronteras del Neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. CALAS. Acceso el 10 de Abril de 2022
http://calas.lat/sites/default/files/svampa_neoextractivismo.pdf

Tejero, Loana. 2023. “Franco Mignacco, presidente de Exar: El objetivo para 2024 es elevar la producción de Cauchari-Olaroz a 40.000 toneladas”. Econojournal.

<https://econojournal.com.ar/2023/11/franco-mignacco-presidente-de-exar-el-objetivo-para-2024-es-elevar-la-produccion-de-cauchari-olaroz-a-40-000-toneladas/>

Tussie, Diana. 2015. “Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate”. En Relaciones Internacionales, 48 (24). Repositorio Institucional de la UNLP. Acceso el 30 de Enero de 2023 https://revistas.unlp.edu.ar/RRII_IRI/issue/view/219

Xing, Li y Shengjun, Zhang. 2020. “The IPE of the Rise China and Emerging Powers: Traditional Perspectives and Beyond”. En The Routledge Handbook of Global Political Economy, editado por Ernesto Vivares, Chapter 5.

Yale Environment Acceso. 2022. “Why the Rush to Mine Lithium Could Dry Up the High Andes”. Accedido el 20 de diciembre de 2022 <https://e360.yale.edu/features/lithium-mining-water-andes-argentina>

Geopolítica sublimada: análisis comparado entre México y Francia en torno a la minería submarina

Leidy Laura Flores Mujica

Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM

Resumen

La geopolítica sublimada (Ragnar Bjork y Lundén 2021) es un concepto a través del cual Rudolf Kjellén buscó conjugar los elementos geográficos, económicos, poblacionales, culturales, sociales, políticos y tecnológicos a favor del desarrollo endógeno y así reducir la situación de vulnerabilidad en cuanto a la dependencia.

El objetivo de esta ponencia es exponer que la geopolítica sublimada es una perspectiva que permite trazar un adecuado balance entre las necesidades e intereses en el marco interno de los Estados con respecto a la interacción con otros países, se trate del plano bilateral, regional o internacional.

La metodología utilizada es el método documental y estudio de caso. Se emplea el estudio de caso para comparar la dirección en torno a la gestión de los minerales marinos a partir de las decisiones llevadas a cabo en Francia en comparación con México, por ello fue necesario emplear simultáneamente el método documental. Las unidades de análisis fueron: minerales submarinos, legislación, estrategias institucionales y perspectiva geopolítica.

A partir de las unidades de análisis y con base en la metodología documental se identificó que, a diferencia de Francia que no cuenta con minerales submarinos directamente, sí los considera a partir de sus posesiones insulares por lo que ha elaborado una estructura jurídico-institucional, además de apoyarse en una perspectiva geopolítica, México no cuenta con una legislación, ni entramado institucional, menos aún una perspectiva geopolítica al respecto.

La ausencia de una conciencia sobre el valor desde los espacios marítimos conlleva a un anatopismo que permite la reproducción de la división internacional del trabajo entre países que cuentan con la tecnología para la exploración y explotación de recursos submarinos y aquellos que no.

Los intereses comerciales se superponen ante los riesgos y afectaciones que trae consigo la extracción de recursos minerales marinos dado el daño irreversible que se causaría en el equilibrio del ecosistema marino.

Palabras clave

geopolítica sublimada, minería submarina, anatopismo

Desarrollo de la ponencia

En atención a lograr aportar los argumentos que evidencien a favor de la hipótesis que sustenta este trabajo en el que se sienta la premisa de que la geopolítica es de utilidad para la elaboración de políticas públicas; ya que, precisamente la parte del Gobierno, es decir, la *kratopolítica* tiene un papel clave en el marco del funcionamiento del Estado, para tales efectos se eligió el caso de la República de Francia en lo tocante a la minería marina.

Primeramente, se proseguirá a realizar la presentación de qué se entiende por política y, desde luego, qué es una política pública, para posteriormente exponer el término de Geopolítica sublimada y, finalmente pasar al estudio de caso.

En torno a la noción de política y política pública

De acuerdo con Ruíz López y Cadénas Ayala (2008), primeramente, habrá que precisar qué es una política, sin duda, de adecuada pertinencia el rastreo de este término, porque con ello se encuadrará su naturaleza y cualidades. Para los autores, la política es:

La ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses. Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política es una actividad de comunicación pública. (Ruíz López y Cadénas Alaya, 2008:3)

Cabe decir que no se omite que haya otros autores que profundicen o adhieran elementos que enriquezcan la noción de política, empero, por efectos del propósito de este trabajo, se considera que esta definición es adecuada ya que, puntualmente dimensiona los elementos que conforman a una política, tales como la intencionalidad causal, así como su carácter preventivo y no reactivo.

Además, de que también se refiere al empleo de los medios de los que se dispone para alcanzar los objetivos propuestos encuadrados en sus intereses, por tanto, es una acción con sentido. Adicionalmente, es un proceso cíclico, lo que conlleva el análisis constante y la retroalimentación, indispensable, ante la evolución de los contextos, las problemáticas y los comportamientos de agentes presentes tanto en la escena de orden nacional como aquellos de alcance global.

Para Ruíz López y Cadénas Ayala (2008) las políticas se dividen en *policy analysis*, la cual busca el estudio de las políticas desde el punto de vista de cuál es la mejor “en términos de eficiencia y equidad” (2008:3). La segunda es la orientación de *policy-making study*, cuya orientación se inscribe en “describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político [...] o un gobierno particular en las políticas públicas” (2008:3).

A continuación, se presentan un par definiciones de Política Pública acorde con el objetivo que persigue este apartado. Comenzando por Canto (1996:107-108), citado por Arias Torres y Herrera (2012:43) las políticas públicas son:

Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos. Los cursos de acción incorporan la interacción de diversos sujetos sociales inmersos en una situación compleja en la que existen relaciones de poder, se pretende utilizar los recursos públicos de manera eficiente y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad.

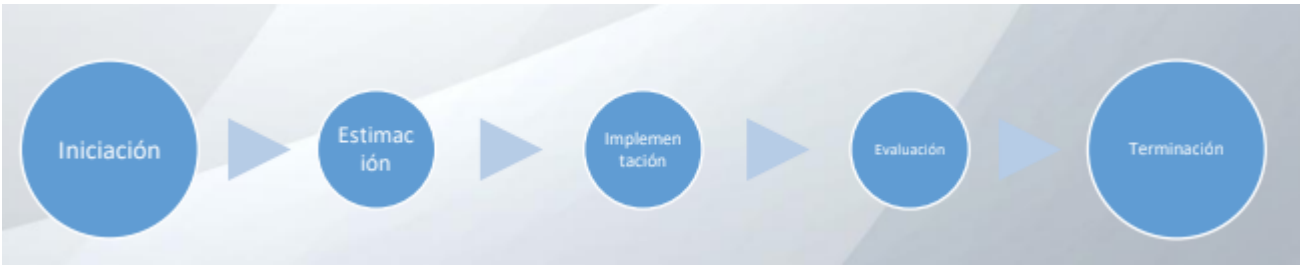
Continuamos con Varga (1999:30):

Iniciativas, decisiones y acciones del régimen político que buscan la resolución o llevar a niveles manejables situaciones socialmente problemáticas, implican un acto de poder y la materialización de las decisiones, así como tomas de posición que involucra una o varias dependencias de gobierno.

De la primera definición destacaremos lo de las relaciones de poder y, también la importancia del papel de la sociedad en la toma de decisiones para la solución de problemas. De la segunda, lo concerniente al papel de las competencias de atribuciones que le corresponde a cada dependencia.

En otro orden de ideas, Alex Caldera en el texto *Una revisión crítica desde la Ciencia Política institucionalista al enfoque tradicional de políticas públicas* (2012); destaca que en la hechura de las políticas públicas predomina el abordaje lineal sobre el proceso de elaboración, es decir en las etapas:

Figura 1. Etapas del proceso de elaboración de Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Alex Caldera (2012)

Este enfoque lineal deja de lado los procesos, actores y flujos de relaciones, así como los intereses, estrategias y recursos, de ahí la necesidad de considerar una perspectiva sistémica. En ese sentido, Paul Sabatier (Caldera, 2020), en su texto *Coaliciones Promotoras* contribuye con la investigación en curso al decir que: “[Busca] tratar de corregir la laguna intelectual respecto a sobre cómo se conforman los programas gubernamentales nuevos y se transforman con el tiempo” (pág. 118).

Con base en lo anterior, el enfoque de Políticas Públicas que orienta este trabajo es la de sistemas, debido a que permite un abordaje complementario y no lineal, no solo del proceso

de elaboración de Políticas Públicas, sino también de los actores y del funcionamiento de la estructura gubernamental, entre otros elementos.

El régimen de las políticas públicas: una propuesta sobre el análisis en torno a la institucionalización de nuevos problemas.

En el capítulo titulado *El régimen de las políticas públicas o el árbol dentro del bosque*, Danay Quintana (2020), aborda la problemática acerca de la dimensión política de las políticas, es decir, de qué manera el ejercicio de la política incide en la conformación de regímenes de políticas, con ello se pone en cuestionamiento la pretendida neutralidad de las políticas públicas.

El régimen de las políticas públicas se entiende como “la articulación de las políticas públicas alrededor de cierta lógica política, articulación que orienta a las políticas (*policies*) en su contenido y forma”. (Quintana, 2020:239). La tesis planteada es que los sistemas políticos tienen un papel sustancial en el tipo de régimen de políticas.

En este marco analítico se tiene por entendido que el proceso de la elaboración de políticas es, en sí mismo, inherente a la naturaleza del Estado. Es así como “el llamado fue a observar las políticas [...] desde los niveles macro (Estado) y meso (política de las políticas, *politics*) de su estructuración, hasta su ejecutoria (*policy*)” (Quintana, 2020:261).

A fin de dejar más claro lo anterior retomamos la explicación de Oscar Oszlack (Quintana, 2020), al explicar que, el Estado al elaborar una política es, en sí misma, expresión de la toma de postura frente a los problemas públicos, debido a que: “La política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o bloquear políticas públicas sobre determinados temas” (Quintana, 2020: 258).

De acuerdo con Sabatier y Mazanian (1993) citados en Quintana (2020: 255): “Esta mirada tiene en su base la idea de que los rasgos de las políticas públicas de un país guardan una estrecha relación con los del sistema políticos y su ideología, como ordenamiento e intereses que otorgan de sentido las acciones del gobierno. Se define así la Política como variable principal que estructura todo el proceso de las políticas públicas”

Para complementar, es de gran ayuda el análisis de Timothy LaPira sobre el proceso de institucionalización de nuevos problemas, ya que no son neutrales, sino más bien, los cambios que se suscitan obedecen también a “la influencia de los grupos de interés” (Quintana, 2020: 244), por lo que los cambios inter-regímenes conlleva el tránsito de las tensiones de un viejo a un nuevo régimen.

En el centro de las reflexiones se haya la inquietud por tratar de explicar ¿cómo surgen nuevos regímenes de políticas? ¿qué hace que un problema se convierta en parte de una nueva política? Ante esto, Carter Wilson propuso un conjunto de elementos de gran valor metodológico para analizar el cambio o cambios en los regímenes (Quintana, 2020:251):

- Arreglos de poder (soportados por uno o varios grupos de intereses de diversa índole, tanto el Estado como grupos de la sociedad civil).
 - Paradigmas de las políticas (discursos legitimantes para la construcción del problema; inspirado en lo ideológico, según los neomarxistas).
 - Organizaciones dentro del gobierno y la estructura de implementación de la política.
- La Policy (política) en sí misma, como encarnación de los objetivos del régimen de políticas.

Con este modelo Wilson externa una descripción lo más apegada a comprender la lógica del régimen, así como sus dinámicas, pues tiene en cuenta tanto elementos estructurantes (los arreglos de poder) como estructurales, “una expresión simbólica de ellos (los paradigmas que legitiman dichos arreglos y una fase ejecutoria por parte de las organizaciones que implementan las políticas” (Quintana, 2020:251).

Geopolítica como una rama de la Ciencia Política

Rudolf Kjellén fue el primero que brindó el concepto de Geopolítica: “Es la influencia de los factores geográficos, en la más amplia acepción de la palabra, en el desarrollo político en la vida de los pueblos y Estados” (Cuéllar, 2012, p. 62).

Desde el punto de vista del discurrir histórico de la Geopolítica, es innegable la continuidad discursiva epistemológica de Kjellén sobre la perspectiva orgánica del Estado, heredada de Ratzel, Ritter y Humboldt, pero, desde el quehacer de la Política, pese a que se ha dejado de lado, es importante exponer el influjo de las ideas de Seeley, en cuyos trabajos trató de comprender la dinámica de la Política Internacional bajo la lógica de los enfrentamientos bélicos debido a la expansión territorial.

Desde la Ciencia Política que escribió diversos artículos analizando el sistema político de Suecia, llegando a la conclusión de que los enfoques institucionales sobre la legalidad formal del Estado no le permitía ahondar sobre la naturaleza de éste, fuera de las teorías ahistóricas (Cuéllar, 2022).

Ejerciendo como profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Upsala, Kjellén empleó el término de Geopolítica en el año 1899. Si bien, continuó con las aportaciones derivadas del trabajo de Ratzel, Kjellén se encaminó con interés genuino sobre “la anatomía del poder y su fundamento geográfico” (Costachie, 2011, pág. 274).

Así va conformándose su perspectiva sobre el Estado como un organismo geográfico, un fenómeno del espacio. Fue en la obra “*Staten som Lifform*” (*El Estado como forma de vida*), donde especificó que el Estado estaría organizado bajo los principios de unidad e interdependencia de los cinco elementos básicos (Costachie, 2011, pág. 275):

- a. El país (*das Reich*), en términos de su posición geográfica interna y externa. Tres subcategorías que componen los datos de su ubicación geográfica: la posición del país (*Topopolitics*), configuración (*Morfopolitics*) y territorio (*Fisiopolitics*).

b. La nación (*das Staabfolk*), composición demográfica, que se manifiesta a través de otros tres factores: conciencia étnica, cuerpo étnico (*Plethopolitics*) y alma de la nación (*Psyhopolitics*).

c. La sociedad (*die Gesellschaft*) o Socialpolics se aliviaba a través del desempeño de dos fenómenos: estructura y forma social (*Filopolitics*), también vida social (*biopolitics*).

d. La economía del país (*Ökopolitik*) basada en funciones como: satisfacer sus necesidades (Autarhiopolitics), relaciones exteriores y comerciales (Emporopolitics) y vida económica (Economopolitics).

e. El gobierno (*Das Staatsregiment*) o Kratopolitika involucra la autoridad de la política estatal a través de su forma de gobierno (*Nomopolitics*), administración (*Praxiopolitics*) y autoridad estatal (*Arhopolitics*).

Como se puede constatar, en los planteamientos originales, Rudolf Kjellén no solo habló de Geopolítica, sino del Estado, una concepción orgánica con base en la que propone las cinco áreas que la componen. Esto es de relevancia debido a que hasta nuestros días la parte que más difusión ha tenido es solo la Geopolítica, dejando de lado la complejidad explicativa de la manera en la que se encuentran intrínsecamente interconectadas cada una de las áreas. Una consecuencia de ello es que el área que más difusión y éxito ha tenido es solo la Geopolítica, disolviendo las otras, particularmente la de *Kratopolítica* o el papel del Gobierno, siendo esta última la que guarda mayor relación con el término de Geopolítica sublimada.

La geopolítica sublimada (Ragnar Bjork y Lundén 2021) es un concepto a través del cual Rudolf Kjellén buscó conjugar los elementos geográficos, económicos, poblaciones, culturales, sociales, políticos y tecnológicos a favor del desarrollo endógeno y así reducir la situación de vulnerabilidad en cuanto a la dependencia.

Pese a que posterior a la Segunda Guerra Mundial, se proscribió el uso y estudio de la Geopolítica, hasta nuestros días algunos Estados, aunque no es explícito el empleo de planteamientos geopolíticos en la elaboración de políticas, si recurren a ellos, es en torno a esto en lo que se expondrá el caso de Francia respecto a la minería marina.

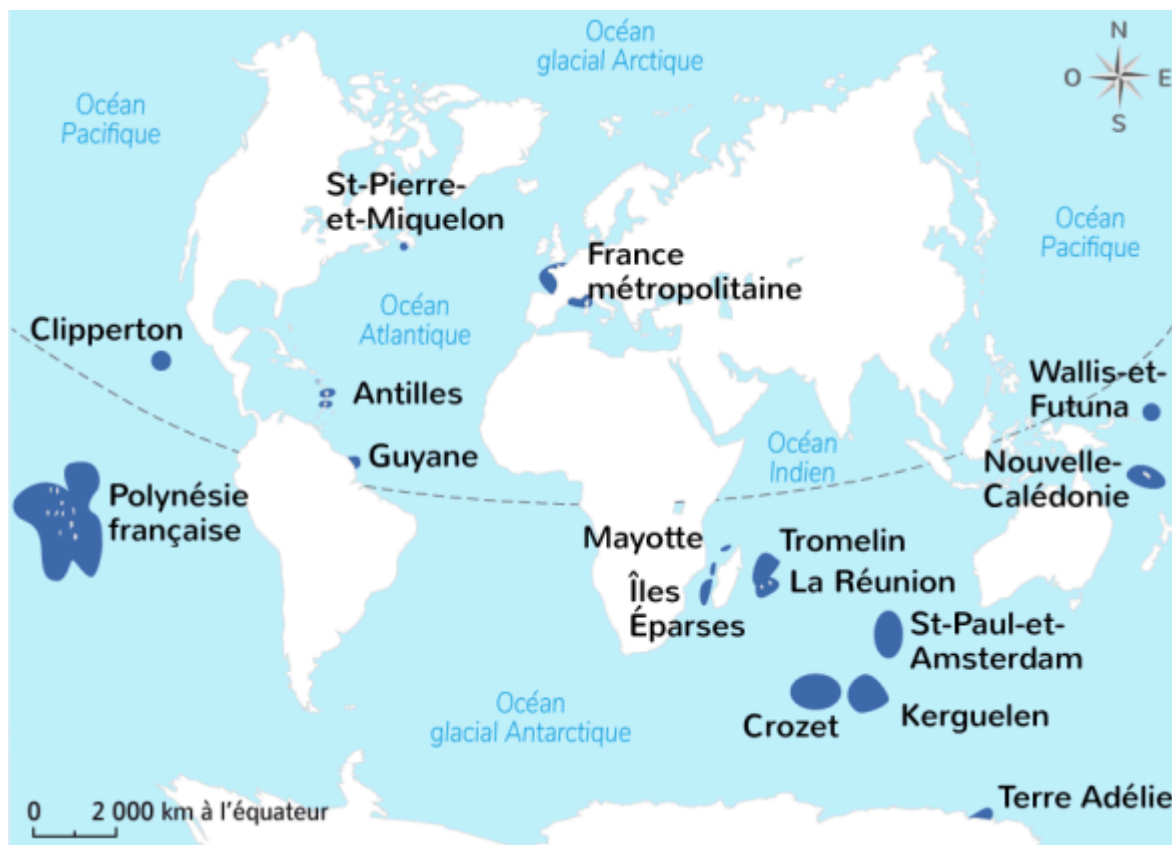
Estudio de caso: Minería marina en Francia.

La premisa bajo la que se inscribe esta última sección es que en el Estado francés si hay una articulación entre la elaboración de políticas públicas, la toma de decisiones y la influencia de la geopolítica en estas en materia de minería marina; en cambio en México, no lo hay, esto obedece al anatopismo de la clase gobernante.

En el siglo XVII el consejero de Luis XIII, el obispo Armand-Jean Du Plessis cardenal de Richelieu, desarrolló una visión estratégica que facilitó y permitió la expansión territorial de Francia más allá del macizo continental europeo, buscando nuevos espacios no solo en

otros continentes como América o África, sino también en los espacios de ultramar, esto le ha permitido a Francia ocupar el segundo lugar en cuanto a extensión de Zona Económica Exclusiva, lo cual se puede apreciar en la siguiente imagen:

Imagen 1. Francia de ultramar

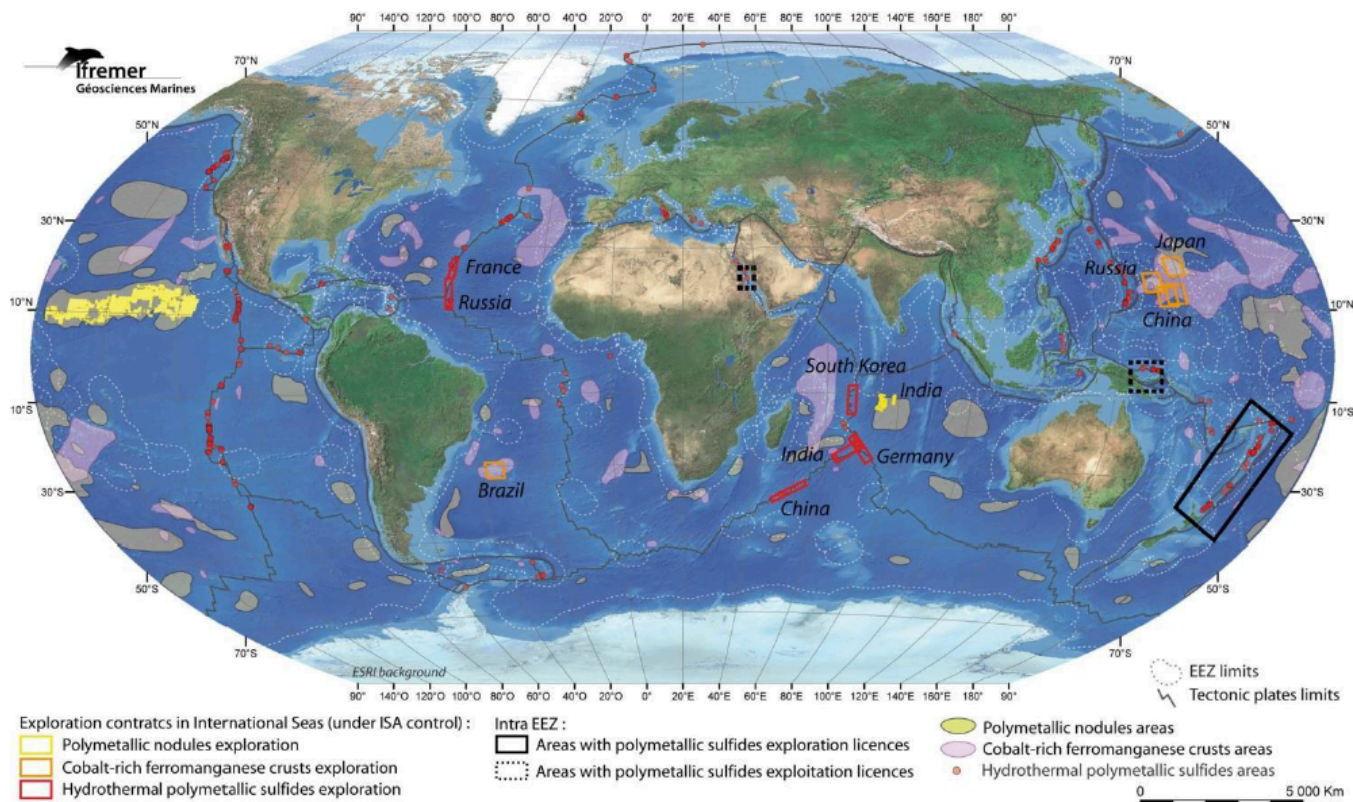


Fuente: Media Kartable France (2025) [final_5f231da5c04032.00253727.png](https://media.kartable.fr/5f231da5c04032.00253727.png) (900×715)

De acuerdo con Jean Gottmman (1952), en el pensamiento de Richelieu convergieron elementos de reflexión en torno a la vinculación entre la disposición de recursos geográficos con la elaboración de políticas. Así pues, fue que el Cardenal Richelieu propuso la denominada Doctrina de las Fronteras naturales de Francia (*Doctrine des Frontières naturelles de la France*), misma que promovió, inicialmente la anexión de territorios en Europa y, posteriormente se pasó a la fase extracontinental para concluir con el espacio marítimo.

Este antecedente es clave dentro de la argumentación que se busca continuar dentro de este trabajo, ya que fue esa expansión la que hoy le permite a Francia tener acceso potencial a los recursos minerales marinos situados tanto en el Pacífico, tanto en donde se encuentran las islas de Nueva Caledonia (francesas) y en la zona de la fractura Clarión Clipperton (isla Clipperton, francesa) (Véase la imagen 2).

Imagen 2. Ubicación de los recursos minerales marinos



Fuente: République Française Minéral Info (2024) [Les ressources minérales des fonds marins | MineralInfo](#)

El interés en los recursos minerales marinos es un tema de gran importancia en el siglo XXI debido a que los recursos situados en el macizo continental se encuentran en un punto de agotamiento en las reservas, lo que pone en entredicho al sistema de producción mundial del sector tecnológico, automotriz y de la construcción.

Es por ello por lo que, ante la demanda de recursos, se ha impulsado por parte de empresas transnacionales en alianza con los Estados la eventual extracción y explotación de estos minerales marinos. En el caso de Francia, con base en el rastreo de la información documental tanto de fuentes primarias (publicaciones oficiales del gobierno) como secundarias (artículos científicos) se identificó que ya hay una larga data de producción sobre este tema vinculadas con una estrategia nacional marítima tal y como es posible apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Publicaciones sobre estrategia marítima donde se aborda el tema de los minerales marinos en Francia

Año de publicación	Autores	Título
2023	Première Ministre Secrétariat Général de la mer	Politique maritime

2023	Secrétariat D'état Chargé de la mer	Stratégie mer et littoral et planification maritime
2023	Radio France Internationale	Géopolitique. La France, quelle stratégie maritime ?
2023	Fondation de la Mer	Les grands fonds marins
2022	Vie publique. République française	Grands fonds marins : quelle stratégie pour la France ?
2021	Vie publique. République française	La France, une puissance maritime
2019	Vie publique. République française	Rapport d'information déposé (...) par la commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 24 octobre 2017 sur Mers et océans : quelle stratégie pour la France ?
	Gouvernement	La directive-cadre stratégie pour le milieu marin (directive 2008/56/CE dite DCSMM)
2016	Jean Dufuorcq	La France et la mer : approche stratégique du rôle de la Marine nationale
2015	Prémier Ministre	Stratégie Nationales Relative à l'exploration minières des grands fonds marins

Fuente: Elaboración propia

De hecho, el *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) creado por el geopolítico Pascal Boniface, es un ejemplo de tanque pensante o grupo intelectual académico que “est l'un des principaux *think tanks* français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques” (es uno de los principales think tanks franceses especializados acerca de las cuestiones geopolíticas y estratégicas) (IRIS, 2025).

Dentro del cual se han desarrollado estudios acerca de la minería marina y las implicaciones que tiene, considerando la conjugación de coaliciones en torno a la percepción de los minerales, tales como las de carácter económico, las ambientales y, desde luego las estratégicas.

De hecho, en la página del instituto aparece la siguiente línea de tiempo (Figura 4) donde se evidencia la vinculación que se ha dado con el Estado a partir del reconocimiento del abordaje desde una perspectiva geopolítica y estratégica de diversos temas, destacándose que fue en el año 2009 donde IRIS fue considerado de utilidad pública y en 2017 las formaciones en especialistas contaron con el reconocimiento oficial del gobierno de la República de Francia.

Figura 4. Reconocimiento de IRIS en cuanto a su utilidad pública por parte del Estado francés



Fuente: IRIS (2025). <https://www.iris-france.org/presentation/>

En el caso de México, se identificaron tres instrumentos normativos de interés en los cuales se tenía la expectativa de hallar precisiones sobre la minería marina, estos fueron:

1. Ley de Minería
2. Ley del Mar
3. Política Nacional Marítima.

En la ley de Minería no existe alusión alguna a la minería marina o a los recursos minerales situados en el mar. Mientras que en el caso de la Ley del Mar se encontró lo siguiente con base en análisis de Atlas.ti (Figura 5):

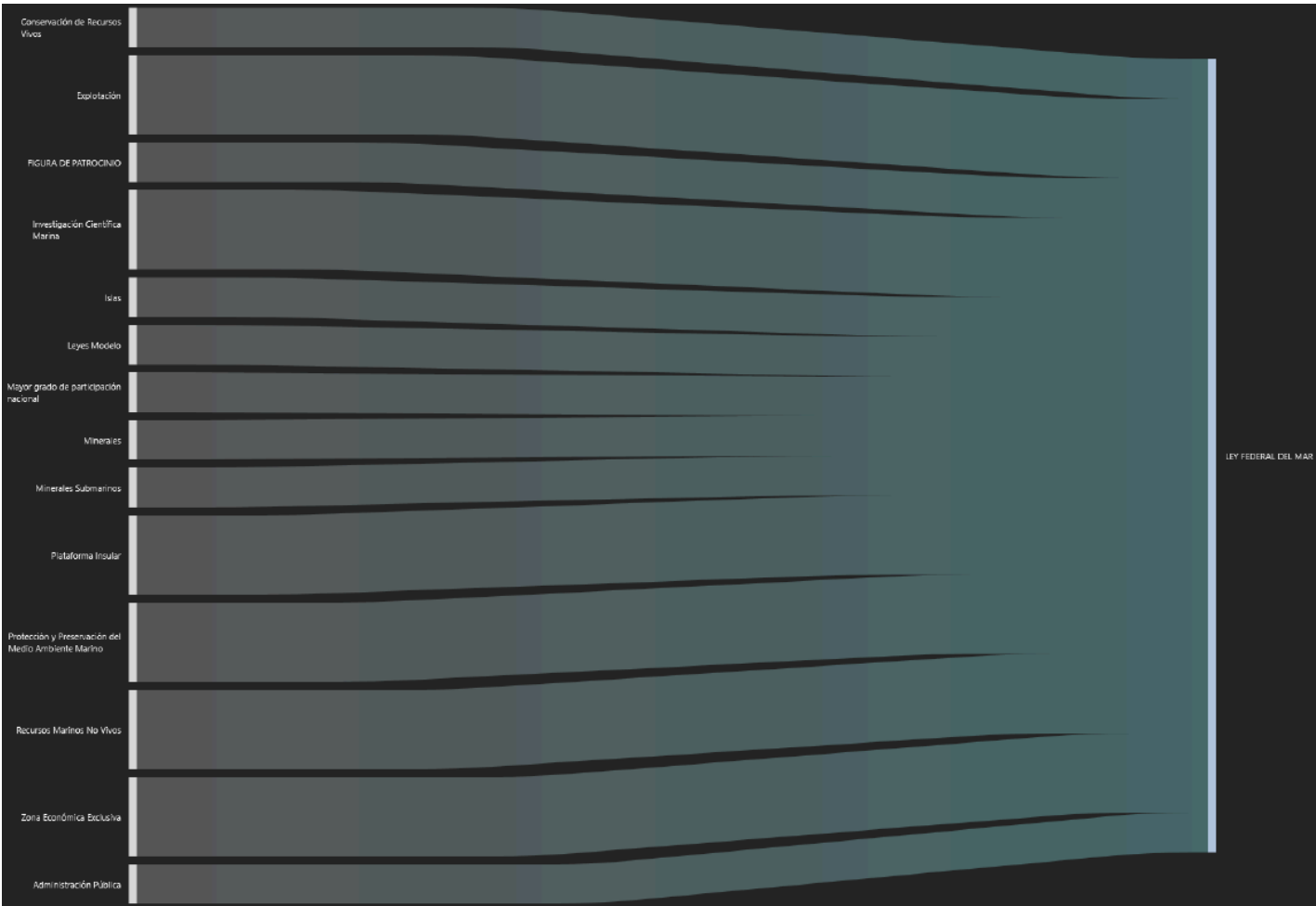
- Existe imprecisión en la referencia a los minerales marinos, llamados: Minerales, minerales submarinos o recursos naturales no vivos.
- Se habla de la conservación de los recursos no vivos.
- No hay nada referente a la minería marina.

Empero, en la Política Nacional Marítima publicada en el año 2024, dentro de los intereses marítimos nacionales, en lo tocante a los recursos naturales marítimos se especifica lo siguiente:

Recursos vivos y no vivos, presentes y potenciales, en las ZMM, susceptibles a su aprovechamiento con criterios sustentables, principalmente por las actividades generadoras de empleos y recursos económicos para el Estado mexicano. México ejerce soberanía o derechos soberanos sobre estos recursos en las distintas ZMM, de conformidad con el derecho internacional.

Como se puede desprender a manera de interpretación, en esta inédita y primera publicación de la PNM se deja entrever la posibilidad de explotar recursos no vivos (minerales marinos). Lo que es de llamar la atención es que el Estado mexicano no cuenta con alguna política, estrategia o ley, en comparación con lo que ya hecho el Estado Francés.

Figura 5. Diagrama Sankey sobre el análisis de la Ley del Mar



Fuente: Elaboración propia con apoyo de Atlas.ti

Reflexiones finales

A partir de la proscripción del estudio de la Geopolítica y, posteriormente, con el auge de las vertientes críticas francesa y anglosajona, se construyó una narrativa cuya ubicuidad y permanencia ha brindado un tratamiento peyorativo y predominantemente ideológico sobre el abordaje de los primeros autores que abonaron al campo disciplinar.

Es así como hasta nuestros días se ha constituido una forma de estudio y de difusión acerca de los autores denominados clásicos, reduciendo sus aportaciones a etiquetas que encuadran sus trabajos como imperialistas, cientificistas, expansionistas, entre otros adjetivos.

La poca atención para profundizar y retomar los planteamientos de los autores clásicos, en este caso, de Rudolf Kjellén, significa dejar de lado la oportunidad de apreciar la riqueza de sus premisas desde un punto de vista epistemológico, además de la parcialidad ideológica, ya que poco o nada suele ser explicada la teoría vitalista que sostiene la concepción orgánica del Estado, muy semejante al enfoque sistémico donde cada unidad está estrechamente imbricada con la otra, cada elemento conforma al Estado.

Empero, en el marco de las cinco áreas que conforman al Estado, solo una predominó, fue la de la Geopolítica, dejando de lado las demás, es por ello el interés de este artículo en recolocar el término de Geopolítica sublimada y el de kratopolítica, para incidir en una lectura más objetiva de Kjellén y, desde luego, también porque en su crítica a la política liberal, él advirtió de la relación asimétrica entre los Estados jóvenes y aquellos otros que ya llevaban más tiempo consolidados, pues estos últimos impondrían a los jóvenes reglas de acatamiento basadas en mecanismos normativos internacionales sobre todo, en aras de hacerse de recursos. En ese sentido, desde luego que Kjellén fue visionario y crítico.

Finalmente, exponer la vinculación entre las políticas públicas y la influencia de la Geopolítica, tendría permitido preguntarse si realmente ésta se dejó de lado por completo tras la Segunda Guerra Mundial; ya que diversos Estados, sin reconocerlo explícitamente, si continuaron y continúan empleándola, lo cual les ha representado ventajas para aplicar modelos geopolíticos y gestionar espacios en aras de un equilibrio de poder a su favor, como es el caso de Francia.

Cabe decir que en la concepción original de Kjellén, la Geopolítica nunca estuvo disociada del quehacer estatal, inclusive tomaba en cuenta las variantes ideológicas al interior de este y su influencia en la conformación de políticas, muy similar a lo propuesto por Caldera sobre las coaliciones promotoras cuya unidad se da a partir de los núcleos profundos de ideas compartidas y que buscarán impulsar sus proyectos.

En esa misma línea, se recoloca a la Geopolítica como la concibió Kjellén, es decir, producto de la Geografía Política y la Ciencia Política, lo que, sin duda, abriría el camino para reflexionar en torno a las bases epistemológicas y sus implicaciones de las vertientes críticas, particularmente, la anglosajona respecto al viraje de la Geo-política, al decir que esta es resultado de la Geografía Política y de la Política internacional. Porque, entonces ¿se está discutiendo en torno a los mismos objetos de estudio? ¿a los postulados y conceptos? ¿a la misma postura filosófica?

Secundariamente, también abre la oportunidad para retomar a autores de América Latina como el argentino Jorge Atencio (1965) a quien le parecía forzado el ligar a la geopolítica clásica con el Tercer Reich, es decir, con el nazismo. Además de advertir que aún había Estados que aún seguían empleando a la Geopolítica y, que justamente, fue con los autores estadounidenses donde comenzó una cruzada para desprestigiar a esta disciplina.

Adicionalmente, la Geopolítica sublimada, resultaría ser una perspectiva teórico conceptual a través de la cual se coadyuvaría a los Estados, muy particularmente a los que poseen recursos minerales marinos y que forman parte de América Latina a tomar decisiones de carácter preventivo ante el inevitable interés de los Estados con capacidades financieras y tecnológicas para llevar a cabo la exploración, explotación y extracción de recursos minerales, y así, perpetuar la dinámica extractivista y de dependencia.

REFERENCIAS

- Björk, R. y Lundén, T. (2021). *Territory, State and Nation: The Geopolitics of Rudolf Kjellén*. Berghahn Books.
- Caldera Ortega, A. (2020). Capítulo 4 El marco de análisis de las Coaliciones Promotoras. en Del Castillo, G. y Dussauge Laguna, M. (Eds). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. FLACSO México, pp. 117-146.
- Caldera Ortega, A. (2012). Capítulo 10. Una revisión crítica desde la Ciencia Política institucionalista al enfoque tradicional de políticas públicas en *De la Administración Pública a las Políticas Públicas. Ensayos de Ciencia Política*. División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guanajuato, Miguel Ángel Porrúa y Políticas Públicas Serie, pp. 173-189.
- Costachie, Silviu. (2011). German School of Geopolitics. Evolution, ideas, prospects. *Revista Română de Geografie Politică*, XIII, (2), pp. 264-276.
- Gottmman, J. (1952). *La politique des États et leur géographie*. Libraire Armand Colin.
- Quintana Nedelcu, D. (2020). Capítulo 8. El régimen de las políticas públicas o el árbol dentro del bosque en Del Castillo, G. y Dussauge Laguna, M. (Eds). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. FLACSO México, pp. 239-272.

Integración económica como determinante de la inseguridad alimentaria

Angelica Moreno Calderón

FLACSO Ecuador

INSCRIPTO NO ACREDITADO

Resumen

Según la FAO (2024) la seguridad alimentaria continúa siendo un problema fundamental a nivel global. Este fenómeno se ve reflejado en un acceso desigual a los alimentos y la subnutrición en Asia, África Subsahariana, y mujeres en América Latina. La inseguridad alimentaria comúnmente se analiza a partir de la pobreza, desigualdad, crecimiento poblacional, cambio climático, pero poco se atribuye al comercio internacional. Desde una perspectiva heterodoxa, el presente estudio reconoce que la inseguridad alimentaria no es simplemente el resultado de una baja producción de alimentos, sino de condiciones que determinan el acceso y la distribución de estos. En este sentido, se aborda el impacto del comercio internacional en el acceso a una dieta adecuada, analizando especialmente el grado de apertura comercial, las exportaciones y las importaciones de alimentos.

Metodológicamente, se utilizan datos panel, lo que permitirá evaluar la evolución de la seguridad alimentaria en 85 países durante 2014-2024. Esto permite identificar relaciones causales entre la dependencia de exportaciones de productos agrícolas y los niveles de inseguridad alimentaria en diferentes regiones. Dado que los fenómenos económicos y alimentarios pueden estar sujetos a efectos espaciales, se aplicó un Modelo de Error Espacial, para identificar si en este estudio la seguridad alimentaria de un país puede estar influenciada por las condiciones de sus países vecinos.

Los resultados sugieren que la apertura comercial puede exacerbar la inseguridad alimentaria, posiblemente como resultado de una importación excesiva de alimentos, la fluctuación de los precios de los alimentos o el PIB. En el caso particular del sur de Latinoamérica y ciertos países del continente africano, se ha observado una relación positiva entre las exportaciones de alimentos y el porcentaje de inseguridad alimentaria. En contraste, en el continente asiático y europeo, la exportación de alimentos no se considera un factor significativo en la explicación de la inseguridad alimentaria.

Palabras clave

Apertura Económica, Comercio Internacional, Producción alimentos, Seguridad Alimentaria, Vulnerabilidad

La competencia tecnológica por la hegemonía del siglo XXI: la inteligencia artificial y su impacto en la seguridad internacional

Marco Antonio Rivera Molina

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Resumen

Los avances científico-tecnológicos en inteligencia artificial (IA), particularmente en sus aplicaciones militares, han generado una intensa competencia por su desarrollo y dominio entre las principales potencias mundiales. En este contexto, las corporaciones privadas emergen como actores clave, estableciendo vínculos directos con los Estados que influyen en las dinámicas de la seguridad internacional, la guerra y los conflictos. El objetivo central de esta ponencia es analizar la manera en que esta competencia tecnológica centrada en la IA, impulsada por la interacción entre Estados y corporaciones privadas, está reconfigurando la lucha por la hegemonía y transformando el entorno de la seguridad y defensa en el siglo XXI.

La hipótesis central argumenta que la búsqueda por la hegemonía mundial está entrando en una dinámica de competencia tecnológica enfocada en la IA, impulsada por potencias como Estados Unidos y China en colaboración directa con corporaciones convertidas en agentes clave del desarrollo científico-tecnológico. Esta dinámica redefine los paradigmas tradicionales de la guerra y la seguridad, convirtiendo al campo del poder tecnológico en el nuevo esquema central de competencia y confrontación en las relaciones internacionales contemporáneas, y suscitando debates académicos sobre la naturaleza disruptiva o sostenida de dichos cambios.

Metodológicamente, esta ponencia se apoyará en un estudio de caso cualitativo y un análisis conceptual, desde la perspectiva disciplinaria de las Relaciones Internacionales. Específicamente, se recurrirá al marco del realismo estructural ofensivo para explicar el nuevo esquema de poder global multipolar que emerge de esta competencia tecnológica. Complementariamente, el análisis conceptual se centrará en definir el 'poder tecnológico' como una esfera integrante y crucial del Poder Nacional en el contexto actual, buscando así ofrecer una comprensión integral de esta problemática.

Palabras clave

Inteligencia Artificial, Seguridad Internacional, Hegemonía, Competencia Tecnológica, Poder Tecnológico

Introducción

Ha transcurrido el primer cuarto del siglo XXI, y los procesos de transformación y cambio por los que la humanidad ha transitado han dejado en evidencia que la velocidad, el alcance y la complejidad con la que se desarrollan los fenómenos, hechos y problemáticas en el mundo no tienen precedente. La sociedad internacional enfrenta una realidad que muestra un acelerado cambio a causa de los avances en el desarrollo científico y tecnológico, los cuales han derivado en el impulso, mejoramiento y crecimiento de las sociedades. Debe señalarse que dicho desarrollo¹ no ha alcanzado el mismo grado e intensidad en todas las partes del mundo, sino que ha sido diferenciado histórica y estructuralmente entre los países más desarrollados y aquellos que permanecen en las vías de desarrollo.

Las circunstancias actuales del orden internacional se caracterizan, durante la segunda década del siglo en curso, por evidenciar una complejidad creciente y en constante profundización. Esta complejidad tiene por consecuencia el estallido de diversas problemáticas multidimensionales que impactan directamente en los ámbitos político, económico, social e incluso medioambiental, y que, por su propia inercia, alcanzan las esferas de la paz y seguridad internacionales. En este contexto se desencadenan fricciones, conflictos, enfrentamientos y, en última instancia, guerras que se recrudecen, representando en su conjunto las mayores amenazas para las sociedades alrededor del mundo.

En el momento de aproximarse a la comprensión de dicha complejidad, se ha demostrado que alrededor de los conflictos y de las problemáticas contemporáneas, se ha identificado como elementos catalizadores a las cuestiones tecnológicas, donde en un primer momento se encuentran los desarrollos tecnológicos vinculados a la proliferación y transferencia de armamentos y tecnología militar cuyo propósito esencial son los escenarios de guerra. En segundo momento, se encuentran las más recientes innovaciones tecnológicas que, por su disrupción y potencialidad, sus aplicaciones denominadas de “doble uso”² bajo determinadas condiciones pueden ser generadoras de algún tipo de riesgo.

¹ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Informe sobre desarrollo humano 2023/2024. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2024, 324 pp. – (Mide el desarrollo humano entre los indicadores de: salud, educación y nivel de vida). Banco Mundial; Informe sobre el Desarrollo Mundial: “La trampa de la renta media”. Grupo del Banco Mundial, Washington, 2024, 276 pp. – (Aborda temas específicos del desarrollo económico y social global como pobreza, empleo, infraestructura y tecnología). Por mencionar los más destacados informes internacionales y oficiales más relevantes sobre las condiciones diferenciadas del desarrollo en el mundo.

² Una tecnología de doble uso se refiere a: Cualquier conocimiento, producto, material, equipo o tecnología que pueda ser utilizada con fines civiles o pacíficos, pero que también tenga la capacidad de ser empleada para fines militares o para la fabricación de armas, incluidos armamentos de destrucción masiva. Véase José María Riola Rodríguez; “La situación actual de las tecnologías de doble uso” en Cuadernos de estrategia, Núm. 169, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2014, pp. 157-192.

Bajo tales circunstancias que caracterizan a los grandes adelantos científicos y tecnológicos de la actualidad, como lo es particularmente la inteligencia artificial junto a todas las tecnologías emergentes que derivan de la misma, es que desde el plano de lo político, la seguridad y la defensa de los Estados, ha crecido exponencialmente la percepción de nuevas amenazas y riesgos desde los planos tradicionales de los conflictos y escenarios de guerra, hasta las nuevas e inéditas dimensiones y dominios del conflicto y confrontación (como el ciberespacio) derivados directamente del ámbito tecnológico. Además, es importante identificar a los actores que ahora adquieren mayor relevancia en el escenario mundial, con una presencia cada más extendida en diversos ámbitos los actores no estatales (particularmente las corporaciones tecnológicas), con capacidades que incluso pueden llegar a superar a las de un Estado, ha ocasionado un ambiente de constante competencia donde las fricciones entre los diversos actores internacionales alteran las condiciones de la seguridad internacional.

Estos razonamientos iniciales tienen por objetivo encaminar la temática general de este ensayo, el cual pretende abordar desde aproximaciones conceptuales de la disciplina de Relaciones Internacionales junto a técnicas de mapeo contextual y construcciones de escenarios de la Prospectiva Política, un análisis al panorama presente y futuro de la dimensión tecnológica y su implicación directa con el poder militar, analizando específicamente el papel protagónico de los que parecieran ser los principales candidatos a la superioridad tecnológica del mundo: Estados Unidos y China. Así como los impactos y repercusiones que la competencia por obtener la ventaja estratégica tecnológica reconfigurará los esquemas de poder global vigentes trayendo al debate la gran interrogante por tratar de responder ¿hacia qué orden mundial se dirige la humanidad?

2. El auge tecnológico en la era de las rivalidades: mapeo contextual

La problematización que se ha suscitado a consecuencia de las más recientes innovaciones tecnológicas en el campo de la Inteligencia Artificial (IA), con especial énfasis en el desarrollo de aplicaciones y usos de carácter militar, ha generado condiciones en las cuales se observan cómo se desarrolla la competencia por el desarrollo y dominio entre las principales potencias tecnológicas y militares del planeta. Asimismo, las grandes corporaciones tecnológicas y militares privadas se aventajan en su relación intrínseca con los Estados como motores fundamentales del avance científico y tecnológico, a su vez que, esta relación dual va influyendo en las dinámicas relacionadas al ámbito de la seguridad, la defensa y la guerra.

El general prusiano Carl Von Clausewitz, teórico clásico de la ciencia militar, ya lo anunciaba con siglos de anticipación, “confrontación y conflicto son hechos de la vida y la guerra es un factor permanente de la condición humana” (Clausewitz, 1984, p. 149).

Ambos hechos se hacen presentes en sobremanera desde el plano de las relaciones internacionales hasta los planos de lo local e individual, donde el conflicto y la guerra están vigentes, casi permanentes y en aumento constante. Sobre esta línea se destaca que la actual proliferación de los escenarios de conflicto no convencionales y de los conflictos armados entre una multiplicidad de actores involucrados, ha dado como resultado que las dinámicas de conflicto adopten nuevas e inéditas modalidades, con nuevos referentes y características que con anterioridad no se habían observado en el plano de la seguridad y defensa por parte de los Estados.

Entre las modalidades inéditas se derivan los nuevos dominios: la inteligencia artificial y el ciberespacio, que “son las nuevas dimensiones donde se concentra la espina dorsal de las capacidades tecnológicas, las inversiones económicas e industriales de este siglo” (Hernández-Fernández, 2015, p. 111). Que, al mismo tiempo, y desde el plano de los estudios estratégicos supone el principal reto para los Estados: generar todos los mecanismos e instrumentos a su alcance para asegurar su seguridad y mantener una política de defensa al margen de las transformaciones y problemáticas contemporáneas.

Antes de desarrollar a profundidad el dominio de la Inteligencia Artificial junto a las tecnologías emergentes a las que se asocia y las esferas de la seguridad y defensa a las que impacta directamente, es importante evidenciar que estos hitos tecnológicos, se enmarcan en un contexto internacional de conflicto y de guerra que les hace susceptible a un doble uso, contexto que les hará representar justamente los principales riesgos y amenazas a atender por parte de los Estados. En este sentido, la organización Armed Conflict Location and Event Data³ (ACLED), en su más reciente actualización del Conflict Index hasta diciembre de 2024, reportó un aumento generalizado de la conflictividad en el mundo, destacando los siguientes elementos más relevantes de su último balance:

- Los conflictos mundiales se duplicaron en los últimos cinco años. La violencia internacional y estatal representa una parte cada vez mayor de las tasas globales de conflictos. Los porcentajes de eventos conflictivos crecieron más de un 25% en 2024 en comparación con 2023, y gran parte de ello se debió a los conflictos surgidos entre y al interior de los Estados alrededor de todo el mundo.

³ *Armed Conflict Location & Event Data* – ACLED (en español Localización de Conflictos Armados y Datos de Sucesos) es una organización sin ánimo de lucro especializada en la recopilación de datos desglosados sobre conflictos, análisis y cartografía de crisis. Codifica en tiempo real las fechas, actores, lugares, víctimas mortales y tipos de todos los actos de violencia política y manifestaciones denunciados en todo el mundo. Además de realizar análisis para describir y explorar las tendencias de los conflictos. Véase Clionadh Raleigh & Katayoun Kishi; About ACLED. Bringing clarity to crisis. Armed Conflict Location and Event Data (ACLED), Estados Unidos, enero, 2025.

- Se calcula que 1 de cada 8 personas ha estado expuestas a un conflicto en lo que fue 2024 (se considera que una población está expuesta si se encuentra en un radio de 5 km de un suceso violento).
- Son 50 los países clasificados en las categorías del Índice por niveles de conflicto extremo, alto o turbulento donde todos los países reciben una puntuación en el Índice y 50 cumplen las tres primeras categorías. (Ucrania, Palestina, Myanmar, Siria, Sudán y México ocupan los puestos más altos del Índice).
- Hubo un aumento del 25% en los incidentes de violencia política registrados en el último periodo de 12 meses. (Entre diciembre de 2023 y noviembre de 2024 se registraron más de 194.000 incidentes de violencia política en todo el mundo). (Raleigh & Kishi, 2024, párrs. 1-4).

El escenario mundial que reporta el ACLED mediante su índice de conflictos ilustra el aumento generalizado de la conflictividad en el mundo, por otro lado, la diversificación y fragmentación de los conflictos en el panorama internacional responden a una multiplicidad de procesos de transformación en estos momentos en desarrollo, que particularmente se interconectan con el acelerado cambio tecnológico que ha provocado correccionalmente el aumento exponencial de la percepción de riesgos y amenazas en las múltiples espacialidades y temporalidades tanto en el presente como con particular énfasis, en el futuro. Como una de las visiones prospectivas más generalizadas y mayor aceptación el World Economic Forum elabora anualmente el *Global Risk Report*⁴ (2025) donde señala los principales riesgos que la sociedad internacional en su conjunto debe considerar al corto (2 años) y largo (10 años) plazo para la toma de acciones inmediatas que puedan reducir y mitigar los impactos, repercusiones y efectos negativos que cada uno de los riesgos identificados podrán ocasionar. De tales advertencias el Foro Económico Mundial indicó en febrero de 2025 en su más reciente reporte anual que:

Los principales riesgos percibidos para el mundo se enmarcan en un contexto de rápida aceleración del cambio tecnológico e incertidumbre económica, mientras el mundo se ve impactado por dos crisis peligrosas: el clima y los conflictos. Las tensiones geopolíticas combinadas con el estallido de hostilidades activas en múltiples regiones contribuyen a un orden mundial inestable caracterizado por la polarización de narrativas, la erosión de la confianza y el aumento de la inseguridad (World Economic Forum, 2025, p. 4).

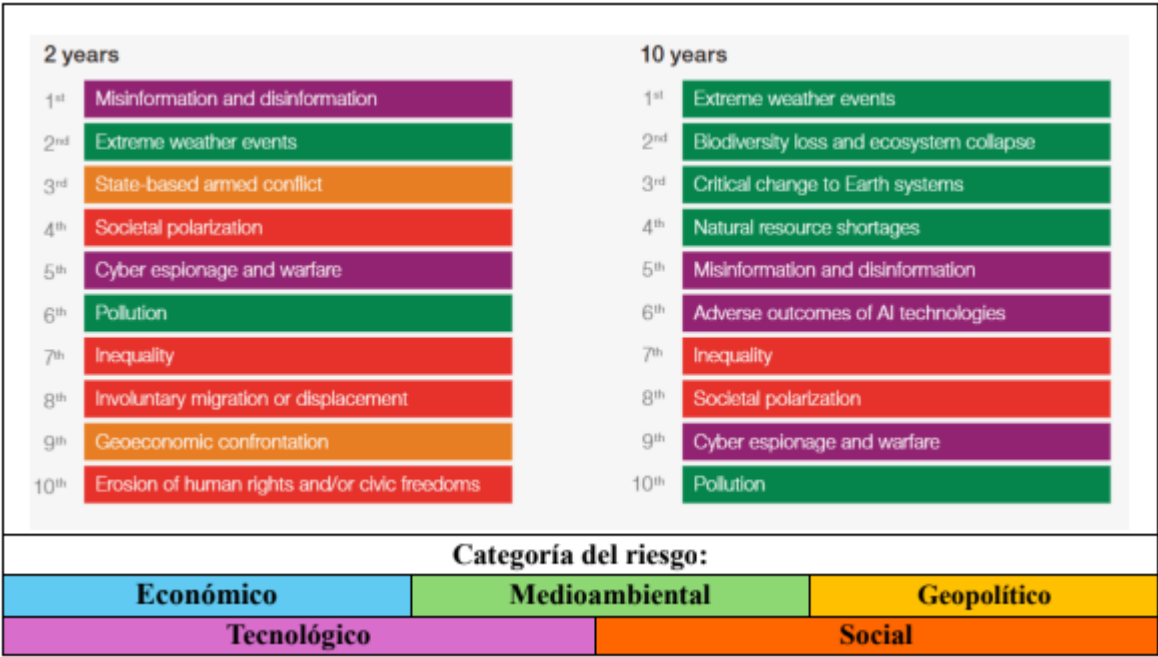
⁴ El *Reporte Global de Riesgos* (Global Risk Report) es un estudio anual elaborado por el Foro Económico Mundial en colaboración con Marsh McLennan y Zurich Insurance Group, publicado desde 2006, donde se exploran algunos de los riesgos más graves a los que el mundo puede enfrentarse a corto plazo (2 años) y a largo plazo (10 años), siendo el último focalizado en un contexto de rápidos cambios tecnológicos, incertidumbre económica, calentamiento del planeta y conflictos. Véase World Economic Forum; Publications. Geneva, enero 2025.

En el esquema planteado por el Foro se resalta la importancia que adquiere el cambio tecnológico como primer enunciado, lo que deja en evidencia que este proceso de transformación es en un primer plano, un potencial generador de riesgos en las dinámicas mundiales. “Los riesgos resultantes son cada vez más complejos y urgentes, y acentúan un cambio de paradigma en el orden mundial caracterizado por una mayor inestabilidad, narrativas polarizadoras, erosión de la confianza e inseguridad” (Foro Económico Mundial, 2025, p. 4). El reporte continúa señalando con especial énfasis que además “todo ello se produce en un contexto en el que los marcos de gobernanza actuales parecen mal equipados para hacer frente a los riesgos mundiales, tanto conocidos como emergentes, o para contrarrestar la fragilidad que esos riesgos generan” (Foro Económico Mundial, 2025, p. 5).

En seguimiento a los postulados iniciales del Reporte Global de Riesgos (2025), se debe señalar que hay cinco categorías generales (medioambiental, económica, geopolítica, social y tecnológica) en las cuales se identifican los diferentes tipos de riesgos percibidos en los escenarios del corto y largo plazo. Para efectos del corto plazo se han clasificado los primeros diez riesgos por orden de gravedad e impacto inmediato, donde en el primer puesto se encuentra la ‘mal información y desinformación’, y el quinto puesto, el ‘ciber espionaje y guerra’ (aludiendo a la ciberguerra como condición inédita) y donde ambos riesgos se agrupan en la categoría tecnológica. Para el tercer puesto se encuentran los ‘conflictos armados estatales’ en la categoría de lo geopolítico, y en el cuarto puesto, la ‘polarización social’ que se encasilla en el apartado de la categoría social.

Al largo plazo, transcurridos diez años para el 2035, el cambio que se visualiza es notoriamente marcado hacia el ámbito medioambiental, los riesgos percibidos del puesto número uno al cuatro deriva de la crisis climática y el colapso ecológico (‘Eventos climáticos extremos’, ‘Colapso de la biodiversidad y ecosistemas’, ‘Cambio crítico en los sistemas de la tierra’, ‘Escasez de recursos naturales’). Pero inmediatamente en el puesto número cinco, seis y nueve, los riesgos de carácter tecnológico no solo persisten, sino que aumentan y se mantienen en el tiempo como una de las mayores percepciones de riesgos en las dinámicas mundiales futuras. Se mantienen la ‘mal información y desinformación’, el ‘ciber espionaje y guerra’, pero se añade la percepción de un riesgo completamente inédito ‘resultados adversos de las tecnologías IA’. (*Véase Cuadro 1*).

Cuadro 1. Riesgos mundiales clasificados por gravedad a corto y largo plazo (2024)



Fuente: Se retoma íntegramente de World Economic Forum (2025). Global Risk Report 2025. 20th Edition, Geneva, pp. 8 – 11.

Resulta significativo cómo a pesar de los múltiples riesgos percibidos dentro de cada una de las categorías, tanto en el corto como largo plazo, la cuestión tecnológica mantiene una preocupación mayor por los diversos efectos negativos que el acelerado cambio tecnológico puede generar. Especial énfasis en las aplicaciones de la inteligencia artificial que se convierten en generadoras de efectos adversos para el escenario global. De tal magnitud resulta la apreciación del Foro en su último Reporte, sobre el aspecto tecnológico, que desde 2024 destacó cuatro aspectos del panorama mundial contemporáneo: los cambios geoestratégicos, la bifurcación demográfica, el cambio climático y la aceleración tecnológica, los cuales denominan como ‘fuerzas estructurales’ misma que se define como “el cambio a largo plazo en la disposición de los elementos sistémicos del panorama mundial y la relación entre ellos. Estas fuerzas tienen el potencial de influir materialmente en la velocidad, la propagación o el alcance de los riesgos mundiales, y se verán influidas a su vez unas por otras” (World Economic Forum, 2024, p. 39).

Es importante destacar que para efectos de este ensayo la vertiente tecnológica ha sido definida desde el Reporte de Global de Riesgos (2024) de la siguiente manera:

La aceleración tecnológica se refiere a las vías de desarrollo de las tecnologías emergentes. Se prevé que un subconjunto de tecnologías clave, incluida la IA de propósito general, experimente un desarrollo significativo y acelerado en los próximos 10 años. Dado el enorme alcance del desarrollo de frontera y de las aplicaciones de propósito general, pueden surgir múltiples trayectorias. La computación cuántica, por ejemplo, podría permitir un salto en la potencia de cálculo y, junto a los beneficios previstos, dar lugar rápidamente a

nuevos riesgos globales. La experimentación tecnológica, como las interfaces cerebro-ordenador, podría difuminar los límites entre tecnología y humanidad, con efectos desconocidos. (World Economic Forum, 2024, p. 40).

La forma en que se expresa desde múltiples aristas la preocupación por la aceleración tecnológica que se experimentan a nivel mundial, deja la puerta entreabierta para diversos debates, comenzando por la forma en que estos avances están ocurriendo, y quienes son los actores principales que encabezan estos trabajos de innovación e invención tecnológica. En el sistema internacional de Estados consolidado desde mediados del siglo XX, la asimetría ha resultado el rasgo permanente de la sociedad internacional, entre las diferencias de capacidades existentes entre los Estados y la dualidad permanente entre los más y menos desarrollados, queda claro que no todos los actores tienen las mismas posibilidades ni condiciones, por lo que, como consecuencia este cambio y aceleración tecnológica este siendo encabezado solo por países con altos grados de desarrollo económico y capacidades tecnológicas. Entre las potencialidades científico-tecnológicas en las que se busca adelantar principalmente, son las aplicaciones de la Inteligencia Artificial (IA) en sus diversos ámbitos económicos, sociales, políticos, financieros, comerciales, uso y manejo de datos, entre muchos otros aspectos que la IA ha impulsado en el mejoramiento, velocidad y precisión de los procesos.

Entre estos ámbitos hay un elemento de carácter estratégico en relación con los aspectos de la seguridad y defensa de los Estados y es el uso de aplicaciones de inteligencia artificial en el ámbito militar y su uso extendido de las tecnologías emergentes derivadas de la IA en el ámbito de la guerra y los conflictos armados (entiéndase armas autónomas, vehículos no tripulados, armas cibernéticas, robotización y automatización de armamentos, entre muchas otras) que están ocasionando escenarios de cambio en los diversos teatros de operaciones militares convencionales y no convencionales, el debate radica en el análisis del tipo de cambios (sostenidos o disruptivos) y reconfiguraciones que la innovación tecnológica-militar provoca en los distintos niveles estratégicos, operativos, tácticos y de doctrina de las fuerzas armadas en el entorno estratégico de la seguridad y la defensa a nivel internacional.

En otras palabras, el impacto general que han ocasionado las potencialidades de la inteligencia artificial se entiende de la siguiente manera:

La inteligencia artificial (IA) se ha convertido en los últimos años en un elemento esencial en muchas actividades económicas y sociales. La aparición de nuevos sistemas IA con sus múltiples aplicaciones ha puesto a este conjunto de tecnologías en el centro de muchas discusiones respecto a sus efectos positivos o negativos. Independientemente de esta discusión, hay un aspecto de la inteligencia artificial que afecta a los sistemas de defensa y seguridad. Un hecho que tiene ya un relevante papel en muchos países, que ven estas tecnologías como uno de los ejes de predominio geopolítico. (Olier, 2024, p. 11).

En este mismo sentido, se puede visualizar dentro de la coyuntura actual que “las grandes potencias han apostado por la IA como un nuevo mecanismo de supremacía geopolítica y geoeconómica del que ningún país avanzado, debería quedarse atrás, ya que los nuevos ingenios de defensa y seguridad estarán, en el futuro, fundamentados en esta nueva disciplina” (Olier, 2024, p. 17). De esta forma, se fundamenta que la competencia actual se sostiene en el eje científico-tecnológico y en su derivación militar ya que, el poder militar siempre se ha presentado como el gran diferenciador histórico entre los contendientes a la hegemonía mundial.

Los cambios geopolíticos de la coyuntura actual refieren a que se experimenta una evolución en las fuentes y concentración del poder político en el mundo, que está repercutiendo en la formación de alianzas y las dinámicas relacionadas, así como en la proyección de capacidades tanto ofensivas y defensivas para la búsqueda de intereses y aumento del poder nacional de los Estados. Primordialmente, el poder económico atraviesa por un momento de difusión, en el que, por ejemplo, como reflejo están los cambios en las dependencias monetarias, las fuentes de energía, el capital disponible y el tamaño de los mercados de consumo alrededor del mundo.

Las concentraciones de poder económico junto al militar también están estrechamente relacionadas con los activos tecnológicos y los recursos naturales (materias primas para su elaboración y fabricación). Aunque el debate sobre la competencia tecnológica apenas comienza, y los posibles futuros proyectados son múltiples, es muy probable que la tendencia a la confrontación, la competitividad y aumento de la conflictividad continúe, y una serie de potencias económico-militares afirmen su dominio en el escenario mundial que parece tiende a una *multipolaridad desequilibrada*⁵ donde el diálogo, la cooperación y la resolución de las controversias por vías pacíficas parecieran ser los recursos cada vez menos frecuentados por los diversos actores de la sociedad internacional.

3. Inteligencia Artificial y el futuro del poder militar

En adición a los indicadores previos, el Consejo de Ciencia y Seguridad del Boletín de los Científicos Atómicos⁶ de la Universidad de Chicago, refuerzan la magnitud e

⁵ La Multipolaridad desequilibrada se trata de un sistema compuesto por grandes potencias que contiene un potencial hegemón. La potencia emergente se siente con capacidad de alterar el equilibrio de poder incluso por la fuerza y, al mismo tiempo, el temor que despierta suele suscitar una coalición “antihegemónica”. La espiral resultante puede acabar en el estallido de múltiples conflictos armados. La multipolaridad favorece los desequilibrios de poder, más probables en cuanto mayor es el número de grandes potencias. Véase John Mearsheimer; *The tragedy of great power politics*. Norton, Nueva York, 2003, pp. 338 – 347.

⁶ En inglés: *Bulletin of the Atomic Scientists* es una organización sin ánimo de lucro dedicada a cuestiones científicas y de seguridad mundial derivadas de la aceleración de los avances tecnológicos que tienen consecuencias negativas para la humanidad. La organización lleva publicando ininterrumpidamente desde 1945, cuando fue fundada por Albert Einstein y antiguos científicos del Proyecto Manhattan como Boletín de los Científicos Atómicos de Chicago inmediatamente después de los bombardeos atómicos de Hiroshima y Nagasaki.

importancia del avance tecnológico para la paz y seguridad internacionales. En su último informe el ‘Doomsday Clock Statement’, un indicador de gran tradición histórica, que se enfoca especialmente a señalar las vulnerabilidades del mundo ante las posibles catástrofes futuras de carácter global que podrían gestarse por consecuencia directa de las nuevas tecnologías e invenciones de la humanidad. En su última actualización de febrero del presente año, el Boletín a cargo de John Mecklin (2025), señaló explícitamente que entre las tecnologías más disruptivas la inteligencia artificial sigue siendo la tecnología más importante y perturbadora. En particular, la sofisticación de los grandes modelos lingüísticos (LLM) como el GPT-4 que ha dado lugar a un intenso debate público sobre los posibles riesgos existenciales que plantean estos sistemas generativos. (Mecklin, 2025, p. 8).

Mecklin (2025) remarca que el potencial de esta tecnología para constituir una amenaza existencial por sí misma es altamente especulativo, pero a medida que se vayan lanzando generaciones sucesivas de tales modelos, los peligros potenciales, existenciales o de otro tipo, aumentarán. Particularmente se señala que la inteligencia artificial es una tecnología disruptiva, pero cualquier amenaza física para los seres humanos planteada por la IA debe estar posibilitada por un vínculo con un dispositivo que pueda cambiar el estado del mundo físico, o con las decisiones que los seres humanos toman sobre ese mundo. Sobre este señalamiento es de vital importancia comprender que los riesgos y potenciales amenazas que representa la inteligencia artificial en concreto son solamente tangibles cuando estos se expresan en el mundo físico mediante el vínculo entre el ciberespacio y un dispositivo electrónico. En este sentido, el vínculo más preocupante ciberespacio – dispositivos son las aplicaciones de la IA en armas de guerra, y muy especialmente su posible aplicación futura a las armas o dispositivos nucleares. (Mecklin, 2025, pp. 8-9)

El Boletín de Científicos Atómicos (2025) con respecto a las operaciones militares convencionales, señala que la IA se está desplegando ampliamente en actividades de inteligencia, vigilancia, reconocimiento, simulación y entrenamiento. Especialmente preocupantes son las armas autónomas letales, que identifican y destruyen objetivos sin intervención humana. Varios países están aumentando su capacidad de utilizar IA en el campo de batalla, entre ellos Estados Unidos, que tiene previsto desplegar sistemas de armas autónomas (aunque no nucleares) en los próximos dos años. (p. 8 -9). El progresivo aumento del caos, el desorden y la disfunción en el escenario mundial de la información amenazan la capacidad de las sociedades en su conjunto para abordar retos difíciles, y está claro que la IA y el ciberespacio tiene un gran potencial para acelerar estos procesos de corrupción de la información. La distorsión del entorno informativo provocada por la IA puede ser un factor importante que impida al mundo hacer frente con eficacia a grandes amenazas urgentes como la guerra nuclear, las pandemias y el cambio climático.

La manera en que es expresada desde múltiples perspectivas la latente preocupación por los procesos de transformación que podrá generar la aceleración tecnológica en los tiempos futuros a nivel mundial, permiten que se abra la puerta a diversos debates, sobre todo la responsabilidad que los Estados deben adquirir para atender estos procesos de cambio, desarrollar capacidades y mecanismos que permitan mantener al margen sus políticas de Defensa y por consecuencia procurar niveles de seguridad óptimos dentro de su población y territorio además de en sus relaciones con el resto de actores de la sociedad internacional.

La forma de hacer la guerra depende de los espacios (dominios) donde se desarrolla, las capacidades militares disponibles y de los conceptos operativos de las Fuerzas Armadas para emplearlas, una dependencia que se acentúa bajo la aceleración tecnológica. (Fojón, 2019, p.1) de esta manera el ciberespacio como “nuevo” dominio y las tecnologías emergentes asociadas a la inteligencia artificial como las potenciales “nuevas” capacidades refuerzan la relación que existe entre la aceleración tecnológica y la guerra misma. En la historia de la guerra y de los conflictos armados está demostrada la influencia de los desarrollos tecnológicos mismos que han sido motores del cambio en las estrategias y tácticas de la guerra. (Rosas, 2024, p. 405). En este mismo sentido, la digitalización ha aumentado la eficacia y variedad de las capacidades militares y habilitado nuevos dominios, como el cibernético, el espectro electromagnético y el espacio exterior, que añadir a los dominios clásicos (terrestre, marítimo y aéreo), formando un todo conocido como ‘multidominio’ (Fojón, 2019, p.2).

En correlación directa con los parámetros de la importancia tecnológica con el poder militar, este es visiblemente identificado por el indicador del gasto militar que efectúan los Estados anualmente, reflejando la existencia de un complejo militar industrial ligado a las capacidades tecnológicas e industriales del momento. Como se ilustra en el más reciente informe Trends in world military Expenditure (2024) que realiza el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI por sus siglas en inglés). El gasto militar mundial alcanzó los 2718.000 millones de dólares en 2024, lo que supone un aumento del 9,4% en términos reales respecto a 2023 y el mayor incremento interanual desde, al menos, el final de la guerra fría. El gasto militar aumentó en todas las regiones del mundo, con un crecimiento especialmente rápido en Europa y Oriente Medio. Los cinco países con mayor gasto militar -Estados Unidos, China, Rusia, Alemania e India- representaron el 60% del total mundial, con un gasto combinado de 1635.000 millones de dólares, según los nuevos datos publicados por el SIPRI. (Tian et al., 2025, pp. 1-4).

Cuadro 2. Países con el Mayor Gasto Militar (2024)

País	PIB	Gasto Militar (miles de millones de dólares)	% PIB	% del Gasto Militar Global
Estados Unidos	30.507	997	3.2	37
China	19.231	314	1.6	12
Rusia	2.076	149	7.1	5.5
Alemania	4.744	88.5	1.8	3.3
India	4.187	86.1	2.0	3.2
Reino Unido	3.839	81.8	2.1	3
Arabia Saudita	1.083	80.3	7.4	3
Ucrania	205	64.7	31.5	2.4
Francia	3.211	64.7	2	2.4
Japón	4.186	55.3	1.3	2

Fuente: Elaboración propia con datos de Nan Tian, Diego Lopes da Silva, Xiao Liang and Lorenzo Scarazzato (2025). Trends in world military Expenditure 2024. Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI). Estocolmo, 12 pp.

Los actores quienes más se ha aventajado en la dimensión de competencia tecnológica por sus capacidades económicas, potencial científico y poderío militar han establecido una hoja de ruta donde han realizado grandes cantidades de inversión de recursos en Inteligencia Artificial desde algunos años atrás. Como se visualiza en el Cuadro 3, entre el periodo comprendido de 2013 a 2024, los Estados que ha realizado los mayores porcentajes de inversión son: Estados Unidos y China, por una diferencia de cuatro veces entre sí mismos y con el resto de los países de la tabla. Mostrando que ambas naciones se perfilan para obtener la superioridad tecnológica del siglo. (*Véase Cuadro 3*).

4. Los candidatos a la superioridad tecnológica: Estados Unidos y China

Entre los presupuestos militares más altos del mundo, las inversiones más extendidas en IA e incluso entre los PIB más grandes de la economía planetaria, Estados Unidos y China son los que se encuentran por arriba del resto de países en cualquier tabla. Por tales razones es pertinente realizar algunos breves comentarios sobre sus planes y estrategias en Inteligencia Artificial.

Cuadro 3. Países con Mayores Inversiones en Inteligencia Artificial (2013 – 2024)

Inversiones en miles de millones de dólares (mmdd)			
1. Estados Unidos	471	11. Suecia	7
2. China	119	12. Japón	6
3. Reino Unido	28	13. Australia	4
4. Canadá	15	14. Suiza	4
5. Israel	15	15. Países Bajos	3
6. Alemania	13	16. España	3
7. India	11	17. Austria	2
8. Francia	11	18. Brasil	2
9. Corea del Sur	9	19. Argentina	2
10. Singapur	7	20. Italia	1
Resto del Mundo: 6			

Fuente: Elaboración propia con datos de Human-Centered Artificial Intelligence (2025). Artificial Intelligence Index Report 2025. Stanford University, California, 456 pp. & Visual Capitalist (2025). “The United States is the AI Capital of the World”, Voroni, Vancouver.

Dentro del Plan Estratégico de Estados Unidos, desde mayo de 2023 la Oficina de Política de Ciencia y Tecnología del Gobierno (Office of Science and Technology Policy, OSTP) que tiene por objetivo asistir al gobierno en los asuntos relacionados con ciencia y tecnología, publicó el ‘Plan estratégico Nacional de Investigación y Desarrollo en Inteligencia Artificial’, el cual cuenta con nueve elementos estratégicos que tratan en concreto, de: (1) la cuestión de las inversiones, (2) la colaboración entre seres humanos e IA, (3) los aspectos éticos, legales y sociales, (4) los asuntos relacionados a la seguridad y protección de los sistemas de IA, (5) el desarrollo de entornos públicos y datos compartidos para el entrenamiento de sistemas IA, (6) los estándares y criterios de referencia para su desarrollo, (7) la evaluación de las necesidades para la investigación en el campo de la IA, (8) las alianzas público-privadas para potenciar los desarrollos en IA, y (9) el desarrollo de programas de cooperación internacionales (Olier, 2024, pp. 7 -9).

Los nueve elementos que contempla el plan estratégico dejan en evidencia la multidimensionalidad que conlleva el desarrollo tecnológico, especial énfasis en el todo que implica la Inteligencia Artificial como la invención tecnológica de frontera con mayores capacidades y potencialidades a extenderse y aplicarse a todas las esferas políticas y sociales. Es importante señalar que adicionalmente el gobierno de Estados Unidos incorpora un programa enfocado a la fabricación de semiconductores, que se menciona en la Ley

aprobada en el año 2022 por el Congreso de Estados Unidos bajo la denominación de: ‘Chips and Science Act’, que muestra de forma determinante la necesidad que representa mantener una independencia en el desarrollo y producción de este tipo de tecnologías, en tanto que la Inteligencia Artificial requiere de un capacidades digitales cada vez mayores. Como lo son computadoras con enorme potencia de cálculo para la gestión de la programación de IA, el desarrollo de algoritmos que los sostienen junto a la gran cantidad de procesamiento de datos que se han de manipular con técnicas de big data y cloud computing. Aspectos que tienen (y tendrán) consecuencias de carácter geoeconómicas y geoestratégicas que se deben tener en cuenta. (Olier, 2024, p. 8).

La ‘Chips and Science Act’ establece entre sus aspectos más relevantes un programa en extenso de inversiones en cuatro apartados generales: (1) incentivos para la producción de semiconductores, (2) la producción exclusiva de semiconductores para la industria de la defensa, (3) la consolidación internacional en tecnología, seguridad e innovación y (4) la producción de semiconductores para la fuerza de trabajo y educación. En su conjunto, las iniciativas y planes, en un inicio estimaban una inversión de alrededor de 60 mil millones de dólares comprendidos en el periodo de 2023 a 2027. Una estrategia que, como puede observarse, se enfoca exclusivamente a dotar de mayores capacidades en defensa y seguridad alrededor de estas nuevas tecnologías y fundamentalmente de incorporar nuevas capacidades en inteligencia artificial a Estados Unidos. (Olier, 2024, pp. 8 – 9).

Toda esta serie de iniciativas llevaron a la materialización en septiembre de 2023 del ‘AI Security Centre’, un nuevo organismo encargado de supervisar el desarrollo e integración de las capacidades de inteligencia artificial de los sistemas de seguridad nacional de la nación. Dicho centro se ha convertido en eje fundamental para la seguridad de Estados Unidos, siendo el punto focal para el desarrollo de mejores prácticas, metodologías de evaluación y estrategias de riesgo, con el objetivo de promover la adopción segura de las nuevas capacidades de IA en todo el contexto de la seguridad nacional y adicionalmente, constituir nuevas bases materiales e industriales de la defensa. (Olier, 2024, p. 9).

Hasta la llegada de Donald Trump a su segundo mandato como presidente de Estados Unidos, el plan estratégico llevaba una velocidad sostenida con un rumbo ya trazado y preconfigurado, pero tras el 21 de enero de 2025 con el anuncio del ‘The Stargate Project’ (2025) como la nueva estrategia a desarrollar, en la cual se pretende invertir 500 mil millones de dólares durante los próximos cuatro años en el desarrollo de nuevas infraestructuras de Inteligencia Artificial en Estados Unidos. Dicha infraestructura buscará garantizará el liderazgo estadounidense en IA, apoyará la reindustrialización del país, y también proporcionará una capacidad estratégica para proteger la seguridad nacional. (Open AI, 2025, párr.1 – 3). Este último movimiento lanza un mensaje en alto al resto del mundo, que la competencia tecnológica es la clave para ser contendiente a la hegemonía o en su caso

establecerse como un polo de poder tecnológico en la llamada redistribución del poder mundial.

Por su parte, China ha establecido al menos desde 2017, a través de su Consejo de Estado, el ‘Plan de Desarrollo de la Nueva Generación de Inteligencia Artificial’ el cual indica que:

El rápido desarrollo de la inteligencia artificial cambiará profundamente la vida de la sociedad humana y cambiará el mundo. Con el fin de aprovechar las grandes oportunidades estratégicas para el desarrollo de la inteligencia artificial, siguiendo los requisitos del Comité Central del PCCh y del Consejo de Estado, se llevará a cabo la formulación de este plan para construir las ventajas de China como pionera en el desarrollo de la inteligencia artificial, acelerando la construcción de un país innovador y una potencia mundial en ciencia y tecnología. (Consejo de Estado, 2017, párr. 2 -3).

El Plan del Gobierno de China en Inteligencia Artificial se extiende a lo largo de una serie de propuestas que se mueven en todos los aspectos que rigen el desarrollo de los sistemas de IA, incluyendo las nuevas tecnologías de big data, computación perceptiva, inteligencia híbrida aumentada, mecanismos de inteligencia en grupo, aprendizaje automático, investigaciones sobre el comportamiento del cerebro humano y los mecanismo complejos que gestiona, así como los nuevos ordenadores basados en la computación cuántica. (Olier, 2024, pp. 10 – 11). Por otro lado, en lo que respecta a la defensa y seguridad, China, de manera similar que Estados Unidos mantiene una estrategia definida. El propio Gobierno chino tiene publicada su ‘Estrategia de Inteligencia Artificial para Defensa y Seguridad’ (2024), en cuyo texto se hacen las siguientes afirmaciones:

En el contexto de los desafíos multifacéticos a la paz y al desarrollo mundiales, todos los países deberían defender una visión común, integral, cooperativa y sostenible respecto de la seguridad global, buscando el consenso sobre cómo regular la aplicación militar de la IA mediante el diálogo y la cooperación, construyendo un mecanismo de gobernanza eficaz y evitando que la aplicación militar de la IA provoque daños significativos o incluso desastres a la humanidad. (Consejo de Estado, 2024, párr. 1 -3).

Para el caso de China como único competidor directo de Estados Unidos, su plan y estrategia dejan entrever un listado más amplio respecto a la necesidad de proyectar una gobernanza conjunta entre países para el adecuado desarrollo de las capacidades futuras de la Inteligencia Artificial, una estricta vigilancia y control particularmente de las aplicaciones en armamento, y de esfuerzos conjuntos para alcanzar mayor profundidad en las investigaciones del futuro tecnológico y la fusión entre las diversas invenciones científicas. En definitiva, puede observarse tres grandes apartados: el geopolítico, el económico y el ético en el desarrollo de la Inteligencia Artificial, donde vale la pena mencionar que, a diferencia de Estados Unidos y su coalición con todo el armazón empresarial privado, aquí es el Estado y gobierno quien dirige estrictamente el control y desarrollos tecnológicos.

5. Los escenarios posibles: a manera de conclusión

Ahora bien, a forma de conglomerar los contenidos expuestos y dar una conclusión de hacia dónde puede dirigirse la humanidad, se plantea un análisis prospectivo de la configuración del entorno político mundial y sus implicaciones para la gestión de los riesgos futuros, proyectando una visión de diez años, dado que la velocidad con la que suceden los procesos de cambio y transformación por las causas tecnológicas es muy acelerada, este lapso temporal permite seguir con mayor precisión las tendencias actuales y de ahí se permite la construcción de escenarios posibles con mayor grado certeza. Dicha construcción de escenarios toma como ejes fundamentales la intensificación de la competencia tecnológica, con particular énfasis en el desarrollo y la influencia de la Inteligencia Artificial, y la consecuente redistribución del poder político a escala global.

Las configuraciones se exploran a partir de las percepciones expertas recopiladas por el World Economic Forum (2025) en el ‘Global Risks Perception Survey 2024-2025’, y se analizan cómo cada una de ellas podría moldear la capacidad y la voluntad de los actores internacionales para colaborar frente a desafíos transnacionales complejos, en un contexto donde la IA se erige como un factor determinante tanto de riesgo como de oportunidad. (World Economic Forum, 2025, pp. 11-12).

El primero de los escenarios es el denominado ‘Orden Multipolar’ (o fragmentado), considerado como el más probable (o proyectivo), sugiere un tránsito hacia un orden internacional caracterizado por la coexistencia de múltiples centros de poder político que por consecuencia deriva en una acentuada fragmentación. Aquí múltiples potencias disputarán la influencia a su vez que buscarán establecer, aplicar reglas y pautas de comportamiento en sus zonas de influencia inmediatas (regionalmente). En este escenario, la proliferación de las nuevas capacidades en IA podría profundizar la competitividad en las relaciones internacionales, al aumentar las potencialidades de los actores estatales de proyectar poder y defender sus intereses. Por otro lado, la cooperación internacional para gestionar los riesgos globales, incluyendo la regulación de la IA y sus aplicaciones de mayor riesgo, enfrentaría la dificultad de armonizar marcos normativos divergentes y a la competencia por la definición de estándares tecnológicos, difuminando esfuerzos para una gobernanza global y aumentando la probabilidad de ‘zonas grises’ en el uso de las nuevas tecnologías.

El segundo de los escenarios denominado como ‘Orden Bipolar’ (o bifurcado), considerado como un escenario alternativo (o coyuntural), indica que, aunque con menor probabilidad, ocurre una consolidación de un orden bipolar del sistema internacional, estructurado primordialmente alrededor de la competencia estratégica entre dos superpotencias. Esta configuración, aunque más familiar por el pasado, se vincula con la dinámica elaborada a lo largo de este ensayo respecto a la confrontación entre Estados

Estados Unidos y China por la supremacía tecnológica en IA y, en consecuencia, su impacto en el futuro del poder militar y en la hegemonía. Bajo tales circunstancias, la cooperación frente a los riesgos globales estaría supedita a la naturaleza de esta rivalidad. Si bien una competencia exacerbada podría obstaculizar acuerdos en áreas críticas como el control de armas autónomas o la ciberseguridad, la interdependencia en ciertos riesgos existenciales (pandemias, cambio climático, crisis financieras inducidas por IA) podría forzar canales de comunicación y cooperación selectiva. No obstante, la instrumentalización de la IA como herramienta de confrontación estratégica tendería a profundizar la división en bloques tecnológicos y normativos, limitando la efectividad de respuestas internacionales unificadas y presionando a otros Estados a alinearse, restringiendo su autonomía estratégica.

El tercer escenario denominado como ‘Realineamiento hacia un Nuevo Orden Internacional’, plantea la probabilidad de que se constituya una reconfiguración sistémica que conduciría a un nuevo orden encabezado por una sola superpotencia alternativa a Estados Unidos. Presumiblemente sería aquella que logrará una ventaja decisiva en los dominios tecnológicos estratégicos como la Inteligencia Artificial y sus tecnologías asociadas. En este contexto, como se ha explorado el candidato lógico sería China, como aquella potencia tecnológica que lograría consolidar un liderazgo predominante en IA y lo traduciría en una supremacía tanto económica como militar. En este entorno la cooperación en riesgos globales se reconfiguraría bajo sus paradigmas y prioridades. Esto podría implicar la promoción de nuevos estándares técnicos y éticos para la IA, así como la redefinición de las instituciones de gobernanza global. La cooperación dependería entonces de la compatibilidad de los intereses de esta nueva potencia hegemónica con la agenda de riesgos globales y de su capacidad para generar legitimidad y seguimiento entre el resto de la comunidad internacional, incluyendo la potencia anteriormente dominante.

El cuarto de los escenarios denominado como ‘Revitalización del Orden Internacional’ (o continuación) finalmente, establecería la continuación o revitalización del orden internacional basado en normas e instituciones establecidas y lideradas por Estados Unidos como única superpotencia. Para que esta prospectiva se materializara, sería imperativo que no solo se mantuviera una ventaja competitiva significativa en áreas transformadoras como la Inteligencia Artificial, sino que también demostrara la capacidad de adaptar y fortalecer las instituciones multilaterales existentes para abordar eficazmente los riesgos globales contemporáneos. La cooperación en este marco se vería facilitada por la familiaridad con las normas e instituciones establecidas, pero su viabilidad dependería de la capacidad estadounidense para reconstruir consensos, gestionar las aspiraciones de otras potencias y asegurar que los beneficios de dicho orden sean percibidos como equitativos y efectivos frente a desafíos como la regulación de la IA, el cambio climático o la inestabilidad económica. Aunque con el segundo gobierno del presidente Donald Trump y su actual

retracción de los planos internacionales de cooperación, hace parecer que una revitalización de esta magnitud sea muy poco probable, aunque se mantendrá dicha posibilidad.

Finalmente, en cualquiera de las opciones de los cuatro escenarios planteados e incluso, con un alto grado de probabilidad, el escenario futuro puede resultar de una combinación entre ellos. La realidad es que el futuro aún no está escrito, y por consecuencia la oportunidad de incidir en el proceso de construcción del mañana está al alcance y disponible, a conocimiento de los alcances y limitaciones en la manera que se puede incidir en el mismo. La sociedad conoce las problemáticas, y en buena medida (solo algunos) tienen la capacidad de hacerles frente, las herramientas necesarias se pueden desarrollar, aunque siempre se podrá cuestionar su alcance y cobertura. Lo que la coyuntura actual ha demostrado es que el orden internacional vigente se encuentra con una falta de liderazgo y de una voluntad política colectiva para enfrentar los problemas que son globales y que no ya no se podrían gestionar de manera individual. De la forma en que la sociedad internacional decida actuar en el presente dependerá el tipo de mundo que se herede a las próximas generaciones.

Referencias

- Banco Mundial (2024). *Informe sobre el Desarrollo Mundial: “La trampa de la renta media”*. Grupo del Banco Mundial, Washington. 276 pp.
- Clausewitz, Carl Von (1984). *On War*. Princeton University Press (Indexed Edition), New Jersey, 845 pp.
- Consejo de Estado (2017). *Circular del Consejo de Estado sobre la publicación del Plan de Desarrollo de la Inteligencia Artificial de Nueva Generación Desarrollo del Estado*. n° 35.
- Consejo de Estado (2024). *Documento de posición de China sobre la regulación de la aplicación militar de la inteligencia artificial*.
- Fojón, Enrique (2019). *Desarrollos tecnológicos militares frente a nuevos conceptos operativos*. Revista ARI. (Núm. 86). Real Instituto El Cano.
- García, J. (2011). *Panorama general de la tecnología y la industria de la seguridad y defensa*. Instituto Español de Estudios Estratégicos -IEEE, La innovación y la tecnología como factor estratégico diferenciador en el Siglo XXI. Ministerio de Defensa. (pp. 1322).
- Hernández Fernández, Haylyn A. (2015). *La revolución tecnológica militar: una mirada crítica*. Estudios en Seguridad y Defensa. (Vol. 10, Núm. 20). Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CESEDEN).
- Human-Centered Artificial Intelligence (2025). *Artificial Intelligence Index Report 2025*. Stanford University, California. 456 pp.
- Mearsheimer, John (2003). *The tragedy of great power politics*. Norton, Nueva York. 592 pp.
- Mecklin, John (2025). *Closer than ever: It is now 89 seconds to midnight 2025 Doomsday Clock Statement*. Science and Security Board Bulletin of the Atomic Scientists.
- Montoya, A. (2007). *Tecnología y Fuerzas Armadas*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional -CESEDEN-. Fundación Sagardoy.
- Olier Arenas, E. (2024). *Panorama internacional de la inteligencia artificial en las actividades de defensa y seguridad*. En Cuadernos de Estrategia (No. 226, pp. 11–38). Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2023/2024). *Informe sobre desarrollo humano 2023/2024*. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York. 324 pp.
- Raleigh, C., & Kishi, K. (2024, diciembre). Conflict Index: December 2024. Armed Conflict Location and Event Data (ACLED). [<https://acleddata.com/series/acled-conflict-index>]
- Rosas, María Cristina (2024). *Desarme y seguridad internacional: la agenda olvidada*. UNAM – OLOF PALME A.C. 665 pp.
- Tian, N., Lopes da Silva, D., Liang, X., & Scarazzato, L. (2025, abril). *Trends in world military expenditure 2024*. Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI).
- Visual Capitalist: “The United States is the AI Capital of the World”, Voroni, Vancouver, April 20, 2025.
<https://www.voroniapp.com/technology/The-United-States-is-the-AI-Capital-of-the-World-4744>
- World Economic Forum. (2024). *Global Risk Report 2024*. (19th ed.). Geneva.
- World Economic Forum. (2025). *Global Risk Report 2025*. (20th ed.). Geneva.

La Confederación de Estados del Sahel (AES) como actor geopolítico emergente: soberanía regional y reconfiguración de alianzas en la transición hegemónica global

Nuria Jazmín Pazos

FLACSO Argentina

Resumen

Esta ponencia desarrolla el marco teórico de una tesis de maestría en Relaciones Internacionales, centrada en la Alianza de Estados del Sahel (AES) conformada por Burkina Faso, Malí y Níger. Analiza cómo la AES articula autonomía política, control de recursos estratégicos y cooperación Sur-Sur en un sistema internacional marcado por asimetrías estructurales y la persistencia de la colonialidad del poder. A partir de los enfoques de dependencia estructural, regionalismo post-hegemónico y teoría poscolonial, se propone examinar cómo la confederación redefine sus relaciones internacionales, consolida un proyecto político autónomo y proyecta un regionalismo innovador.

Palabras clave

AES, soberanía regional, cooperación Sur-Sur, dependencia estructural, colonialidad del poder, regionalismo post-hegemónico

Introducción

En julio de 2024, Burkina Faso, Malí y Níger —tres países del Sahel con trayectorias históricas marcadas por la colonización francesa, la inestabilidad institucional y la dependencia estructural— anunciaron la creación de la Confederación de Estados del Sahel (AES), durante la cumbre de Niamey. Esta confederación, que surgió inicialmente en septiembre de 2023 como una alianza con énfasis en la cooperación en defensa frente a las amenazas yihadistas, se configuró rápidamente como un espacio de cooperación soberana entre gobiernos cívico-militares con afinidades políticas, que apuestan por una institucionalidad regional autónoma frente a las estructuras tradicionales de África Occidental.

El surgimiento de la AES se produce en un contexto de desafección hacia esquemas previos como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD) y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA). Mientras que la retirada de la CEDEAO ha sido formal y explícita, en los casos de la CEN-SAD y la UEMOA se observa más bien un congelamiento de la participación y un progresivo distanciamiento político y monetario, en particular frente al dominio del franco CFA. Estos esquemas han operado históricamente en estrecha relación con intereses exógenos, especialmente los de Francia (Tricontinental, 2024). En contraposición, la AES propone una arquitectura regional basada en principios de soberanía, no injerencia y reconfiguración de alianzas internacionales, proyectándose como una plataforma de resistencia geopolítica y de afirmación de la autonomía regional.

Este fenómeno debe analizarse en el marco de la transición hegemónica global, en la cual potencias establecidas y emergentes compiten por el control de recursos estratégicos y zonas clave. El Sahel, rico en minerales críticos como el uranio, el litio y el oro, constituye un territorio de alto valor geoeconómico y geopolítico. En este contexto, la AES debe entenderse como un actor emergente del Sur Global que busca construir una voz propia desafiando las lógicas de representación externa que, como advierte Spivak (1988), históricamente han silenciado al subalterno.

En este marco, la pregunta que guía esta investigación propone observar: ¿De qué manera la Alianza de Estados del Sahel (AES) configura una experiencia emergente de soberanía regional en África Occidental, y qué papel desempeña como actor geopolítico en el contexto de la transición hegemónica global?

Para responderla, este marco teórico se organiza en tres ejes: identidad y regionalismo post-hegemónico; dependencia estructural, autonomía y emancipación; soberanía poscolonial y cooperación Sur-Sur.

Identidad y regionalismo post-hegemónico

Para comprender la Alianza de Estados del Sahel, podemos pensarla como un esfuerzo por articular identidades múltiples —nacionales, regionales y panafricanas— en torno a la soberanía y la emancipación. Desde una lectura andersoniana, la AES se configura como una comunidad política imaginada (Anderson, 1991): sus integrantes se reconocen en una historia compartida; se define en contraposición a otras instancias regionales como la CEDEAO; y afirma su autodeterminación frente a estructuras de dominación externas. Así, más que un acuerdo militar o económico, la AES se presenta como un proyecto de cooperación y autonomía, consolidándose como una comunidad imaginada capaz de desafiar los paradigmas eurocéntricos de integración y las estructuras tradicionales de poder regional.

En línea con Bryan (2025), este proceso encarna un nuevo ciclo revolucionario que combina panafricanismo y anticolonialismo: el primero, como reivindicación de una identidad cultural común y de un orgullo histórico nutrido por figuras como Lumumba, Nkrumah, Sankara, Biko o Fanon; y el segundo, como movimiento transversal orientado a la emancipación política, económica e institucional del continente.

En este marco, el regionalismo que impulsa la AES puede interpretarse a la luz del regionalismo post-hegemónico propuesto por Ruggirozzi y Tussie (2012), que amplía esta lectura identitaria al situar los procesos de integración como espacios de autonomía, contestación y reconfiguración del poder. Desde esta perspectiva, la AES representa una forma emergente de regionalismo que desborda la lógica funcionalista o economicista tradicional, para afirmarse como una estrategia política de soberanía colectiva y resistencia a la injerencia externa, en sintonía con las dinámicas post hegemónicas observadas en América Latina.

Dependencia estructural, autonomía y emancipación

La situación de la AES también puede analizarse a la luz de la teoría de la dependencia de Cardoso y Faletto (1969). Los países periféricos integrantes de la confederación, se encuentran condicionados por relaciones estructurales con los centros de poder económico y político, enfrentando una subordinación multidimensional que limita su autonomía en la toma de decisiones estratégicas sobre economía, seguridad, tecnología, entre otras. Desde esta perspectiva, la expulsión de bases militares francesas en la región y la renegociación de vínculos financieros internacionales no deben entenderse como actos aislados, sino como estrategias deliberadas de reconfiguración del poder. Estas medidas buscan ampliar el margen de maniobra frente a actores externos y fortalecer la soberanía regional, permitiendo a los Estados miembros de la AES priorizar sus intereses y diseñar políticas adaptadas a sus realidades específicas, a partir de la promoción de mecanismos internos de cooperación.

Desde una lectura emancipatoria y situada, el planteamiento de José Carlos Mariátegui (1970) resulta pertinente para comprender este proceso. Mariátegui insistía en la necesidad de que los pueblos latinoamericanos desarrollaran su propio pensamiento político y económico “ni calco ni copia, sino creación heroica”, es decir, una construcción original basada en sus condiciones históricas y culturales específicas. Trasladado al caso africano, el proyecto de la AES puede entenderse como una búsqueda de soberanía intelectual y política, que evita reproducir modelos de integración impuestos o dependientes de agendas externas.

A su vez, el concepto de colonialidad del poder desarrollado por Aníbal Quijano (2000) ofrece un marco interpretativo para comprender las dimensiones simbólicas y materiales de esta emancipación. La colonialidad persiste más allá del fin formal del colonialismo, estructurando jerarquías globales de saber, poder y raza que determinan qué actores son considerados legítimos productores de conocimiento o sujetos políticos plenos. En este sentido, las estrategias de la AES —como el control sobre recursos estratégicos y la diversificación de alianzas hacia China y Rusia— pueden entenderse no sólo como decisiones económicas o geopolíticas, sino como actos de desobediencia epistémica y política frente a la lógica eurocéntrica de la modernidad. A través de ellas, la confederación busca reconfigurar su posición en el sistema mundial y afirmar una soberanía que trasciende lo material, al reivindicar la capacidad de definir sus propios horizontes de desarrollo y modernidad, contextualizándose como un intento de afirmar una autonomía relativa dentro de un sistema internacional marcado por profundas asimetrías.

Soberanía poscolonial y cooperación Sur-Sur

El enfoque poscolonial y decolonial ilumina cómo la Alianza de Estados del Sahel (AES) se constituye como un actor autónomo frente a las continuidades del neocolonialismo. Autores como Edward Said (1978), Gayatri Spivak (1988) y Homi Bhabha (1994) contribuyen a pensar cómo las identidades y los proyectos políticos del Sur global se configuran en diálogo y en resistencia frente a las representaciones hegemónicas del mundo occidental. En el caso de la AES, estas lecturas permiten comprender la emergencia de un discurso soberano propio, que reivindica la voz política y epistémica de los Estados africanos frente a narrativas que históricamente los situaron como espacios de tutela o dependencia.

Desde África, pensadores como Achille Mbembe (2003) y Kabunda Badi (2023) profundizan esta lectura. Mbembe, a través de su noción de necropolítica, muestra cómo el control sobre la vida y la muerte se convierte en una herramienta de dominación en contextos poscoloniales, marcada por la violencia estructural y la injerencia externa. En este sentido, las decisiones de la AES orientadas a recuperar el control sobre su territorio, sus

recursos y su seguridad pueden entenderse como intentos de reapropiación soberana de la vida política. Kabunda, por su parte, advierte sobre la urgencia de fortalecer la integración regional africana como estrategia para reducir la dependencia externa, buscando formas de coordinación y autonomía estratégica que no repitan relaciones de subordinación, ni siquiera con potencias emergentes.

En esta misma dirección, la cooperación Sur-Sur ofrece un horizonte de articulación política alternativo al orden global hegemónico. Los planteamientos sobre la “desconexión” de Samir Amin (1988) resultan especialmente pertinentes: para Amin, la emancipación del Sur no implica un aislamiento autárquico, sino una reorientación estructural del desarrollo basada en la autonomía colectiva y la solidaridad entre países periféricos y semiperiféricos. La “desconexión” supone dejar de organizar las economías del Sur en función de las exigencias del capitalismo global, para construir un desarrollo endógeno, sustentado en vínculos horizontales y soberanía regional. Desde esta perspectiva, la AES puede interpretarse como una plataforma de cooperación Sur-Sur, que busca redefinir sus alianzas internacionales y afirmar su capacidad de decisión frente al “capitalismo senil” de los centros hegemónicos, tal como lo advierte Amin (2006).

Complementariamente, la obra de Fred Moten (2003) ofrece una perspectiva que enfatiza la creatividad, la resistencia y el potencial emancipador de las iniciativas afrodescendientes y africanas. Algunos autores han interpretado esta línea de pensamiento como un “optimismo negro”, en contraposición al afropesimismo, al reconocer la potencia afirmativa de las experiencias colectivas que, incluso en contextos de fragilidad estatal, generan nuevas formas de vida política y cultural. Bajo esta luz, la AES puede comprenderse como un proyecto innovador de soberanía regional, que combina la resistencia al neocolonialismo con la construcción de un orden regional propio.

Finalmente, las categorías latinoamericanas de insubordinación fundante (Gullo, 2008) y realismo periférico (Escudé, 2002) permiten establecer un diálogo entre la experiencia del Sahel y otros procesos históricos de autonomía en la periferia global. La insubordinación fundante describe el momento en que un Estado periférico rompe con el orden impuesto por las potencias dominantes y redefine sus prioridades en función de sus propios intereses nacionales o regionales. El realismo periférico, por su parte, explica cómo los Estados no centrales pueden desarrollar políticas exteriores pragmáticas y adaptativas dentro de un contexto de asimetrías estructurales, buscando maximizar márgenes de maniobra sin caer en la confrontación abierta. Ambas categorías contribuyen a entender la estrategia de la AES como una combinación de ruptura y pragmatismo: una búsqueda de soberanía que no se limita a la dimensión política, sino que también se expresa en la redefinición de su lugar en el sistema internacional.

Reflexiones finales

La Alianza de Estados del Sahel (AES) constituye un caso paradigmático de cómo Estados periféricos pueden articular estrategias de autonomía y emancipación frente a la subordinación estructural y las continuidades del neocolonialismo. A partir del análisis teórico realizado, se observa que la AES no se limita a responder a amenazas inmediatas de seguridad, sino que despliega un proyecto político regional que combina soberanía territorial, control de recursos estratégicos y redefinición de sus relaciones internacionales.

Desde la perspectiva de la dependencia estructural, las acciones de la AES —como la expulsión de bases militares extranjeras y la diversificación de alianzas hacia China y Rusia— representan intentos deliberados de ampliar su margen de maniobra y construir autonomía relativa en un sistema internacional caracterizado por fuertes asimetrías. Este esfuerzo se enmarca en un horizonte más amplio de emancipación situacional, en el que la confederación busca diseñar políticas adaptadas a sus realidades históricas y culturales, evitando la mera reproducción de modelos externos.

El enfoque poscolonial y decolonial ilumina la dimensión simbólica de esta emancipación: la AES desafía jerarquías globales heredadas de la colonialidad del poder y reivindica su capacidad de producir conocimiento político y estratégico propio. La cooperación Sur-Sur, entendida como vínculos horizontales entre países periféricos, constituye una herramienta central para consolidar la autonomía regional y generar alternativas estructurales frente a la hegemonía global, en línea con los planteamientos de Samir Amin sobre la “desconexión” y el desarrollo endógeno.

Asimismo, conceptos como la insubordinación fundante y el realismo periférico permiten situar la experiencia del Sahel en un marco comparativo más amplio: muestran cómo los Estados no centrales pueden combinar ruptura estratégica con pragmatismo, articulando soberanía política, económica y diplomática de manera innovadora. En este sentido, la AES emerge como un laboratorio de regionalismo post-hegemónico, capaz de experimentar nuevas formas de cooperación, integración y afirmación de su voz en el ámbito internacional, sin quedar reducida a la lógica de vulnerabilidad estructural.

En síntesis, la AES evidencia que la construcción de soberanía regional en contextos periféricos requiere simultáneamente: la reapropiación de recursos y capacidades estratégicas, la producción de marcos intelectuales y políticos propios, y la articulación de redes horizontales de cooperación con otros Estados del Sur Global.

Estos elementos consolidan a la AES como un actor emergente innovador, cuyo estudio aporta tanto a la comprensión de la geopolítica del Sahel como a los debates sobre la autonomía, la emancipación y la construcción de alternativas regionales en un mundo multipolar en transición.

Bibliografía

- Acharya, A. (2014). *Global International Relations (IR) and regional worlds: A new agenda for international studies*. *International Studies Quarterly*, 58(4), 647–659.
- African Union Commission. (2023). *Peace and Security Council communiqué on Burkina Faso, Mali and Niger (2021–2024)*. <https://au.int>
- Alianza de Estados del Sahel (AES). (2023). *Charte du Liptako-Gourma*. <https://www.aes-sahel.org>
- Amin, S. (1988). *La desconexión: hacia un sistema mundial policéntrico*. Madrid: IEPALA.
- Amin, S. (2006). *Más allá del capitalismo senil. Por un siglo XXI no-americano*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Anderson, B. (1991). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aning, K., & Okyere, F. (2023). *Security regionalism in West Africa: ECOWAS, AES, and shifting alliances*. *African Security Review*, 32(4), 289–305.
- Ayoob, M. (2002). *Inequality and theorizing in international relations: The case for subaltern realism*. *International Studies Review*, 4(3), 27–48.
- Bhabha, H. K. (1994). *La ubicación de la cultura*. Routledge.
- Bryan, K. (2025). *La revolución de las boinas: el proceso que quebró el dominio francés en África 2020-2025*. Laborde Libros.
- Cabmanos Llorens, R. (2016). *El reparto de África: De la Conferencia de Berlín a los conflictos actuales (Prólogo de Mbuyi Kabunda)*. Los Libros de la Catarata. ISBN 978-84-9097-211-3
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo de interpretación sociológica*. México DF: Siglo XXI Editores. http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_historia_mat_bibliografico/Historia%20Latinoamericana%20II/Unidad%203/Cardoso_Faletto_Dependencia-y-desarrollo-en-AL.pdf
- Escudé, C. (2002). *Realismo periférico: La política exterior argentina en el siglo XXI*. Editorial Sudamericana.
- Gullo, M. (2008). *La insubordinación fundante: Breve historia de la construcción del poder de las naciones*. Editorial Biblos.
- International Crisis Group. (2024). *Sabel: The security consequences of the AES alliance*. <https://www.crisisgroup.org>
- Kabunda Badi, M. (2009). *Integración regional en África: obstáculos y alternativas*. Nova Africa, (25), 91–112. Recuperado de <https://centrestudisafricans.org/wp-content/uploads/2021/05/25.MBUYI-KABUNDA-N-25-91-112.pdf>
- Kohnert, D. (2024). *Navigating Rivalries: Prospects for Coexistence between ECOWAS and AES in West Africa*. <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/121554/>
- Mariátegui, J. C. (1970). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. México: Era.
- Mamdani, M. (1996). *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton University Press.

- Mayaki, I. (2011). *ECOWAS and the Dynamics of Conflict and Peace-building*. CODESRIA.
- Mbembe, A. (2003). *Necropolítica*. Editorial Akal.
- Mignolo, W. D. (2000). *Local Histories/Global Designs: Coloniality, Subaltern Knowledges, and Border Thinking*. Princeton University Press.
- Mignolo, W. D., & Walsh, C. (2018). *On Decoloniality: Concepts, Analytics, Praxis*. Duke University Press.
- Moten, F. (2003). *In the Break: The Aesthetics of the Black Radical Tradition*. University of Minnesota Press.
- Nievas Bullejos, D., & Mesa García, B. (2020). *Los recursos naturales en el centro de la geopolítica en el Sahel*. Nueva Época, 14(48), abril-septiembre, 1–21. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7546332.pdf>
- Ochieng Okoth, K. (2023). *África Roja: Recuperando la política negra revolucionaria*. Verso.
- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Revista Internacional de Ciencias Sociales, 50(167), 533–580.
- Said, E. W. (1978). *Orientalismo*. Pantheon Books.
- Santos, B. de S. (2014). *Epistemologías del Sur*. Editorial Akal.
- Spivak, G. C. (1988). *¿Puede el subalterno hablar?* En C. Nelson & L. Grossberg (Eds.), *Marxismo e interpretación de la cultura* (pp. 271–313). Urbana: University of Illinois Press.
- Tricontinental. (2024). *La Alianza de Estados del Sahel: soberanía en construcción*. Dossier n.º 84. The Tricontinental Institute for Social Research.
- Tussie, D., & Riggirozzi, P. (Eds.). (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Springer.
- Unión Africana. (2024). *Informe anual sobre seguridad y gobernanza en el Sahel*. <https://au.int>
- Zounmenou, D., & Akum, F. (2024). *The AES and the future of regional integration in West Africa*. Institute for Security Studies. <https://issafrica.org>

La estructura de gobernanza intergubernamental de UNASUR y su influencia en la participación de la sociedad civil en el organismo: el caso de la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA del 2008-2014

Anthony Enríquez Palacios

FLACSO Ecuador

Resumen

La participación social dentro de los espacios de integración regional es un factor central en la consolidación de los organismos. La participación de la sociedad civil permite legitimar las instituciones y transformar el espacio público, conectando a los tomadores de decisiones a la ciudadanía (Serbin 2012, Berrón 2007). A pesar de su importancia, la participación regional no ocupa un puesto central en las discusiones que se realizan en torno al regionalismo sudamericano.

La participación social no solo depende de las capacidades internas de los movimientos sociales. La estructura donde se desarrollan también influye en su accionar. La institucionalidad de los organismos regionales puede crear una estructura de oportunidades que permita una participación activa o limitada (Hochstetler 2007, Tarrow 1994). Bajo ese marco, la investigación tiene como objetivo analizar cómo la estructura intergubernamental de los organismos regionales influye en la participación social, tomando el caso de UNASUR y los movimientos sociales Anti-ALCA en el periodo 2008- 2012. A través de estos dos actores se podrá comprender la relación entre la estructura intergubernamental de los organismos regionales y la participación social dentro de ellos. Este estudio adopta una metodología cualitativa, a través de la cual se realiza un diseño de investigación más amplio que incluye un análisis coyuntural y la recolección de datos no numérica como documentos y entrevistas, permitiendo identificar significados que se generaron en torno a la estructura intergubernamental de UNASUR y la participación de los movimientos sociales.

Mediante el enfoque teórico del Intergubernamentalismo Clásico y el concepto de Estructura de Oportunidades se analizan las dinámicas que engloban la relación entre estructura y participación. El documento concluye que la estructura intergubernamental genera dinámicas de centralidad estatal y jerarquía de actores que cierran espacios de participación y anclan la toma de decisiones al ejecutivo.

Palabras clave

Regionalismo, participación social, movimientos sociales

Introducción

El 23 de mayo de 2008 en la tercera Cumbre Sudamericana realizada en Brasilia, doce Estados sudamericanos firmaron el tratado constitutivo de UNASUR, lo que significó el nacimiento oficial de la organización. La creación de un bloque regional que incluya a todos los países de la región fue una iniciativa relevante e histórica.

La nueva propuesta amplió la visión de integración regional. Se adoptó un enfoque multidimensional con varios ejes centrales. Para Carrión (2017), UNASUR implicó un acuerdo de regionalismo de segunda generación que se diferenciaba de los acuerdos iniciales que se caracterizaban por señalar a la integración económica como eje del proceso de integración. El nuevo regionalismo se presentaba como un proceso dinámico que incluía temas como la seguridad, el respeto a la democracia, la defensa de los Derechos Humanos, infraestructura, seguridad y salud.

Otro de los puntos centrales de los nuevos proyectos de integración era la participación social. UNASUR planteaba una “reapropiación social en la conducción de la integración regional” (Arteaga, 2017, p.8). De esta forma, se busca transformar la organización tecnocrática y elitista que caracterizaba al regionalismo abierto y otorgar mayor legitimidad a los nuevos proyectos regionales. Estas premisas fueron importantes en la construcción de UNASUR, llegando a reconocer a la participación social como un principio rector del organismo.

En relación a la institucionalidad, con el Tratado Constitutivo UNASUR adoptó una estructura intergubernamental. Dentro de esta estructura la instancia más importante era el Consejo de Jefas y Jefes de Estado, los líderes regionales eran los encargados de determinar la agenda y el desarrollo de los procesos regionales. Esta estructura intergubernamental e hiperpresidencialista restó espacios de participación a los actores sociales (Serbin, 2012). UNASUR, a diferencia de organismos como la CAN y el MERCOSUR, no tuvo representación social en instancias ejecutivas y parlamentarias, sólo a nivel consultivo. La poca participación social es llamativa, teniendo en cuenta que la movilización social fue un antecedente y catalizador de la creación de UNASUR.

Tomando en cuenta lo antes mencionado, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué forma el modelo de gobernanza intergubernamental de UNASUR influyó en la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA en el organismo, entre 2008-2013? De esta pregunta se desprende el objetivo central, el cual busca comprender cómo la estructura de gobernanza intergubernamental de UNASUR influyó en la participación de los movimientos sociales dentro del organismo. Tanto la pregunta de investigación como el objetivo central, permiten analizar la relación entre gobernanza intergubernamental y la participación de la sociedad civil a través del caso de estudio. Esta relación es la unidad de análisis de la investigación.

Para el análisis de esta relación, entre movimientos sociales y la estructura intergubernamental, se seleccionó el caso de la participación dentro de UNASUR de los movimientos sociales anti ALCA, representados en la Alianza Social Continental (ASC). Estos movimientos sociales tuvieron gran cercanía al proceso de construcción de UNASUR, situación que se vio reflejada en la primera Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, que se celebró conjuntamente con la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones en Cochabamba y en las mesas de Reflexión de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) del 2005, donde la mayoría de los representantes del ejecutivo eran miembros de los movimientos sociales. Todos estos espacios fueron de gran importancia, ya que se convirtieron en la antesala de UNASUR.

A través del enfoque teórico del intergubernamentalismo clásico y el concepto de estructura de oportunidades de la teoría de movimiento sociales se analizarán las distintas dinámicas y significados que engloba la relación entre estructura y participación en el caso de estudio. El documento concluye que la estructura intergubernamental genera dinámicas de centralidad estatal y jerarquía de actores que cierran espacios de participación y anclan la toma de decisiones exclusivamente al ejecutivo.

La presente investigación adoptó una metodología cualitativa. A través de esta metodología se podrá realizar un diseño de investigación más amplio que incluya un análisis coyuntural y la recolección de data no numérica como documentos, a través de los cuales se podrá comprender de mejor manera la relación y significados que se generaron en torno a la estructura intergubernamental de UNASUR, y la participación de los movimientos sociales dentro del organismo. El método de estudio empleado es el estudio de caso individual. Teniendo en cuenta la pregunta y objetivo de investigación, el método de estudio de caso es de gran utilidad, ya que permite realizar una investigación detallada de eventos individuales, actores y relaciones, como la que incluye el presente trabajo. Por último, se usaron dos técnicas principales para la recolección de datos: entrevistas y análisis de documentos. Se realizaron entrevistas a dos representantes de los movimientos sociales Anti ALCA: Gonzalo Berrón, secretario de la Alianza Social Continental (ASC) y Walter Aguilar, representante del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). De igual forma, se entrevistó a dos funcionarios de UNASUR: Jorge Acosta, ex representante de Ecuador ante el Consejo de Delegados de UNASUR e Ismael Tamayo, ex asesor de la representación del Ecuador para UNASUR. Por último, se entrevistó a José Briceño, catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en Integración Regional. Con estas entrevistas se obtuvo información primaria de las partes involucradas que conforman el caso de estudio de esta investigación.

La investigación está dividida en tres secciones. En la primera parte se realiza un análisis de las principales características conceptuales de la institucionalidad intergubernamental y

su relación con la definición de Estructura de Oportunidades (EOP). En la segunda parte, se realiza una descripción de la influencia de los movimientos sociales en la creación de UNASUR. Finalmente, se analiza la participación de los movimientos sociales anti-ALCA en dos espacios de UNASUR: el Foro de Participación Social de UNASUR y COSIPLAN.

I. El intergubernamentalismo clásico y la Estructura de Oportunidades: algunas aproximaciones conceptuales

En América Latina el debate en torno a los procesos regionales ha incluido una serie de temas, que van desde aspectos como las áreas de integración, el espacio geográfico, la agenda y cuál debería ser la institucionalidad adecuada. En relación con el último punto, la discusión se ha centrado en dos modelos institucionales: la supranacionalidad y el intergubernamentalismo.

El enfoque intergubernamental observa la integración de forma opuesta al funcionalismo y neofuncionalismo, se opone a la idea de que el proceso regional implique la superación del Estado soberano (supranacionalidad). Según Hoffmann (1966), “el Estado es una forma de organización social y en la práctica un factor de no integración internacional” (p.882). La superación del Estado implicaría la creación de un nuevo orden, de una forma diferente de organización, que para Hoffmann no se ha logrado materializar, la unidad básica del sistema internacional sigue siendo el Estado-Nación. Por lo tanto, es erróneo pensar que la integración supranacional ha implicado la superación del Estado soberano.

El intergubernamentalismo establece tres puntualizaciones a la institucionalidad supranacional (Hoffmann, 1964, p.17) Primero, el proceso de spill-over asume una dinámica de goteo en ciertas áreas. Cuando la integración abarca temas de interés vital para los Estados, el derrame de la institucionalidad supranacional se dificulta. Segundo, es más fácil llegar a acuerdos negativos, como la eliminación de tarifas, obstáculos para la movilidad y demás, que tomar políticas positivas que implican transformación, como acuerdos ligados a temas como la inflación. Tercero, mientras más avanza la integración más difícil se hace llegar a convenios. El éxito tiene un efecto contrario muchas veces. Si un Estado está cómodo con las ganancias que recibe, probablemente no deseará profundizar o modificar la estructura (Hoffmann, 1964, p.18).

Teniendo en cuenta las limitaciones de la teoría funcionalista, el intergubernamentalismo propone su propio enfoque con respecto a la integración regional. Desde una ontología anárquica del sistema internacional, el intergubernamentalismo señala que la integración es un proceso similar a una alianza, que tiene como objetivo central aumentar el poder de negociación de los Estados y facilitar su inserción al orden internacional (Briceño, 2018). De esta forma, el proceso regional se convierte en un “medio

para conservar y mejorar las capacidades de un país y promover un marco político y económico más estable y predecible” (Briceño, 2018, p.45). Asimismo, la estructura intergubernamental puede ser de gran utilidad para que los Estados logren objetivos que a nivel nacional se dificultan.

Bajo estas características, es evidente que el proceso de integración no implica la superación del Estado nacional, al contrario, es un mecanismo que fortalece sus capacidades nacionales. El Estado y sus representantes son los actores centrales del proceso (Mattli, 1999). Las decisiones y la agenda del proceso dependerán de los intereses nacionales y de las valoraciones que hagan con respecto a la afectación de su soberanía. Debido a la centralidad de los Estados dentro del proceso, la institucionalidad que asume la integración es similar a la de un régimen internacional que “impone limitaciones, ofrece oportunidades y reduce las capacidades de los Estados para la acción individual, pero preserva los Estados como sujetos principales de la escena internacional” (Vieira, 2005, p.259).

La comprensión de las características institucionales del intergubernamentalismo es muy importante, ya que define la estructura de oportunidades para la acción de los movimientos sociales, por lo tanto, su configuración y características influyen de manera directa en la participación de los movimientos sociales.

Desde la teoría de los movimientos sociales Hochstetler (2007), señala que el factor de apertura de cada organismo a nivel regional determina la acción de los movimientos sociales. Este factor puede presentar dos escenarios. El primer escenario se caracteriza por una institucionalidad cerrada que no permite la participación de los movimientos sociales, es decir, no existen espacios que den paso a la acción social en las instancias de toma de decisiones, el ejecutivo controla toda la acción. Bajo esta estructura, los movimientos sociales tienen una participación limitada, muchas veces de carácter consultivo. Esto conlleva a que se tomen posiciones combativas y de protesta con el objetivo de buscar cambios y abrir la estructura.

El segundo escenario se caracteriza por una apertura a la participación social por parte de las estructuras del organismo regional. En este modelo existen los espacios adecuados para que los movimientos sociales participen activamente. De esta forma, el desarrollo de la acción colectiva en este modelo es cooperativa con las demás instancias y tiene incidencia en la toma de decisiones.

Mediante este marco de análisis se puede evidenciar cómo la institucionalidad regional puede generar una estructura de oportunidades (EOP) que limite o promueva el accionar de los movimientos sociales. La acción colectiva no solo está marcada por los recursos y la organización interna de los movimientos, el contexto y el cuerpo político donde se desarrolla condiciona sus estrategias y su acción.

Si bien la estructura de los organismos influye en la calidad y forma de la participación, es importante señalar que las organizaciones también deben contar con capacidades operativas que les permitan aprovechar los espacios adecuadamente. Las capacidades de operación también son determinantes para la supervivencia y el desarrollo de los movimientos sociales. Según Mirza (2006), la capacidad propositiva es un factor esencial para la acción del movimiento y se entiende como “las elaboraciones de respuestas más o menos articuladas y consistentes referidas a problemas particulares” (p.68). La articulación de una agenda coherente es esencial para tener resultados positivos. La formulación de una agenda concreta, con reivindicaciones puntuales y con una riqueza técnica dependerá de la articulación de los intereses internos (Mirza, 2006).

Según Serbin (2012), muchos movimientos sociales tienen dificultades al momento de pasar de una agenda de lucha a una agenda propositiva. Esta situación limita su accionar y evita que los espacios de participación sean aprovechados y debilita su lucha por la exigencia de espacios adecuados.

A continuación, se analizará la cercanía de los movimientos sociales Anti-ALCA en la construcción de UNASUR, y su posterior desenvolvimiento bajo la estructura intergubernamental del organismo adoptada en el 2008, a partir de la firma del Tratado Constitutivo.

II. La Incidencia de los movimientos sociales Anti-ALCA en la construcción de UNASUR

Los movimientos sociales anti-ALCA, agrupados bajo la Alianza Social Continental (ASC), surgen en 1997 como respuesta a los procesos de libre comercio que se daban en la región, con especial énfasis en la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), llevada a cabo por Estados Unidos. La alianza reunió a múltiples “movimientos, redes y organizaciones sociales que incluye coaliciones nacionales de la mayoría de los países de América” (Berrón, 2007, p.1). Muchos de los movimientos ya tenían una experiencia de lucha previa, especialmente los del norte del continente, los cuales habían enfrentado el proceso del TLCAN.

Además de la agenda de lucha frente a los tratados de libre comercio, la ASC también contaba con propuestas e iniciativas para la integración regional. Según Berrón (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), el movimiento planteó una integración de los pueblos. Esta propuesta busca crear nuevos mecanismos de integración cercanos a las necesidades de la población, con responsabilidad ambiental, social y que no responda sólo a intereses económicos sino a una visión de desarrollo común (Berrón 2007).

Muchas de estas propuestas fueron canalizadas por servidores gubernamentales, la interlocución entre representantes de la sociedad civil y ejecutivo fue bastante fluida, en especial con los gobiernos progresistas. Esta relación cercana se vio reflejada al momento de

designar los representantes para la comisión de reflexión de la CSN, la cual sería muy importante para establecer los nuevos objetivos de UNASUR y permitir la transformación del organismo, de su orientación comercial a su estructura más política. Según Berrón (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), muchos de los integrantes de la comisión, seleccionados por los gobiernos, eran cercanos a los movimientos sociales de la Alianza. Delegados como Pablo Solón (Bolivia), Marco Aurelio García (Brasil), Yuri Valencia (Venezuela) y David Choquehuanca (Bolivia) fueron representantes de los movimientos sociales anti-ALCA. Debido a sus trayectorias, pudieron incluir muchas de las iniciativas de la integración regional de los movimientos sociales en las esferas de toma de decisiones gubernamentales.

A pesar de la integración fluida que se había generado entre los gobiernos y los movimientos sociales regionales, que se vio reflejada en la composición de la comisión de reflexión, la sociedad civil decidió discutir el proceso de integración sudamericano de forma autónoma. Existía un sentimiento de apropiación de los procesos regionales, un deber de presentar propuestas y un deseo de influir en la construcción del nuevo proceso de integración. Es así, que bajo la premisa de “los temas de integración ya no son más un asunto de cancilleres” (Fuentes, 2007, p.9), se convocó a la Primera Cumbre por la Integración de los Pueblos en Cochabamba, del 6 al 9 de diciembre del 2006. La Cumbre Social fue convocada al mismo tiempo que la II Cumbre gubernamental de la CSN.

Luego de los tres días de congreso los movimientos sociales elaboraron un documento con todas las recomendaciones y propuestas para el proceso de integración que necesitaba la región. El éxito de la Cumbre Social fue rotundo, el documento fue entregado a representantes del gobierno boliviano para su discusión en la Cumbre de presidentes que también se desarrollaba en Cochabamba. Al final de la reunión de los jefes y jefas de Estado, se pudo observar la influencia de los movimientos sociales, ya que la Declaración presidencial de Cochabamba recogía varias de las demandas de los movimientos señalados en la Cumbre Social. Dentro del documento, firmado por los doce países sudamericanos, se establecieron trece objetivos de integración, de los cuales cinco responden directamente a planteamientos de los movimientos sociales.

La Declaración de Cochabamba del 2006 fue la antesala de UNASUR, y en gran parte los objetivos del nuevo organismo fueron presentados por los movimientos sociales.

Las recomendaciones de la Comisión de Reflexión y la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos fueron instancias que influenciaron en gran medida en la transformación de la CSN y la creación de UNASUR. En todos estos eventos los movimientos sociales de la ASC tuvieron una participación central, lo que permitió posicionar muchas de sus demandas.

La influencia social, los intereses estatales y las condiciones sistémicas permitieron que el 23 de mayo del 2008 se firmara el Tratado Constitutivo de UNASUR. Desde los movimientos sociales esto representó un hecho de mucha ilusión, ya que los principios y las bases del proceso mostraban una estructura de oportunidades única para la acción social. Se esperaba generar un nuevo contexto de participación activa de la sociedad en la toma de decisiones de la integración sudamericana.

A continuación, se analizará la participación de los movimientos Anti-ALCA bajo la estructura intergubernamental de UNASUR, en especial, su participación en el COSIPLAN y el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.

III. Los movimientos Anti-ALCA y su participación en UNASUR bajo la estructura intergubernamental

A pesar de la apertura del Tratado Constitutivo de UNASUR en lo referente a la participación social y la cercanía de los movimientos anti-ALCA en la construcción de UNASUR, el accionar social estuvo bastante condicionado y limitado dentro del organismo. Para analizar la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA en UNASUR se tomaron en cuenta dos espacios centrales del organismo: el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) y el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. Los dos espacios representan instancias centrales del organismo y con incidencias para la sociedad civil. El COSIPLAN incorpora los intereses de integración de infraestructura que fueron importantes para consolidar el proceso de UNASUR, además cuenta con múltiples proyectos que tienen una afectación directa sobre las poblaciones. Por su parte el Foro de participación representó el único espacio institucionalizado para la incidencia de los movimientos sociales en el proceso de integración. A continuación, se analizará el accionar de los movimientos anti-ALCA en el COSIPLAN y posterior en el Foro de Participación Ciudadana.

III.I Participación Social de los movimientos sociales en el COSIPLAN

El 1 de septiembre del 2000, en la I Reunión de Jefes de Estado de Sudamérica, se da paso a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Esta iniciativa busca fortalecer la infraestructura en la región y potenciar sus beneficios para el desarrollo regional. El IIRSA ofrecía un amplio marco para la organización y desarrollo de políticas conjuntas para los países sudamericanos, además “representaba una importante acción para construir un espacio común regional” (Plan de Acción Estratégico IIRSA, 2012, p.1). Durante los nueve primeros años la iniciativa logró definir diez Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs) y construir una cartera de proyectos con 500 planes de infraestructura para Sudamérica (Plan de Acción Estratégico IIRSA, 2012, p.2).

A partir del año 2008, con la creación de UNASUR, la infraestructura se convirtió en un principio rector del organismo. Debido a esto, en la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR se decidió crear el COSIPLAN, el cual reemplazaba al comité de dirección del IIRSA. A través de esta decisión se buscaba profundizar los avances en Infraestructura.

Con el paso de IIRSA al COSIPLAN la cartera de proyectos aumentó, para el 2015 se llegaron a contar 581 proyectos de integración (COSIPLAN, 2016). Varios de estos proyectos tenían una alta incidencia sobre regiones y poblaciones. Los proyectos se desarrollaban, en su mayoría, sobre territorios habitados por comunidades indígenas. En un trabajo realizado por Moncayo (2012), acerca de los impactos sociales y ambientales del COSIPLAN, se señala que los ejes del Consejo tienen una incidencia directa o indirecta sobre múltiples actores

1347 territorialidades, a saber: 664 comunidades indígenas; 247 comunidades campesinas; 146 comunidades de afrodescendientes y sus quilombos, palenques, cumbes; 139 comunidades de poblaciones tradicionales, además de 60 organizaciones sociales y 59 organizaciones ambientalistas (Moncayo, 2012, p.32).

Además de las afectaciones sociales, también se identifican posibles daños a ecosistemas importantes como la “zona andino-amazónica, los bosques tropicales y el Chaco Argentino” (Moncayo, 2012, p.31). Debido a las notables incidencias que los proyectos del Consejo tienen tanto a nivel ambiental como social, la sociedad civil ha tratado de participar activamente en el desarrollo de los proyectos. Varios de los movimientos sociales, de representación indígena que integraron el grupo anti

ALCA, buscaron reiteradamente espacios de participación por verse directamente afectados. En el año 2009 la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) presentó una carta a los representantes del Consejo demandando apertura en las discusiones técnicas sobre los planeamientos del Consejo. A través de esto se busca garantizar la participación de los pueblos indígenas y consagrar su derecho a consulta y consentimiento previo (Asociación Ambiente y Sociedad et al., 2014). Estas propuestas no tuvieron gran acogida, para el año 2012 en el III Congreso de la CAOI se volvió a exigir la creación de un espacio de participación para los movimientos indígenas en las decisiones del Consejo.

Jorge Acosta (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), representante de Ecuador ante el Consejo de Delegados de UNASUR entre el 2012-2015, reafirma esta versión. Para el ex delegado nunca se abrió la dimensión de partición social en el COSIPLAN, los intereses de la Banca Multilateral Regional, que financiaba los proyectos, crearon una lógica privada que concentró la toma de decisiones en agentes gubernamentales técnicos, cerrando todo espacio a la participación social.

Por su parte, Tamayo (comunicación personal, 11 de febrero, 2022), asesor de la representación del Ecuador para UNASUR entre el 2013-2014, señala que a pesar de que en el Plan de Acción Estratégico 2012-2022 del COSIPLAN se establece la necesidad de buscar instancias de participación social que permitan involucrar a las comunidades en las actividades del Consejo esto nunca se concretó. Para el ex asesor los intereses que rodeaban los proyectos de infraestructura hacían imposible involucrar a otros actores, nunca estuvo en mente de los representantes incluir a los movimientos.

Bajo este marco, a pesar de ser afectados directamente, los movimientos indígenas que integraron la iniciativa Anti-ALCA, no tuvieron los espacios de participación que exigieron, ni el derecho a consulta. Su participación en el Consejo fue mínima.

III.II. Participación de los movimientos sociales en el Foro de Participación Ciudadana

En el artículo 18 del Tratado Constitutivo de UNASUR se establece a la participación ciudadana como una prioridad. Bajo este marco, en el año 2012, con la decisión N°07-2012 el Consejo de Jefas y Jefes de Estado da paso a la creación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. Las directrices para el funcionamiento del Foro fueron establecidas por el Consejo de Delegados y aprobadas en 2003. Dentro de los puntos más relevantes se establece la necesidad de crear un foro plural, inclusivo, independiente y transparente. De igual forma, se señala desde su inicio que el Foro solo podrá recomendar, proponer y analizar (Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación, 2013, p.2). Las atribuciones son solo consultivas, no se establece ningún tipo de participación directa en la toma de decisiones.

Con respecto a la composición, se señala que el Foro tendrá actores sociales nacionales y regionales que estarán organizados a través de los espacios nacionales de coordinación. Estos espacios están a cargo de los Estados y tendrán autonomía de organización. Finalmente, se definió que la reunión debía darse una vez al año, siendo la primera reunión en el año 2013.

Para Acosta (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), la construcción del Foro significó un paso muy importante dentro del proceso de UNASUR. Su negociación fue bastante ardua donde se lograron varios beneficios para los movimientos sociales. Según el ex representante, uno de los puntos de mayor discusión fue el tema del financiamiento para el Foro.

Había un pensamiento muy fuerte de varios gobiernos, entre ellos Brasil, cuya delegada representaba una posición apoyada por varios países, que consistía en afirmar que UNASUR ya no debía crecer institucionalmente. En su opinión era demasiado y tenía un costo financiero mantenerlo así, lo cual no era cierto. De esta forma, se pedía que cada gobierno se haga cargo de sus organizaciones.

A pesar de la negativa de ciertos países el financiamiento para el Foro, si logró ser aprobado, lo que significó un logro para la participación social, le otorgó cierta legitimidad e independencia ya que, el financiamiento del Foro no dependía en su totalidad de la discreción de los Estados. No obstante, existieron ciertas limitaciones con respecto a los espacios nacionales que agrupaban a las organizaciones locales. Según Acosta (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), se trató de establecer ciertas normativas generales que debían cumplir todas las secciones nacionales, las cuales no fueron aceptadas debido a que superaban el umbral de soberanía de cada país. Bajo este marco, la selección de los movimientos sociales que participaban en el Foro quedaba a discreción de los Estados nacionales.

Para Arteaga (comunicación personal, 11 de febrero, 2022), representante de organizaciones sociales que fueron parte de la lucha Anti-ALCA, las secciones nacionales ancladas a las cancillerías limitaron la participación y generaron un espacio cerrado y poco independiente. No existía una representatividad adecuada y plural. Bajo esta estructura, muchas de las organizaciones que fueron parte de los movimientos Anti ALCA y que contaban con una alta preparación no fueron permitidas de participar, las cancillerías realizaban un perfilamiento previo.

Además, de las limitaciones para una participación independiente y equitativa muchas de las discusiones y resoluciones del Foro no tuvieron acogida en las instancias de UNASUR. Según Briceño (comunicación personal, 21 de abril, 2022), el Foro y sus resoluciones no tuvieron ninguna incidencia en temas cruciales de UNASUR. De igual forma, Tamayo (comunicación personal, 11 de febrero, 2022) establece que las conclusiones del foro raramente fueron presentadas al Consejo de presidentes. Se mantenía un discurso que alentaba la participación en el Foro, pero no se profundizó en ninguna de las propuestas que partieron del mismo.

Teniendo en cuenta las limitaciones normativas (carácter consultivo), de independencia y de incidencia, el Foro de Participación Ciudadana no se convirtió en un espacio que consagre la participación social en UNASUR. Su funcionamiento fue limitado y con una centralidad estatal muy fuerte, en especial desde las Cancillerías y su perfilamiento. Estas características crearon dificultades para la participación social de los movimientos sociales dentro de UNASUR en el único espacio institucionalizado que creó el organismo en sus años de actividad.

Conclusiones

La acción colectiva depende de los recursos, organización interna y del cuerpo político donde actúan. Por lo tanto, la estructura institucional, puede generar oportunidades o limitaciones para la participación social.

El intergubernamentalismo tiene dos características centrales que definen su estructura: la centralidad del estado y la jerarquía de actores. Estos dos pilares de la institucionalidad intergubernamental evidencian la preponderancia del Estado en los procesos de integración. La toma de decisiones y la agenda dependen de los intereses nacionales y de sus evaluaciones.

Bajo este contexto, los espacios de participación para actores no gubernamentales son reducidos, la acción colectiva no logra ser canalizada hacia la toma de decisiones. Por lo general, debido a la jerarquía de actores ejecutivos, los movimientos sociales reducen su participación a una instancia consultiva.

De igual forma, la centralidad del estado hace que ciertos temas, que pueden ser percibidos como amenazas al control estatal, sean relegados. El fomento de la participación de actores sociales en instancias de decisiones puede ser considerado como una acción que reduce o limita las atribuciones del ejecutivo, por lo que se priorizan otros temas.

Bajo este contexto, el intergubernamentalismo y su organización generan una estructura de oportunidades limitada para la acción de los movimientos sociales. La existencia de una estructura cerrada deja pocos espacios para la acción colectiva, todo el poder recae en el ejecutivo. Con respecto al estudio de caso se pudo evidenciar que una vez aprobado el Tratado Constitutivo de UNASUR en el año 2008 el organismo adquiere una estructura intergubernamental. Bajo esta institucionalidad la participación social fue bastante limitada, a pesar que en el tratado se consideraba a la participación social como un elemento rector en la agenda del proyecto.

Luego de haber entrevistado a diferentes actores sociales y del ejecutivo, se evidenció que la participación fue excluida del proyecto. Se tomaron como referencia dos espacios centrales del organismo: COSIPLAN y el Foro de Participación Ciudadana. En los dos espacios los movimientos sociales, que fueron parte de la lucha Anti ALCA, intentaron participar sin éxito. En relación al COSIPLAN se pudo evidenciar que muchos de sus proyectos tenían una incidencia directa en comunidades y territorios indígenas. Esto llevó a que grupos sociales buscaran participar en las decisiones del Consejo, no obstante, esta participación fue negada. Según los actores entrevistados, el Consejo contaba con múltiples intereses privados que no iban a permitir la inclusión de agentes sociales. Elementos básicos como el derecho a la consulta tampoco fueron considerados a pesar de las peticiones.

Por su parte el Foro de Participación Ciudadana, que fue el único espacio que institucionalizó UNASUR para la acción social, tuvo grandes problemas. En primera instancia el Foro fue concebido como un espacio solo de consulta, sin ningún tipo de incidencia sobre la toma de decisiones. Segundo, tuvo graves problemas de legitimidad. De acuerdo a la organización, eran las cancillerías las encargadas de organizar a nivel interno la participación.

Esta atribución llevó a que los gobiernos perfilen las organizaciones y seleccionen solo las afines. Esta práctica limitó la acción social y le restó pluralidad e independencia. Finalmente, se puede observar que UNASUR generó una estructura hiperpresidencialista que dejó sin espacios a otros actores. A pesar de la importancia de los movimientos sociales en sus inicios y la inclusión de la participación social en el tratado de UNASUR la acción de los movimientos anti-ALCA fue limitada ya en el desarrollo de UNASUR. Los espacios fueron reducidos y poco independientes. No obstante, también cabe señalar un elemento central, que la falta de participación también respondió a la poca capacidad operativa de los movimientos sociales. Como mencionó Berrón (comunicación personal, 8 de febrero, 2022), luego de la Cumbre por la Integración de los Pueblos la acción regional se debilitó, muchos actores decidieron irse hacia otros organismos como ALBA o MERCOSUR, lo que debilitó la acción conjunta. Por su parte, también se pudo observar que las agendas y propuestas sociales en muchas de las ocasiones carecían de rigurosidad técnica. Muchos de los planteamientos no eran posibles de operacionalizar.

De esta forma, tanto condiciones estructurales de la institucionalidad intergubernamental que cierra espacios de participación para otros actores, como la poca capacidad de acción de los movimientos sociales, debilitaron la acción social dentro del organismo y agravaron el déficit democrático de UNASUR.

Bibliografía

- ARTEAGA, W. (2017). Participación ciudadana en la UNASUR. La Paz: CEDLA
- ASOCIACIÓN AMBIENTE Y SOCIEDAD; CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES; CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO; DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES & INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (2014). Diagnóstico de la situación de la participación ciudadana en Sudamérica. Los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales.
- BERRÓN, G. (2007). De la lucha contra el ALCA a la integración de los pueblos: movimientos sociales y procesos de integración. Res Diplomática, 1, pp. 6- 23.
- BRICEÑO, J. (2018). Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- CARRIÓN, F. (2018). Ecuador: entre la inserción y el aislamiento. Política exterior 2000-2015. Quito: FLACSO Ecuador.
- COSIPLAN. (2016). Cartera de Proyectos 2016. Caracas: UNASUR. Declaración de Cochabamba. (2006). Cochabamba: CSN.
- Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación. (2013). Quito: UNASUR.
- FUENTES, C. (2007). Memoria Cumbre Social por la Integración de los Pueblos. La Paz: Fundación Solón.
- HOCHSTETLER, K. (2007). Multi-level governance and social movements in Mercosur. Chicago: Cambridge.
- HOFFMANN, S. (1964). De Gaulle, Europe, and the Atlantic Alliance. International Organization, 18(1), pp. 1-28.
- HOFFMANN, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. Daedalus, 95(3), pp. 862-915.
- MATTLI, W. (1999). The logic of regional integration: Europe and beyond. New York: Cambridge University Press.
- MIRZA, C. (2006). Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias. Buenos Aires: CLACSO.
- MONCAYO, H. (2012). Hacia una estrategia de incidencia de la sociedad civil. En UNASUR: opciones de participación de la sociedad civil. Bogotá: ILSA. Plan de Acción Estratégico IIRSA. (2012). Quito: UNASUR.
- SERBIN, A. (2012). New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap. En The Rise of Post-hegemonic Regionalism. London: Springer.
- SERBIN, S. (2014). Los Nuevos Regionalismos y la Celac: Los Retos Pendientes. En Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. Quito: FLACSO.
- VIEIRA, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. Papel político, (18), pp. 235-290.

La guerra Rusia-Ucrania desde la lectura de las teorías de las Relaciones Internacionales

Rodolfo López

Facultad de Ciencias Humanas - UNICEN

Resumen

La invasión de Rusia a Ucrania generó un fuerte impacto en el orden internacional por las implicancias que está produciendo en el mismo y las consecuencias que puede tener en el futuro sistema internacional. Por primera vez, desde la segunda guerra mundial una gran potencia como Rusia origina un conflicto bélico en el centro europeo, poniendo en alerta a las potencias occidentales (Estados Unidos y países de Europa Occidental y Central) que intervienen en forma indirecta suministrando apoyo financiero y logístico al Estado agredido.

El objetivo del presente trabajo es desarrollar y analizar los argumentos de los principales teóricos realistas que se han referido al conflicto, sus causas, y probable evolución y consecuencias.

Para tales efectos se tomaron las perspectivas de los siguientes autores seleccionados del realismo como John Mearsheimer, Stephen Watt y Henry Kissinger. El trabajo tiene por objetivo identificar los argumentos más relevantes que plantearon los teóricos analizados, en torno al conflicto. El contenido del abordaje no es, ni pretende ser, empírico, sino que es teórico. Se centra en la posición y argumentos de los autores en torno a la guerra de Ucrania indagando en las continuidades e incluso cambios en su pensamiento con respecto a la guerra y eventualmente a sus consecuencias y solución.

Palabras clave

Teoría, Guerra, Rusia, Ucrania

Ucrania en el contexto de post Guerra Fría

La desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) produjo un sisma en el orden internacional imperante durante la Guerra Fría, por primera vez se produce un sisma sin producirse una guerra mundial entre las grandes potencias del sistema. El colapso de la URSS en 1991, significó la fragmentación del bloque soviético en nuevos estados independientes, creando un vacío de poder en el propio centro de Eurasia.

Para Rusia, lo más problemático de todo fue la pérdida de Ucrania. La aparición de un Estado independiente no sólo obligó a todos los rusos a replantearse la naturaleza de su propia identidad política y étnica, sino que representó un revés geopolítico vital para el Estado ruso. Como señalaba Zbigniew Brzezinski, el repudio de más de 300 años de historia imperial rusa significó la pérdida de una economía industrial y agrícola potencialmente rica y de 52 millones de personas lo suficientemente cercanas a los rusos desde el punto de vista étnico y religioso como para hacer de Rusia un verdadero Estado imperial, grande y seguro de sí mismo. La independencia de Ucrania privó a Rusia de su posición dominante en el mar Negro, en el que Odesa había sido la principal puerta de acceso para Rusia al comercio con el Mediterráneo y con el mundo situado más allá de él (Brzezinski, 1998 p. 99). La historia rusa se comenzó en lo que se llamó el Kievan-Rus. La religión rusa se extendió desde allí. Ucrania ha sido parte de Rusia por siglos. Algunas batallas más importantes para la libertad rusa, comenzando con la Batalla de Poltava en 1709, se liberaron en suelo ucraniano. Incluso disidentes rusos, como Aleksandr Sozhenitsyn y Joseph Brodsky insistieron en que Ucrania era parte integral de la historia rusa y, de hecho, de Rusia (Kissinger, 2022).

Con la desintegración de la Unión Soviética, Estados Unidos comienza un avance de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) hacia el este europeo. Estos acontecimientos fueron aprovechados por los nacionalistas, quienes en 1994 estaban empezando a recuperar sus voces, y por los militaristas, quienes para ese entonces se habían convertido en un apoyo interno crucialmente importante para Yeltsin. Su estridencia cada vez mayor y sus reacciones a veces amenazadoras ante las aspiraciones de los centro-europeos no hicieron más que intensificar la determinación de los ex Estados satélites de acceder al refugio seguro de la OTAN (Brzezinski, 1998 p. 109)

En este contexto Ucrania era crucial. La creciente disposición estadounidense, especialmente desde 1994, a conceder una alta prioridad a las relaciones entre Estados Unidos y Ucrania y para ayudar a Ucrania a conservar su nueva libertad nacional fue considerada por muchos en Moscú como una política dirigida contra los intereses vitales rusos de volver a llevar a Ucrania, en un futuro, al redil común. La futura reintegración de Ucrania sigue siendo un artículo de fe para muchos de los miembros de la élite política rusa. El resultado de ello es que el cuestionamiento ruso, geopolítico e histórico, del estatus

separatista de Ucrania entró en colisión frontal con la postura estadounidense de que una Rusia imperial no puede ser democrática (Brzezinski, 1998 p. 110).

Autores realistas como George Kennan, en el año 1997 advertían que expandir la OTAN sería el error más fatídico de la política estadounidense en toda la era posterior a la guerra fría. Se puede esperar que tal decisión inflame las tendencias nacionalistas, antioccidentales y militaristas en la oposición rusa; tener un efecto adverso en el desarrollo de la democracia rusa; restaurar la atmósfera de la guerra fría en las relaciones Este-Oeste e impulsar la política exterior rusa en direcciones que decididamente no son de nuestro agrado (Kennan, 1997 p. 23).

Los análisis desde el realismo

Con la invasión de Ucrania y una mayor preocupación de Rusia y las relaciones entre Washington y Moscú y el Kremlin, una teoría de Relaciones Internacionales que en particular ha vivido un momento de atención es el realismo. Entre ellos tres autores se han destacado John Mearsheimer, Stephen Walt y Henry Kissinger.

John Mearsheimer

John Mearsheimer, hijo dilecto del realismo estructural de Kenneth Waltz, provocó un cisma en dicha corriente dando sustento al Realismo Ofensivo en su libro *La Tragedia de los Grandes Poderes* (2001).

John Mearsheimer, es el autor más representativo de la corriente teórica llamada “realismo ofensivo”. Tras la reciente invasión de Rusia a Ucrania, su nombre reapareció con fuerza entre académicos y funcionarios diplomáticos. El profesor de la Universidad de Chicago, fue el blanco de otra campaña de crítica por su supuesto putinismo. Desde ciertos sectores de la academia liberal norteamericana se está realizando una campaña de “cancelación”, para que se lo remueva de los programas académicos por ser “un ideólogo de la invasión”. La iniciativa fue desencadenada por el hecho que el Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia tuiteó un respaldo al artículo de Mearsheimer de 2014 llamado “Porqué la crisis de Ucrania es culpa de Occidente. Los delirios liberales que provocaron a Putin” (Araujo, 2022). Se refería obviamente a la crisis que resultó en la anexión de Crimea a Rusia. Mearsheimer es crítico acérrimo del uso del internacionalismo liberal por la inestabilidad que genera en el sistema internacional, por el componente de superioridad moral que lo lleva a enfrentarse indiscriminadamente con regímenes que considera inferiores. Esto no significa que está en contra del liberalismo ni de la democracia como forma de gobierno doméstica, pero le preocupa sus efectos en el ambiente internacional. Para este autor, luego del momento unipolar, esa es la razón por la que comenzó a conformarse un orden de contrabalance que con el paso del tiempo cimentó la relación entre Rusia y China (Battaleme, 2022).

En ese artículo, Mearsheimer básicamente argumentó que “Estados Unidos y sus aliados europeos comparten la mayor parte de la responsabilidad de la crisis. La raíz principal del problema es la ampliación de la OTAN, el elemento central de una estrategia más amplia para sacar a Ucrania de la órbita de Rusia e integrarla a Occidente”. Al mismo tiempo, la expansión de la Unión Europea hacia el este y el respaldo de Occidente al movimiento prodemocracia en Ucrania, comenzando con la Revolución Naranja en 2004, también fueron elementos críticos”.

Mearsheimer enfatizó que “para Putin, el derrocamiento ilegal del presidente ucraniano, democráticamente electo -al que correctamente calificó de “golpe”- fue la gota que colmó el vaso”. Respondió tomando Crimea, una península que temía albergara una base naval de la OTAN. El rechazo de Putin no debería haber sido una sorpresa. Después de todo, Occidente se había estado mudando al patio trasero de Rusia y amenazaba su núcleo e intereses estratégicos, un punto que Putin remarcó enfática y repetidamente”. Escribió “la crisis en Ucrania muestra que la realpolitik sigue siendo relevante, y los estados que la ignoran lo hacen bajo su propio riesgo” (Mearsheimer, 2014).

En su artículo de 2014, el politólogo llamó la atención sobre el hecho de que, al final de la Guerra Fría, los líderes soviéticos aceptaron que el ejército estadounidense se quedara en Europa. Sin embargo, no querían que la OTAN se expandiera. De hecho, esto fue un trato, como ahora lo muestran los documentos desclasificados (que se hicieron públicos en 2017). Los líderes occidentales dieron garantías de seguridad contra cualquier expansión de la OTAN a las autoridades soviéticas, y esta “promesa incumplida” es parte del drama actual. Mientras caía el Telón de Acero o Cortina de Hierro, la OTAN crecía agresivamente, pero a excepción de “los pequeños países bálticos”, ningún nuevo miembro de la OTAN compartió frontera con Rusia (Araujo, 2022).

“Entonces la OTAN comenzó a mirar más al este. En su cumbre de abril de 2008 en Bucarest, la alianza consideró admitir a Georgia y Ucrania. Por oposición de Francia y Alemania, la alianza no inició el proceso formal que conduce a la membresía. La invasión rusa de Georgia en agosto de 2008 debería haber disipado cualquier duda que quedara sobre la determinación de Putin de evitar que Georgia y Ucrania se unieran a la OTAN” (Mearsheimer 2014).

La Unión Europea ha estado marchando hacia el este. Antes de que Yanukovich fuera expulsado del cargo, el Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia Sergei Lavrov, acusó a la UE de tratar de crear una “esfera de influencia” en Europa del Este. A los ojos de los líderes rusos, la expansión de la UE es un caballo de Troya para la OTAN en expansión.

La herramienta final de Occidente para separar a Kiev de Moscú han sido sus esfuerzos para difundir los valores occidentales y promover la democracia en Ucrania y otros estados

postsoviéticos, un plan que a menudo implica la financiación de personas y organizaciones pro occidentales (Mearsheimer, 2014).

El artículo nos recuerda que Victoria Nuland, entonces subsecretaria de Estado de Estado adjunta de Estados Unidos para asuntos europeos y euroasiáticos, estimó en diciembre de 2013 que Washington había invertido más de 5000 millones de dólares (desde 1991) para ayudar a Ucrania a lograr “el futuro que se merece”.

Después de que Yanukovich ganara las elecciones presidenciales de Ucrania en febrero de 2010, la National Endowment for Democracy (NED) decidió que estaba socavando sus objetivos, por lo que intensificó sus esfuerzos para apoyar a la oposición.

Lo que Mearsheimer describió como el “paquete triple de políticas de Occidente: ampliación de la OTAN, expansión de la UE y promoción de la democracia” creó la crisis.

La chispa surgió en noviembre de 2013, cuando Yanukovich rechazó un acuerdo que había estado negociando con la UE y decidió aceptar en su lugar una contraoferta rusa de 15.000 millones de dólares (Mearsheimer 2014).

El autor se refiere a la revolución de Maidan en la que murieron un centenar de manifestantes. Los emisarios occidentales se apresuraron a viajar a Kiev para resolver la crisis.

“El nuevo gobierno de Kiev fue prooccidental y antirruso, e incluyó a cuatro funcionarios de alto rango que legítimamente podrían ser etiquetados como neofazistas. Aunque aún no ha salido a la luz el alcance total de la participación de Estados Unidos, está claro que Washington respaldó el golpe. No es de extrañar que los rusos de todas las creencias pensaran que Occidente desempeñó un papel en el derrocamiento de Yanukovich.

Las acciones de Putin deberían ser fáciles de entender. Puede que a Washington no le guste la posición de Moscú, pero debería entender la lógica detrás de ella. Esto es Geopolítica, las grandes potencias son siempre sensibles a las amenazas potenciales cerca de su territorio (Mearsheimer, 2014).

El académico concluyó su artículo afirmando que en 2014 solo había una solución a la crisis de Ucrania, Occidente debería “abandonar su plan de occidentalizar Ucrania y, en su lugar, aspirar a convertirla en un amortiguador neutral entre la OTAN y Rusia. (Araujo, 2022) y entonces el autor menciona a George Kennan el legendario impulsor de la estrategia de contención a la Unión Soviética, recuerda que Kennan en una entrevista de 1998, poco después de que el Senado estadounidense aprobara la primera ronda de expansión de la OTAN dijo: “creo que los rusos reaccionarán de manera bastante adversa. Es un error estratégico. No había ninguna razón para esto en absoluto. Nadie estaba amenazando a nadie más” (Mearsheimer, 2014).

Mearsheimer culpa de esto a la cosmovisión liberal dominante en Estados Unidos y Europa: el objetivo, en esencia, era hacer que todo el continente se pareciera a Europa Occidental.

Y Mearsheimer cierra la idea “las dos partes han estado operando con diferentes libros de jugadas, Putin y sus compatriotas han estado pensando y actuando de acuerdo con los dictados realistas, mientras que sus contrapartes occidentales han adherido a las ideas liberales sobre política internacional.

En 2014 Mearsheimer escribía “Hay una solución para la crisis de Ucrania. Estados Unidos y sus aliados deberían abandonar su plan de occidentalizar Ucrania y, en cambio, deberían tratar de convertirla en un amortiguador neutral entre la OTAN y Rusia.

Esto no significa que un futuro gobierno ucraniano tendría que ser pro-ruso o anti-OTAN. Por el contrario, debe ser una Ucrania soberana que no caiga ni en Rusia ni en Occidente

Y Occidente debería limitar considerablemente sus esfuerzos de ingeniería social dentro de Ucrania. Es hora de poner fin al apoyo occidental a otra Revolución Naranja. No obstante, los líderes estadounidenses y europeos deberían animar a Ucrania a respetar los derechos de las minorías especialmente los derechos lingüísticos de los rusoparlantes” (Mearsheimer, 2014).

Se escucha la afirmación de que Ucrania tiene derecho a determinar con quién aliarse y que los rusos no tienen derecho a impedir que Kiev se una a Occidente. Los derechos abstractos, como la autodeterminación, en gran medida no tienen sentido cuando los estados poderosos se pelean con los estados más débiles. ¿Cuba tenía derecho a formar una alianza militar con la Unión Soviética durante la Guerra Fría? Los Estados Unidos ciertamente no lo pensaron así, y los rusos piensan lo mismo sobre la incorporación de Ucrania a Occidente. Está en el interés de Ucrania comprender estos hechos de la vida y andar con cuidado al tratar con su vecino más poderosos.

Sin embargo, incluso si uno rechaza este análisis y cree que Ucrania tiene derecho a presentar una petición para unirse a la Unión Europea y a la OTAN, el hecho es que Estados Unidos y sus aliados europeos tienen derecho a rechazar estas solicitudes. Cumplir los sueños de algunos ucranianos no vale la pena por la animosidad y los conflictos que causará, especialmente para el pueblo ucraniano.

Estados Unidos y sus aliados europeos no consideran que Ucrania sea un interés estratégico central, como ha demostrado su falta de voluntad para utilizar la fuerza militar para acudir en su ayuda. Por lo tanto, sería el colmo de la locura crear un nuevo miembro de la OTAN que los demás miembros no tienen intención de defender.

Estados Unidos también necesitará algún día la ayuda de Rusia para contener a una China en ascenso. Sin embargo, la política estadounidense actual sólo está acercando Moscú a Beijing.

Estados Unidos y sus aliados europeos ahora enfrentan una elección sobre Ucrania. Pueden continuar con su política actual, que exacerbará las hostilidades con Rusia y

devastará Ucrania en el proceso. O pueden cambiar de marcha y trabajar para crear una Ucrania próspera y neutral, que no amenace a Rusia y permita que Occidente repare sus relaciones con Moscú. Con ese enfoque todos ganarían (Mearsheimer, 2014).

Para Mearsheimer Rusia y China no representan lo mismo. Mientras que a China aplica la política de Balance para evitar que consolide su posición de potencia asiática, ya que a largo plazo es la amenaza real. Por lo tanto, Estados Unidos no debería entregar a Rusia a los brazos de China, que es lo que acaba de ocurrir. Esto consolidaría la influencia que China va a ganar sobre la economía de Rusia y sobre todos aquellos regímenes que miren con recelo al mundo occidental y es especial su capacidad sancionatoria económica brindando los incentivos necesarios para que China genere un orden capitalista alternativo, que ciertamente no será liberal (Battaleme, 2022).

Evidentemente la prescripción de Mearsheimer no fue tomada en cuenta por Occidente.

Pasados ocho años; días después de la invasión de Rusia a Ucrania John Mearsheimer vuelve a referirse al conflicto.

El 1 de marzo sale publicada en el periódico The New Yorker una entrevista telefónica y luego editada que el periodista Isaac Chotiner realiza al teórico norteamericano titulada ¿Por qué John Mearsheimer culpa a Estados Unidos de la crisis en Ucrania?

Aunque muchos críticos de Putin han argumentado que seguiría una política exterior agresiva en las ex repúblicas soviéticas independientemente de la participación occidental, Mearsheimer mantiene su posición de que Estados Unidos tiene la culpa de provocarlo.

Insiste en que el problema comenzó en abril de 2008 en la Cumbre de la OTAN en Bucarest emitiendo una declaración que decía que Ucrania y Georgia se convertirían en parte de la OTAN. Los rusos dejaron inequívocamente en claro en ese momento que veían esto como una amenaza existencial y trazaron una línea en la arena. Sin embargo, lo que ha sucedido con el paso del tiempo es que hemos avanzado para incluir a Ucrania en Occidente para convertir a Ucrania en un baluarte occidental en la frontera con Rusia.

Dice Mearsheimer “Por supuesto, esto incluye algo más que la expansión de la OTAN. La expansión es el corazón de la estrategia, pero también incluye la expansión de la UE e incluye convertir a Ucrania en una democracia liberal pro-estadunidense y, desde una perspectiva rusa, esto es, una amenaza existencial” (Chotiner, 2022).

Si Ucrania se convierte en una democracia liberal pro-estadounidense, miembro de la OTAN y miembro de la UE, los rusos lo considerarán categóricamente inaceptable. Si no hubiera una expansión de la OTAN, ni de la UE, y Ucrania simplemente se convirtiera en una democracia liberal y fuera amistosa con los Estados Unidos y Occidente en general, probablemente podría salirse con la suya”. En opinión de Mearsheimer es la estrategia de tres puntas en juego lo que molesta a Putin (Chotiner, 2022).

Ante la pregunta del entrevistador sobre los derechos de los ucranianos de decidir su gobierno y su política exterior, Mearsheimer responde que se trata de la política de las grandes potencias “Cuando eres un país como Ucrania y vives al lado de una gran potencia como Rusia, tienes que prestar mucha atención a lo que piensan los rusos”. Los estados del hemisferio occidental entienden esto muy bien con respecto a Estados Unidos. No hay ningún país en el hemisferio occidental al que le permitamos invitar a una gran potencia distante para traer fuerzas militares a ese país (Chotiner, 2022).

El entrevistador se refiere a la opinión predominante en Occidente de que Putin tiene el deseo de crear una Rusia mayor o la reencarnación de la Unión Soviética, ir tras el resto de Ucrania, así como de otros países de Europa del Este. Mearsheimer responde que la mayoría de la gente en Occidente no cita la segunda parte de las alocuciones de Putin. Él ha dicho: “Quién no extraña a la Unión Soviética. Pero también ha dicho: “Quien quiera recuperarla no tiene cerebro”. Lo importante es que entiende que no puede conquistar Ucrania e integrarla en una Rusia más grande. Él no puede hacer eso (Chotiner, 2022).

A Mearsheimer le parece bastante claro que Putin va a tomar el Donbass, pero parece evidente que no está tocando el oeste de Ucrania. También dice Mearsheimer que Putin no quiere la conquista permanente de Kiev, sino que está interesado en tomar Kiev con el fin de cambiar de régimen, es decir instalar en Kiev un gobierno pro-ruso o al menos que sea neutral (Chotiner, 2022).

Luego el razonamiento de Mearsheimer dirige una prescripción a Estados Unidos “No hay razón para temer que Rusia vaya a tener una hegemonía regional en Europa. Rusia no es una amenaza seria para Estados Unidos. Enfrentamos una seria amenaza en el sistema internacional. No enfrentamos a un competidor par. Y eso es China. Nuestra política en Europa del Este está socavando nuestra capacidad para hacer frente a la amenaza más peligrosa a la que nos enfrentamos hoy. Deberíamos estar saliendo de Europa para lidiar con China. Deberíamos trabajar horas extras para crear relaciones amistosas con los rusos. Los rusos son parte de nuestra coalición de equilibrio contra China. Si vives en un mundo donde hay tres grandes potencias: China, Rusia y Estados Unidos, y una de esas grandes potencias, China, es un competidor entre pares, lo que quieres hacer si eres Estados Unidos es tener Rusia de tu lado. En cambio, lo que hemos hecho en nuestras estúpidas políticas en Europa del Este es llevar los rusos a los brazos de los chinos. Esta es una violación de la Política de Equilibrio de Poder (Chotiner, 2022).

Con respecto a Ucrania Mearsheimer argumenta que la estrategia sabia es romper sus estrechas relaciones con Occidente, especialmente con Estados Unidos, y tratar de adaptarse a los rusos. Si no hubiera habido una decisión de mover la OTAN hacia el este para incluir a Ucrania, Crimea y el Donbass serían parte de Ucrania hoy, y no habría guerra en Ucrania.

Por último, dice que ocupar Ucrania y tratar de dirigir la política de Ucrania es para Rusia buscar grandes problemas. Carece del potencial de energía bruta, refiriéndose a la cantidad de poder económico para construir un ejército realmente poderoso. Por eso no creía que los rusos ocuparan Ucrania, van a tomar al menos el Donbass y, con suerte, no más de la parte más oriental de Ucrania. Cree que los rusos son demasiado inteligentes para involucrarse en una ocupación de Ucrania (Chotiner, 2022).

En un ensayo publicado en *The Economist* el 19 de marzo, Mearsheimer profundizó su opinión. Dice que “su manera de entender el conflicto no ha cambiado”, “esta interpretación de los hechos está en desacuerdo con el mantra predominante en Occidente, que retrata la expansión de la OTAN como irrelevante para la crisis de Ucrania, culpando en cambio a los objetivos expansionistas de Putin” (Valiente Dechler, 2022).

En el marco de una ola de histeria rusofóbica originada desde el 24 de febrero 2022 por las operaciones militares rusas contra Ucrania, Mearsheimer replica sus argumentos de 2014 e insiste en que Estados Unidos es responsable de la crisis actual que comenzó en febrero de 2014 (Araujo, 2022).

Allí entre otros hechos de provocación, describe los últimos incidentes entre Rusia y Estados Unidos-Ucrania producidos durante la Operación Sea Breeze. Al considerar que la situación era “intolerable”, Moscú movilizó su ejército en la frontera con Ucrania para enviar un mensaje claro, pero fue en vano. En diciembre hubo un enfrentamiento diplomático cuando Rusia exigió una garantía por escrito de que Ucrania no se convertiría en parte de la OTAN. Aunque Estados Unidos inicialmente parecía abierto a hablar, todas las negociaciones fracasaron. Mearsheimer afirma entonces que Putin lanzó las operaciones militares actuales en Ucrania para eliminar lo que constituye una amenaza de la OTAN desde la perspectiva rusa (Araujo, 2022).

En el mismo artículo de *The Economist*, el académico relata los esfuerzos por difundir los valores occidentales y promover la democracia financiando a personas y organizaciones prooccidentales y afirma que puede no haber nada de “neutral” en tales iniciativas idealistas. A lo largo del resto del artículo, detalló aún más los eventos relacionados con la revolución ucraniana de Maidan de 2014 y afirmó el hecho innegable de que hubo elementos neofazistas entre los miembros de alto rango del nuevo gobierno prooccidental de Kiev desde el principio (un eufemismo para el problema nazi de Ucrania que solo ha empeorado).

El académico concluyó su artículo afirmando que en 2014 solo había una solución a la crisis de Ucrania: Occidente debería abandonar su plan de occidentalizar Ucrania y, en su lugar, aspirar a convertirla en un amortiguador neutral entre la OTAN y Rusia”. (Araujo, 2022).

El reciente artículo publicado en *Foreign Affairs* (agosto 2022) Jugando con fuego en Ucrania. Los riesgos subestimados de la escalada catastrófica, Mearsheimer advierte que los

políticos occidentales creen que se puede evitar una escalada catastrófica en Ucrania: el conflicto se estancará durante mucho tiempo y, finalmente, una Rusia debilitada aceptará un acuerdo de paz que favorezca a Estados Unidos y sus aliados de la OTAN, así como a Ucrania. Pocos imaginan que las fuerzas estadounidenses se involucrarán directamente en la lucha o que Rusia se atreverá usar armas nucleares. Washington y sus aliados están siendo demasiado arrogantes. Aunque se puede evitar una escalada desastrosa, la capacidad de las partes en conflicto para manejar ese peligro está lejos de ser segura. Dado que las consecuencias de la escalada podrían incluir una gran guerra en Europa y posiblemente la aniquilación nuclear, hay buenas razones para preocuparse más (Mearsheimer 2022).

Para comprender la dinámica de la escalada dice Mearsheimer hay que comenzar con los objetivos. Desde que comenzó la guerra, tanto Moscú como Washington han aumentado significativamente sus ambiciones, y ahora ambos están profundamente comprometidos con ganar la guerra y lograr formidables objetivos políticos. Como resultado, cada lado tiene poderosos incentivos para encontrar formas de prevalecer. En la práctica, esto significa que Estados Unidos podría llevar sus fuerzas armadas a la lucha, mientras que Rusia podría usar armas nucleares. El pensamiento maximalista que ahora prevalece en Washington como en Moscú aleja la posibilidad de una solución diplomática.

Lo que se encuentra más arriba en los peldaños de la escalada podría ser verdaderamente catastrófico: un nivel de muerte y destrucción superior al de la Segunda Guerra Mundial (Mearsheimer 2022).

Stephen Walt

Debido a que todas las teorías son simplificaciones, ningún enfoque único de la política internacional puede dar cuenta de todo lo que está sucediendo en un momento dado. Aun así, nuestro stock de teorías aún puede ayudarnos a comprender cómo se produjo la tragedia de Ucrania.

Para Walt, estos eventos preocupantes han reafirmado la perdurable relevancia de la perspectiva realista en la política internacional. Para los realistas, la invasión rusa de Ucrania nos recuerda que las grandes potencias a veces actúan de manera terrible y tonta cuando creen que sus principales intereses de seguridad están en juego. Esa lección no justifica tal comportamiento, pero los realistas reconocen que la condena moral por sí sola no lo evitará.

Lamentablemente, la guerra también ilustra otro concepto realista clásico: la idea de un “dilema de seguridad”. El dilema surge porque los pasos que toma un Estado para hacerse más seguro a menudo hacen que los otros estén menos seguros. Tenía mucho sentido que los estados de Europa del Este quisieran ingresar a la OTAN, dadas sus preocupaciones a largo plazo sobre Rusia. Pero también debería ser fácil entender por qué los líderes rusos, y no solo Putin, consideraron este desarrollo como alarmante.

Ver estos eventos a través de la lente del realismo no es respaldar las acciones brutales e ilegales de Rusia; es simplemente reconocer tal comportamiento como un aspecto deplorable pero recurrente de los asuntos humanos. Los teóricos realistas advierten que no podemos perder de vista los peligros que el realismo destaca, incluso los riesgos que surgen cuando se amenaza lo que otro Estado considera un interés vital. No es casualidad que los realistas hayan enfatizado durante mucho tiempo los peligros de la arrogancia y los peligros de una política exterior demasiado idealista.

El nivel de amenaza, a su vez, está en función del poder, la proximidad y el enemigo con capacidades ofensivas e intenciones agresivas (Walt, 2022).

Por el contrario, a las principales teorías liberales que han informado aspectos clave de la política exterior occidental en las últimas décadas no les ha ido bien, pero como enfoque político de la política mundial y guía de la política exterior, las deficiencias del liberalismo han quedado expuestas una vez más.

Como en el pasado, el derecho internacional y las instituciones internacionales han demostrado ser una barrera débil para el comportamiento rapaz de las grandes potencias, la interdependencia económica no impidió que Moscú lanzara su invasión a pesar de los considerables costos que enfrentará como resultado. El poder blando no pudo detener los tanques de Rusia, y el voto desigual de 141-5 (con 35 abstenciones) de la Asamblea General de la ONU que condenó la invasión tampoco tendrá mucho impacto.

La guerra ha demolido la creencia de que la guerra ya no era “pensable” en Europa y la afirmación relacionada de que ampliar la OTAN hacia el este crearía una “zona de paz” en constante expansión.

Las teorías liberales que enfatizan el papel de las instituciones funcionan un poco mejor al ayudarnos a comprender la respuesta occidental rápida y notablemente unificada. La reacción ha sido rápida en parte porque Estados Unidos y sus aliados de la OTAN comparten un conjunto de valores políticos que ahora están siendo cuestionados de una manera especialmente vívida y cruel. Las instituciones internacionales no pueden resolver conflictos de intereses fundamentales o impedir que las grandes potencias actúen como desean, pero pueden facilitar respuestas colectivas más efectivas cuando los intereses estatales están mayoritariamente alineados.

Las normas han desempeñado un papel en la explicación de la respuesta global a la invasión de Rusia. Putin está pisoteando la mayoría, si no todas, las normas relacionadas con el uso de la fuerza, y esa es parte de la razón por la que países, corporaciones e individuos en gran parte del mundo han juzgado a Rusia tan ásperamente y respondiendo tan vigorosamente. Nada puede impedir que un país viole las normas mundiales, pero las transgresiones claras y manifiestas invariablemente afectarán la forma en que los demás juzgan sus intenciones (Walt, 2022).

Otro aspecto no menor es la percepción errónea y el error de cálculo, las teorías realistas son menos útiles, ya que tienden a retratar a los estados como actores más o menos racionales que calculan sus intereses con frialdad y buscan oportunidades atractivas para mejorar su posición. Incluso si esa suposición es correcta en su mayor parte, los gobiernos y los líderes siguen operando con información imperfecta y fácilmente pueden juzgar mal sus propias capacidades y las capacidades y reacciones de los demás. Incluso cuando la información es abundante, las percepciones y decisiones aún pueden estar sesgadas por razones psicológicas, culturales o burocráticas.

Robert Jervis, tiene mucho que decirnos sobre la percepción errónea y la aplicación sobre esta guerra. Ahora parece obvio que Putin calculó mal la situación en varias dimensiones: exageró la hostilidad occidental hacia Rusia, subestimó gravemente la determinación de Ucrania, subestimó la capacidad de su ejército para lograr una victoria rápida y sin costo, y malinterpretó cuán probable era que respondiera Occidente.

La teoría moderna de las Relaciones Internacionales también enfatiza el papel generalizado de los problemas de compromiso. En un mundo de anarquía, los estados pueden hacerse promesas entre sí, pero no pueden estar seguros de que se cumplan. Por ejemplo, la OTAN podría haber ofrecido eliminar la incorporación de Ucrania a perpetuidad, pero Putin podría no haber creído en la OTAN incluso si Washington y Bruselas hubieran puesto ese compromiso por escrito. Los tratados sí importan, pero al final son solo pedazos de papel.

Salvo una rendición incondicional, cualquier acuerdo para poner fin a la guerra debe dejar a todas las partes lo suficientemente satisfechas como para no esperar en secreto modificarlo o abandonarlo tan pronto como las circunstancias sean más favorables. Lamentablemente, parece que hoy estamos muy lejos de cualquier tipo de acuerdo negociado.

Además, hay que resaltar que los obstáculos internos dificultan el final de una guerra. El patriotismo, la propaganda, los costos irreversibles y un odio cada vez mayor hacia el enemigo se combinan para endurecer las actitudes y mantener las guerras mucho tiempo después de que un estado racional pueda detenerlas.

Pero hay otro problema: los autócratas que se enfrentan a la derrota y al cambio de régimen pueden verse tentados a “apostar por la resurrección”. Los líderes demócratas que presiden las debacles de la política exterior pueden ser obligados a dejar su cargo en las próximas elecciones, pero rara vez afrontan prisión o algo peor por sus errores o crímenes. Los autócratas, por el contrario, no tienen una opción de salida fácil, especialmente en un mundo donde tienen motivos para temer el enjuiciamiento de la posguerra por crímenes de guerra. Si están perdiendo, por lo tanto, tienen un incentivo para luchar o escalar incluso

frente a probabilidades abrumadoras, con la esperanza de un milagro que revierta su suerte y les evite la expulsión, el encarcelamiento o la muerte.

Estas ideas nos recuerdan que debemos tener mucho, mucho cuidado con lo que deseamos. El deseo de castigar e incluso humillar a Putin es comprensible, y es tentador ver su derrocamiento como una solución rápida y fácil a todo este espantoso lío. Pero arrinconar a un líder autocrático de un Estado con armas nucleares sería extremadamente peligroso, sin importar cuán atroces hayan sido sus acciones anteriores.

Henry Kissinger

En marzo de 2014, el legendario y polémico Secretario de Estado durante las Administraciones Nixon y Ford, y reconocido teórico de las relaciones internacionales Henry Kissinger, publicó un artículo en el *Washington Post*, pocos días después de que las tropas rusas invadieran la península de Crimea. En él realizó un análisis desde su punto de vista sobre el conflicto ruso-ucraniano que resulta vigente para explicar esta nueva guerra de 2022.

El autor expresaba que “si Ucrania quiere sobrevivir y prosperar, no debe tomar posiciones por el Este o el Oeste debería funcionar como un puente entre ellos.

Rusia debe aceptar que tratar de forzar a Ucrania al estado de satélite, condenaría a Moscú a repetir su historia de tensiones permanentes con Europa y Estados Unidos.

Occidente debe entender que, para Rusia, Ucrania nunca puede ser sólo un país extranjero. La historia rusa comenzó en lo que fue llamado el Rus de Kiev. La religión rusa se proyecta desde allí. Ucrania ha sido parte de Rusia por siglos, y sus historias se entrelazan antes de eso.

Los ucranianos son el elemento decisivo. Viven en un país con una historia compleja y una composición políglota. La parte occidental es muy católica; la oriental ortodoxa. Cualquier intento de un lado de Ucrania de dominar al otro, llevaría al estallido de una guerra civil. La política ucraniana post independencia demuestra claramente que la raíz del problema está en los esfuerzos de los políticos ucranianos de imponer su voluntad a las partes recalcitrantes de su país, primero de una facción, luego de la otra. Señala Kissinger “esa fue la esencia del conflicto entre Viktor Yanukovich y Yulia Timoshenko”. Una política norteamericana inteligente hacia Ucrania buscaría un camino de cooperación entre las dos partes del país, debemos buscar la reconciliación, no la dominación de la otra facción.

Rusia y occidente no han actuado bajo ese principio. Mucho menos aún las diversas facciones ucranianas. Cada uno de ellos han empeorado la situación

Putin debería darse cuenta de que, cualesquiera que sean sus agravios, una política de imposición militar producirá otra Guerra Fría. Por su parte, los Estados Unidos deben evitar

tratar a Rusia como una aberración a la que hay que enseñar las reglas y conductas establecidas por Washington.

Por último, Kissinger expone su visión de un resultado compatible con los valores e intereses de todos los lados:

Ucrania debería tener el derecho de elegir libremente sus asociaciones políticas y económicas, incluyendo aquellas con Europa.

Ucrania no vería unirse a la OTAN, una posición que yo tomé hace siete años, cuando salió la última vez este asunto

Ucrania debe poder elegir libremente un gobierno compatible con los deseos de su pueblo y dirigentes ucranianos capaces (sabios, dice Kissinger) optarán acto seguido por la reconciliación entre las distintas partes de su país, manteniendo una posición internacional comparable a la de Finlandia: independiente cooperando con Occidente en casi todo y evitando cuidadosamente cualquier hostilidad contra Rusia” (Kissinger, 2014).

Ya en mayo 2022, en medio de la guerra de Ucrania en su intervención por videoconferencia en el Foro Económico Mundial de Davos (Suiza) 2022, Henry Kissinger, le pidió a la élite global negociar con Rusia para evitar “una catástrofe para la humanidad”.

El conflicto en curso entre Rusia y Ucrania podría remodelar el mundo tal como lo conocemos: “Las partes deberían ser llevadas a conversaciones de paz dentro de los próximos dos meses. Ucrania debería haber sido un puente entre Europa y Rusia, pero ahora, a medida que las relaciones se reforman, podemos entrar en un espacio en el que se vuelve a trazar la línea divisoria y Rusia queda completamente aislada. Ahora nos enfrentamos a una situación en la que Rusia podría alejarse por completo de Europa y buscar una alianza permanente en otro lugar. Esto puede conducir a distancias similares a las de la Guerra Fría, lo que nos hará retroceder décadas. Debemos esforzarnos por lograr una paz a largo plazo”.

Idealmente, la línea divisoria debería ser un retorno al statu quo anterior. Continuar la guerra más allá de ese punto no se trataría de la libertad de Ucrania, sino de una nueva guerra contra la propia Rusia”. Dijo en la conferencia¹ (Kissinger, 2022a).

De acuerdo con Kissinger, el estado neutral de Ucrania todavía se puede ver como el fin definitivo para lograr poner fin al enfrentamiento, aunque con ello admitió, que ahora hay menos posibilidades para que eso ocurra de las que había en el pasado.

Kissinger dijo que sería “fatal” para Occidente dejarse llevar por el “estado de ánimo del momento” y olvidarse de la posición de poder de Rusia dentro de Europa.

¹ Los ucranianos se han opuesto airadamente a la idea de que deban ceder algún territorio. A consecuencia de estas declaraciones, Kissinger fue incluido en la “lista negra” del portal Mirotvórets, una web radical ucraniana que tildó al político de “cómplice de crímenes de las autoridades rusas contra Ucrania y sus ciudadanos”.

El ex secretario de Estado de Estados Unidos, dijo a la élite mundial que Ucrania debería ceder territorio a Rusia en los próximos meses y aceptar términos que no cumplan con sus actuales objetivos de guerra.

Señaló que los líderes europeos “no deben perder de vista la relación a más largo plazo” Afirmó que Occidente no debería arriesgarse a empujar a Rusia hacia una alianza permanente y más estrecha con China.

Explicó que Rusia fue una “parte esencial de Europa” durante más de cuatro siglos, y había ayudado a equilibrar la estructura de poder en momentos cruciales. (Kissinger^a, 2022).

Afirmó entonces que Rusia es Europa y que es un error alejarla de ella para que se vuelque a favor de Asia. Esto es así desde que, a comienzos del siglo XVIII, el zar Pedro tomó la decisión de dar prioridad a su expansión hacia el Oeste, desarrollando capacidad naval y modelo educativo, cultural y militar europeo, y derrotando a Suecia, que era su adversario más importante en el oeste. Desde entonces, si bien Rusia es una potencia euroasiática, el centro de gravedad de su expansión fue el Oeste, con pocas excepciones, como fue la Guerra Ruso-japonesa (1904-1906) (Fraga,2022).

Las guerras napoleónicas y las dos guerras mundiales del siglo XX mostraron a Rusia rechazando a sus enemigos europeos (Francia primero y Alemania después) y jugando un rol relevante en la definición de los conflictos. En la visión de Kissinger, esta situación no se ha alterado y sería un error aislar a Rusia de Europa, con lo que se volcaría hacia el Asia y empujaría a Rusia a una alianza con China.

Cuanto más avanzan las sanciones económicas de Washington y Bruselas contra Rusia, más se interrelaciona la economía de ese país con las de China e India. Putin es un paria, pero sólo para Occidente, no en el resto del mundo (Fraga,2022).

Encontrar formas de convivencia en el continente europeo pasa a ser, en esta visión, la clave de la seguridad intraoccidental (Fraga,2022).

“Espero que los ucranianos correspondan al heroísmo que han demostrado con sabiduría, dijo, añadiendo que el lugar adecuado de Ucrania era el de un estado neutral de amortiguación, más que el de una parte totalmente integrada a Europa.

Kissinger también advirtió a Occidente que una derrota humillante para Rusia podría dar lugar a una desestabilización más amplia (Escenario mundial, 2022).

“Nos enfrentamos a la realidad de que las tecnologías modernas están poniendo a los países en situaciones en las que nunca antes habían estado”. Las potencias nucleares y las nuevas tecnologías militares, sin criterios establecidos de limitaciones, podrían significar una catástrofe para la humanidad” (Kissinger^a, 2022).

En respuesta a las airadas reacciones que produjeron en Ucrania sobre que debería ceder territorios, en una entrevista publicada el 2 de agosto en la revista alemana Dier Spiegel de gran circulación en el resto de Europa Henry Kissinger aclaró que nunca había dicho que

Ucrania debería ceder parte de su territorio, sino que lo que había dicho era otra cosa: para acabar con esta guerra, la mejor línea de separación será la del “status quo” anterior, que comprendía un 93% del país. Recuperar ese status quo querría decir que la agresión no ha tenido éxito. Se trata pues, de conseguir un alto el fuego a lo largo de la línea de contacto que existía el 24 de febrero. El territorio que entonces controlaba ya Rusia (un 2,5% del territorio ucraniano del Donbass y la península de Crimea) formaría parte de unas negociaciones posteriores. Y volvió a repetir que si la guerra avanzaba más allá de la línea de contacto del 24 de febrero “ya no se trataría de una lucha por la libertad de Ucrania, sino de una nueva guerra contra Rusia” (Kissinger^b, 2022).

Ante la pregunta del entrevistador de cómo valoraba Kissinger que el presidente de Estados Unidos, Joe Biden describiese la actual situación geopolítica como un enfrentamiento entre democracia y autocracia. Kissinger respondió que, aunque para él, la democracia es el sistema más deseable, si en las relaciones internacionales esta preferencia se declara el principal objetivo, esto desemboca en un espíritu evangelizador. Y esto podría acarrear en un nuevo conflicto militar como la guerra de los Treinta Años.

En la misma entrevista Kissinger hace notar que para los dirigentes políticos se ha vuelto extremadamente difícil controlar su propia tecnología, sobre todo en caso de guerra las armas nucleares son aún más peligrosas por culpa de los instrumentos de la guerra cibernética y la inteligencia artificial. Por eso existe un deber superior a cualquier otro, que es impedir un enfrentamiento en el que se pudiera utilizar esta alta tecnología (Kissinger^b, 2022).

También consideró las declaraciones de Biden de que Putin “no puede mantenerse en el poder” como fue una frase no inteligente. La evolución de Rusia es, por último, un asunto ruso. Los países occidentales tendrán que adaptar su posición a estos hechos y al desenlace militar en Ucrania.

Convertir la guerra de Ucrania en una guerra contra Rusia y al mismo tiempo insistir en una actitud hostil respecto a China, yo lo consideraría descabellado. Apoyo las iniciativas de la OTAN y de Estados Unidos para detener las agresiones de Rusia y para contribuir a que Ucrania recupere el territorio que tenía antes de la guerra. Este problema podría resolverse en el marco de una visión más amplia de las relaciones internacionales. Pero, aunque esto funcionara, después debe aclararse la futura relación de Rusia con Europa: si Rusia debe establecer una relación convergente con Europa -lo que siempre ha querido o si se convierte en un puesto de avanzada de Asia en la frontera con Europa. Esta sería la pregunta fundamental. Y es independiente del desenlace de la guerra de Ucrania, cuyas posibles consecuencias he esbozado varias veces (Kissinger^b, 2022).

En la segunda quincena de agosto Henry Kissinger en una entrevista publicada en The Wall Street Journal realizó unas declaraciones que continuaron su polémico posiciona

miento, dijo estar convencido que la peligrosa situación de tensión que hoy está gravitando en el planeta, han sido provocadas por circunstancias que el gobierno de Washington ha contribuido a crear “sin ni siquiera disponer de la más mínima idea de cómo va a concluir esta situación o a dónde conducirá”. Agregó “Los Estados Unidos se encuentran al borde de una guerra con Rusia y China”. Su razonamiento implica un llamamiento al Gobierno de su país para que proceda a resolver rápidamente el conflicto de Ucrania. El político norteamericano explicó, además, qué es lo que sucederá si los Estados Unidos no respetan los intereses de Rusia.

“Ahora ya no se puede decir que vamos a separar y enfrentar (a Rusia y China). Lo único que se puede hacer es no acelerar las tensiones y crear opciones, y para eso hay que tener algún propósito”, enfatizó el ex alto funcionario, argumentando que Estados Unidos debería buscar un “equilibrio” entre esos dos países.

En relación con el conflicto entre Moscú y Kiev, Kissinger, expresó que Occidente debería haber tomado en serio las preocupaciones de seguridad reiteradamente planteadas por el Kremlin. Calificó de un “tremendo error” que “la OTAN le hubiera sugerido a Ucrania sobre la posibilidad de unirse a la OTAN” (Canarias-semanal, 2022).

Kissinger ve las relaciones internacionales a través del prisma de las grandes potencias. En una entrevista de julio de 2022, afirmaba “Cuando termine, la cuestión sería si Rusia logra una relación coherente con Europa –que siempre ha buscado– o si se convertirá en un puesto avanzado de Asia en la frontera con Europa.

En un comentario para Washington Post, menos de un mes después de la guerra de Crimea, argumentó que “para Rusia, Ucrania nunca podrá ser sólo un país extranjero” instó a los líderes ucranianos sabios a optar por una política de reconciliación entre las distintas partes de su país y dijo rotundamente “Ucrania no debería unirse a la OTAN” creía que Ucrania debería verse como puente entre Rusia y occidente, en lugar de como un puesto de avanzada entre ambas partes.

Sin embargo, dirigiéndose al Foro Económico Mundial de Davos en enero de 2023 expresó su admiración por Zelenski y el pueblo ucraniano y admitió que la continua agresión rusa había alterado su forma de pensar “antes de esta guerra me opuse a la membresía de Ucrania en la OTAN, porque temía que iniciara el mismo proceso que estamos viendo ahora”, le dijo a Zelenski “ahora que este proceso ha alcanzado este nivel, la idea de una Ucrania neutral ya no tiene sentido” (RFE/RL, 2023).

Conclusiones

El tema Ucrania para Rusia siempre estuvo presente desde la desintegración de la Unión Soviética. Por una parte, la unen antecedentes históricos. La historia rusa se comenzó en lo que se llamó el Kievan-Rus, la religión rusa se extendió desde allí. Ucrania ha sido parte de

Rusia por siglos. Para Rusia, lo más problemático de todo fue la pérdida de Ucrania. La aparición de un Estado independiente no sólo obligó a todos los rusos a replantearse la naturaleza de su propia identidad política y étnica, sino que representó un revés político vital para el Estado ruso.

Con la desaparición de la Unión Soviética, Estados Unidos comienza un avance de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) hacia el este europeo. Autores realistas como George Kennan, ya en el año 1997 advertían que expandir la OTAN sería el error más fatídico de la política estadounidense en toda la era posterior a la guerra fría. Se puede esperar que tal decisión inflame las tendencias nacionalistas, antioccidentales y militaristas en la sociedad rusa; tener un efecto adverso en el desarrollo de la democracia rusa; restaurar la atmósfera de la guerra fría en las relaciones Este-Oeste e impulsar la política exterior rusa en direcciones que decididamente no serán del agrado de Occidentes.

En este contexto, después de una serie de ejercicios militares rusos en adyacencias de los límites con Ucrania, el 24 de febrero de 2022 las tropas rusas invadieron el estado ucraniano, desencadenando un conflicto bélico que continúa a la fecha. En ese marco, analistas internacionales, teóricos comenzaron a difundir sus opiniones en medios académicos y de comunicación.

Así los realistas, sin justificar la invasión, en su explicación del origen del conflicto culpan a Occidente y en particular a los Estados Unidos, líder de la coalición de la OTAN por sus acciones desafiantes a Rusia. Las mismas están expresadas por la expansión de la OTAN hacia el este europeo, y, en segundo lugar, articulado con lo anterior la propagación de la Unión Europea y de la democracia pro-occidental.

Su preocupación, dado que son autores sistémicos, es que Rusia fortalezca una alianza estrecha con China, cuando en realidad consideran necesario procurar que Rusia juegue para occidente, o al menos se mantenga neutralizada.

Ya en 2014 Mearsheimer escribía “Hay una solución para la crisis de Ucrania. Estados Unidos y sus aliados deberían abandonar su plan de occidentalizar Ucrania y, en cambio, deberían tratar de convertirla en un amortiguador neutral entre la OTAN y Rusia”. Esta afirmación predictiva ha sido confirmada y sostenida en medio del conflicto, en donde autores como Mearsheimer y Kissinger manifestaron sus críticas a la política de la administración Biden de sostener la ampliación de la OTAN hacia el este europeo, ante los explícitos reclamos de Moscú a Kiev para que exprese que no entrará en la alianza atlántica. Ambos autores consideran que el fin del conflicto debe darse con el retroceso a los límites de 2014, que Ucrania ceda la soberanía del Donbas, además de que el país invadido renuncie a la incorporación a la OTAN y se mantenga neutral entre Rusia y Occidente lo que motivó airadas críticas y repudio por parte del presidente ucraniano Zelenski a los académicos estadounidenses.

Cabe aclarar que el ya fallecido Kissinger cambió su postura en los últimos tiempos, abandonando su posición de comprensión de los intereses rusos en lo que considera su área de influencia.

Bibliografía

- ARAUJO, Uriel (2022), 8 Years on, the Ukrainian Crisis is Still the West's Fault MOnline, BRICS on March 15, 2022. En <https://mronline-org.traslate.google/2022/03/15>
- BELTAME, J. (2013). *Los Estudios de seguridad internacional: de los enfoques racionalistas a los críticos*. En Llenderozas, E. Relaciones internacionales: teorías y debates. EUDEBA, Buenos Aires.
- BATTALEME, Juan (2022) John Mearsheimer, el profeta del realismo y de la guerra. 10 de marzo de 2022. Infobae Opinión En [https:// www.infobae.com](https://www.infobae.com)
- CALDORA, Enzo (2022) El vaticinio de Henry Kissinger sobre la guerra de Ucrania. 25 de febrero de 2022. <https://politicahoy.com/opinion>
- CHOTINER, Isaac (2022) Why John Mearsheimer Blames the U.S. for the crisis in Ukraine. 1 de marzo 2022. En <https://www.newyorker>
- ESCENARIO MUNDIAL (2022) Para Kissinger la guerra termina con Ucrania cediendo y advierte a Occidente con una posible derrota rusa. 24 de mayo 2022. En <https://www.escariomundial.com>
- FRAGA, Rosendo (2022) Kissinger y lo políticamente incorrecto. Perfil, 18 de junio 2022. En <https://www.perfil.com>
- HOFFMANN, S (1991), *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- KISSINGER, Henry (2016) *Orden Mundial Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Penguin Random House Grupo Editorial, Buenos Aires 2016.
- KISSINGER, Henry (2014): *Cómo termina la guerra la crisis de Ucrania*. Washington Post, 5 de marzo 2014 pocos días después de que las tropas rusas invadieran la península de Crimea.
- KISSINGER, Henry (2022) Conversation with Henry A. Kissinger, Chairman Kissinger Associates Inc, World Economic Forum, 23 de mayo 2022 (audio original). En <https://www.weforum.org>
- KISSINGER, Henry (2022) "Kissinger desde Davos le pidió a la élite global negociar con Rusia para evitar "una catástrofe para la humanidad". CONTRAINFO, 20 de mayo 2022. En <https://www.conclusio.com.ar/internacionales>
- KISSINGER, Henry (2022) Henry Kissinger: "No hay ningún ejemplo histórico que sirva para explicar el conflicto", DER SPIEGEL 2 de agosto 2022. En <https://nabarralde.eus/es>
- KISSINGER, Henry (2022): "La peligrosa situación de la guerra de Ucrania ha sido creada, en parte, por el gobierno de Washington", en Canarias Semanal 18 de agosto de 2022 En <https://canarias-semanal.org>
- MEARSHEIMER, John J (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W.Norton & Company, New York.
- MEARSHEIMER, John (1993) *The case for Ukrainian Nuclear Deterrent*. Foreign Affairs
- MEARSHEIMER, John (2014) *Why the Ukraine Crisis is the West's fault: The Liberal delusions that provoked Putin*. Foreign Affairs.

MEARSHEIMER, John (2022), John Mearsheimer on why the West is principally responsible for the Ukrainian crisis. The political scientist believes the reckless expansion of NATO provoked Russia The Economist March 18th 2022.

MARSHEIMER, John (2022) Playing With Fire in Ukraine. The Underappreciated of Catastrophic Escalation. Foreign Affairs. August 17, 2022.

OROZCO RESTREPO, G (2016) Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial. Desafío, Bogotá, (28-1): 335-369, semestre 1 de 2016.

RFE/ RL “La evolución en las opiniones de Henry Kissinger sobre Rusia y Ucrania” diciembre 01, 2023 <https://www.vozdeamerica.com/a/opiniones-kissinger-rusia-ucrania-/7380998.html>

ROMERO MIRAVAL, Sergio (2022) Conflicto Rusia-Ucrania: reflexiones desde el realismo. <https://www.bitacorainternacional.com/single/post/>

VALIENTE DEICHLER, Fernanda (2022) Intelectuales para entender la agresión de Rusia, la identidad de Ucrania y las relaciones globales. En Pauta diario digital, Chile, 19 de marzo de 2022. <https://www.pauta.cl/internacional>.

WALT, Stephen M. (2022) Una guía teórica de relaciones internacionales para la guerra en Ucrania <https://nabarralde.eus/es/una-guia-teorica-de-relaciones-internacionales-para-la-guerra-en-ucrania/>

WALTZ, K. (2000) Structural Realism after the Cold War, International Security, 25.

La política exterior de Chile con Bolivia durante la administración de Gabriel Boric y Luis Arce: resultados de un acercamiento funcional

Dra. Loreto Correa Vera

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE/CHILE)

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Tras el término de dos pleitos en la Corte Internacional de Justicia, y un largo silencio, tamizado por la pandemia, con esfuerzo el gobierno del presidente Boric ha logrado sentar al Estado Central de Bolivia al diálogo en temas fundamentales, tales como facilitación fronteriza, controles integrados, temas aduaneros, temas fito y zoonosanitarios, migraciones, temas policiales y lucha contra el contrabando, asuntos de desarrollo fronterizo con las subcomisiones de riesgos y atención de desastres, salud, turismo y transporte a través de dos reuniones del Comité de Frontera e Integración (XV y XVI) realizadas en Arica y en La Paz, respectivamente.

Para ello, este acercamiento, ha soslayado temas importantes para ambos países. En el caso de Chile, se ha omitido insistir en el tema del narcotráfico de forma más frontal y su impacto fronterizo. En el caso de Bolivia, se ha omitido insistir en la mediterraneidad. Por ello, esta conferencia tiene por objetivos analizar la trayectoria de dos gobiernos, políticamente afines, y profundizar en las implicancias de insistir en una política funcional de las relaciones internacionales vecinales, soslayando elementos estratégicos permanentes. Por ello, a partir de este estudio de caso, un análisis de agenda y de revisión de las actas de reuniones del Comité de Fronteras e Integración, la presentación demuestra la importancia de la permanencia de canales institucionales en materia de política exterior y la necesaria formación de especialistas en política exterior vecinales, como herramienta efectiva de los Estados.

Palabras clave

Política Exterior, Chile, Bolivia

La primera guerra comercial de Trump (2018-2020): conflicto, cooperación e implicancias para el vínculo entre Estados Unidos y China

Santiago Eduardo Juncal

Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) - Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El presente trabajo apunta a analizar la naturaleza y alcance de la guerra arancelaria y tecnológica entre Estados Unidos y China desde principios de 2018 hasta enero de 2020, mes en el cual se alcanzó el Acuerdo de Fase 1 entre las partes. Se buscará estudiar los principales aspectos de dicho conflicto entre la superpotencia global y la gran potencia asiática, poniendo especial foco en la caracterización del contexto en el que se hallaban el mercado mundial y el sistema internacional de estados en la coyuntura histórica en que se desplegó. La metodología utilizada contempla el análisis y revisión de distintos tipos de fuentes primarias y oficiales. Entre ellas, se incluyen estadísticas de producción y comercio y documentos de los gobiernos estadounidense y chino que reflejen sus respectivos posicionamientos a lo largo del conflicto. Asimismo, se realiza el estudio crítico de fuentes secundarias, como artículos periodísticos y bibliografía académica que hayan abordado el conflicto durante su duración, o bien con posterioridad a la tregua de 2020. Ambas modalidades de trabajo contribuirán a un abordaje integral de la problemática bajo estudio, ofreciendo la posibilidad de establecer una mirada aproximada sobre las tendencias más importantes de la disputa por el liderazgo tecno-económico y geopolítico entre EE.UU. y China y sus implicancias para el desenvolvimiento del mercado mundial y del sistema interestatal.

Palabras clave

Estados Unidos, República Popular China, guerra comercial, mercado mundial, sistema internacional de estados

La transformación de la guerra: análisis de la variable territorial (1945-2025)

Pedro Piedrahita-Bustamante

Tecnológico de Antioquia (TdeA). Medellín, Colombia

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Este estudio examina la evolución de las motivaciones detrás de los conflictos internacionales entre 1945 y 2025, con énfasis en el papel de las disputas territoriales. Evalúa la hipótesis de Charles Tilly (1992), según la cual las guerras territoriales han disminuido tras la Segunda Guerra Mundial, mientras los Estados priorizan otros conflictos. La investigación busca determinar si estas disputas han perdido relevancia como causa principal de guerra, en favor de intereses geopolíticos y económicos. Mediante un enfoque cualitativo basado en el análisis cualitativo comparado (QCA), se analizan contextos históricos y geopolíticos para identificar patrones en las motivaciones bélicas. A partir de estudios de caso y datos sobre conflictos, el estudio explora la reducción de guerras territoriales y el auge de nuevas motivaciones, como tensiones ideológicas, étnicas y disputas por recursos. Los hallazgos preliminares revelan un panorama complejo: aunque los conflictos territoriales han disminuido globalmente, persisten en regiones estratégicas con recursos valiosos o ventajas geopolíticas. Esto sugiere que, si bien la territorialidad ha perdido centralidad en el sistema internacional, sigue siendo un factor clave en conflictos regionales. Los resultados ofrecerán evidencia sobre la validez de la hipótesis de Tilly, aportando perspectivas sobre cómo han cambiado las causas de los conflictos y qué factores impulsan hoy a los Estados a la guerra. Asimismo, contribuirán al debate en relaciones internacionales sobre la transformación de las motivaciones bélicas, la seguridad y la redefinición de los objetivos estratégicos en la política global.

Palabras clave

Guerra; Geopolítica, Relaciones Internacionales, Control territorial

Las dinámicas de la guerra en el siglo XXI: el fenómeno de la privatización de la seguridad

Marco Antonio Rivera Molina

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México

Resumen

La presente propuesta deriva de un trabajo de investigación que se propone analizar exhaustivamente las dinámicas contemporáneas de la guerra, con especial énfasis en el creciente fenómeno de la privatización de la seguridad en el siglo XXI. Se argumenta que las profundas transformaciones geopolíticas y económicas acaecidas tras el fin de la Guerra Fría, aunadas a la implementación de políticas neoliberales a nivel global, han reconfigurado la concepción y la práctica de la seguridad internacional. Este estudio explora cómo la priorización de la eficiencia y la reducción del aparato estatal han impulsado la externalización de funciones de seguridad, tradicionalmente monopolizadas por los estados, hacia actores privados especializados.

La investigación establece un marco analítico que vincula la privatización de la seguridad con las intrínsecas relaciones entre el capitalismo como sistema económico expansivo, el papel del Estado en la reproducción del orden social, y la persistente militarización de las relaciones internacionales. Se examina el surgimiento y la consolidación de la industria militar y de seguridad privada, destacando su capacidad para ofrecer servicios especializados en un contexto de "nuevas guerras" y amenazas transnacionales. Asimismo, se aborda el impacto del aumento del gasto militar mundial y el rol de las corporaciones en este sector, evidenciando la compleja imbricación entre intereses económicos y la esfera de la seguridad.

Finalmente, esta ponencia busca generar una reflexión crítica sobre las implicaciones de la mercantilización de la seguridad, incluyendo los desafíos regulatorios, las cuestiones éticas y la necesidad de analizar las consecuencias de esta tendencia en el panorama de la seguridad global. Se subraya la importancia de comprender la privatización de la seguridad como un elemento clave para interpretar las dinámicas de la guerra y los conflictos en el siglo XXI.

Palabras clave

Seguridad Internacional, Guerra, Corporaciones Militares, Privatización

Las diversas dinámicas con las cuales se identifica el inicio del siglo XXI como consecuencia de las transformaciones experimentadas en al menos la última década del siglo anterior trajeron consigo un replanteamiento en los esquemas relacionados con la seguridad internacional en todas sus dimensiones, pero particularmente en su dimensión estratégica relacionada con el factor militar, su industria y el desarrollo mismo de las guerras y los conflictos armados alrededor del mundo.

En esta última dimensión propiamente se debe destacar que los diversos trabajos que buscaban reconceptualizar los cambios visualizados en la dinámica de la guerra y los conflictos armados, estaban orientados a difundir conceptualizaciones como las ‘nuevas guerras’, las ‘guerras asimétricas’ y, hacer hincapié en los llamados ‘nuevos actores’ como los actores armados no estatales, irregulares, no convencionales, a los cuales se señalaba que no se les podía hacer frente de la manera convencional o en los mismos términos tradicionales de lo que fue durante toda la segunda postguerra. La transición al nuevo siglo lograba identificar que:

Las transformaciones globales que dan forma al mundo actual están impulsando la aparición de nuevos riesgos y amenazas a los que se deben enfrentar las sociedades modernas. Cuestiones transfronterizas, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la disputa por los recursos naturales o los flujos incontrolados de personas, entre otros, han entrado de lleno en las agendas de los gobiernos y organizaciones internacionales. La compleja naturaleza de los riesgos citados impide que sean afrontados con los instrumentos de los que han dispuesto los Estados tradicionalmente, obligando a reformular el concepto de seguridad en dos sentidos: por un lado, el término seguridad supera la tradicional noción de defensa militar, y por otro, desaparece la división entre seguridad interior y exterior. (Laborie, 2012, pp. 19 -20)

Sobre aquel planteamiento y siendo impulsado por las políticas neoliberales que dan prioridad a la racionalidad de las doctrinas económicas donde se resalta principalmente las dinámicas de: “el Estado mínimo, el libre mercado, la libre competencia, la desregulación y la privatización y protección de la propiedad privada” (Hernández-Vela, 2013, pp. 3019–3022). Se encuentra que las dimensiones que comprenden tanto la guerra como la seguridad pueden (y deben) operar bajo la lógica de mercado (oferta–demanda) apoyándose esencialmente de un complejo militar industrial que se desarrolló y consolidó a nivel internacional durante todo el siglo XX y continúa vigente hasta la actualidad.

Partiendo de estos dos elementos que dan forma a la serie de transformaciones de cara al inicio del siglo XXI: el término de la Guerra Fría y las políticas neoliberales, es que la esfera correspondiente a lo militar y la seguridad comienza a experimentar progresivamente un fenómeno denominado como privatización de la guerra y la seguridad, el cual no implica la cesión por parte del Estado de las actividades correspondientes de las fuerzas armadas institucionalizadas o de los cuerpos de seguridad y/o de orden público, sino que mediante

agentes privados se utilicen sus medios y recursos para ofrecer diferentes servicios a todos los actores del entramado estatal. En otros términos, el monopolio del uso de la fuerza no se traslada al ámbito privado, sino que se utilizan medios y recursos proporcionados cada vez más y en mayor medida por agentes privados especializados, que se localizan principalmente en la dimensión de la industria militar y de los servicios de seguridad.

En este sentido, es importante reflexionar que la privatización de la guerra y la seguridad:

Es un fenómeno clave de la era posterior a la de la Guerra Fría, en el que confluyen la erosión de la autoridad estatal, la tendencia a la privatización y la reducción de las fuerzas armadas del mundo [...] El crecimiento de la industria de las empresas militares privadas en la última década marca un cambio en el tradicional monopolio estatal del uso legítimo de la violencia. La posesión de los medios de coerción por parte del Estado se ha integrado en una tendencia general hacia la comercialización; su legitimidad, considerada por Max Weber como uno de los criterios definitorios del Estado, se está trasladando así en parte al mercado junto con la gestión de la seguridad. Como tantos otros casos de privatización, esto se entiende mejor en el contexto de un enfoque de "nueva gestión pública" del gobierno, que prescribe la externalización de las funciones públicas al sector privado. (Ortiz, 2005, p. 205).

Como se plasma en el párrafo anterior, el fenómeno se identifica por una "nueva forma de gestión" en donde los agentes privados, por sus medios y recursos se hacen cada vez más presentes, insertando a las esferas de lo militar y la seguridad a una lógica de mercado, en la que la comercialización de todo producto y/o servicio relacionado a estas esferas estará a cargo de la industria militar y de los servicios de seguridad, ya que, predomina "una mentalidad enfocada en aumentar los niveles de eficiencia y eficacia a un bajo costo y con la menor participación estatal posible, que incentiva a los Estados a privatizar varios sectores de la economía, entre ellos diversos componentes de la parte militar" (Toro y Macías, 2012, p. 210). lo que "se privatizó particularmente la facilitación de logística, transporte y suministro que fue delegada a corporaciones militares que a menudo fueron fundadas por propios mandos militares" (Kanzleiter, 2005, p.171). Dado que son las compañías militares y de seguridad privada las que "ofrecen una gran variedad de servicios y al estar equipadas con la última tecnología, no dudaron en explotar ese nicho de mercado que se estaba formando y aprovecharon la oportunidad de ofrecer sus servicios principalmente a los Estados para mantener el control y gestión de la seguridad sobre sus territorios.

En la vía hacia la reestructuración y la disminución de los ejércitos regulares en los años 90, fueron excluidos del servicio alrededor de seis millones de soldados a nivel mundial, entre ellos oficiales y antiguos miembros del servicio secreto, particularmente en los países del occidente fueron desempleados por el fin de la Guerra Fría; parte de estos encontraron fuentes de empleo en el creciente sector de la industria de las compañías militares y de seguridad privadas que aumentaron fuertemente la oferta (Toro y Macías, 2012, p. 208).

Y donde;

La presión ejercida sobre la mayoría de los gobiernos por esta escuela de pensamiento con relación a la necesidad de mantener la gestión pública en campos pequeños pero especializados hizo que la privatización surgiera como una opción ideal para el manejo de otros sectores y que terminó favoreciendo a las corporaciones militares en el campo de la seguridad. (Ortiz, 2005, pp. 206 – 207).

Sobre esa misma línea, es importante resaltar las características que orientan esta dinámica, la ‘eficiencia y eficacia’ las cuales eran resaltadas en aquel contexto primordialmente por las tendencias del pensamiento neoliberal que se fortalecieron progresivamente a nivel internacional desde 1980 y que afectaron significativamente a la expansión de la industria militar privada que justamente responden al aumento de ciertas capacidades con supuestos mejores resultados a través de los medios y recursos de los agentes privados especializados.

Se asiste al surgimiento y a la consolidación de corporaciones dedicadas a proveer servicios ligados a la seguridad y a las actividades militares. Este tipo de corporaciones es el sujeto típico de las “nuevas” relaciones empresa-Estado: en su interior conjunta los intereses de militares, empresarios y políticos, al tiempo que desarrolla y se apropia de las tecnologías bélicas de punta, incluyendo tres de las que mayor potencialidad presentan: las armas autónomas, los servicios de inteligencia y las operaciones especiales. (Ornelas, 2019, pp. 6 – 7).

Bajo estas tendencias es que se desarrolla en dos ámbitos principales el fenómeno de la privatización de la guerra y la seguridad, por una parte, la industria militar que conglobera a las Empresas productoras de armamento (tipo I) las cuales se concentran en la producción desarrollo-comercialización-distribución de armamento y equipamiento militar, y por otro lado, la industria de los servicios de seguridad que agrupa a las Empresas de servicios militares y de seguridad (tipo II) las cuales se especializan en una amplia cartera de servicios relacionados con personal (contratistas privados) capacitado para desempeñar actividades de carácter militar y no-militar en el ámbito de la seguridad y entornos operacionales de guerra y/o conflictos armados. (*Se desarrolla en extenso en el apartado 2.3*).

En términos generales, la industria militar y de seguridad privada es llamativa por su habilidad para ofrecer servicios militares de forma eficiente, rápidamente y más barata de lo que las fuerzas militares estatales u otras compañías no militares podrían hacerlo. Adicionalmente, esta industria también puede brindar elementos específicos como: (1) los costos operativos derivados de las actividades desarrolladas por las compañías militares y de seguridad privada pueden favorecer a los Estados frente a los costos que generan las fuerzas armadas convencionales; (2) los servicios militares y de seguridad privados pueden favorecer a la transferencia de conocimiento especializado por parte de la empresa hacia el cliente, es decir el Estado, (3) las compañías militares y de seguridad aumentan la capacidad militar de

quien las contrata; (4) la capacidad de la industria militar impacta en los ciclos de violencia y de seguridad en los Estados. (Brooks, 2000, p. 131).

Una vez localizados los ámbitos y niveles en el que se desarrolla el fenómeno de la privatización de la guerra y la seguridad, es importante señalar que se trata de un fenómeno el cual responde a un conjunto de factores dentro en un contexto histórico específico, donde las circunstancias propiciaron que todo el desarrollo previo en el ámbito militar, se reconfigurará y adaptará a los cambios que se estaban generando a nivel internacional, principalmente por el cambio de siglo, a la conclusión de procesos históricos significativos (fin de la Guerra Fría) y las modificaciones en las políticas de orden político-económico, (neoliberalismo) conllevaron a que las esferas de la seguridad y de la guerra se vieran modificadas en sus formas, donde los agentes privados (corporaciones-empresas) desarrollaron paulatinamente un mercado de la seguridad y la guerra mediante la expansión de la industria militar y de los servicios de seguridad.

Finalmente, es importante reflexionar acerca de que el fenómeno de la privatización de la guerra y la seguridad es una expresión en su conjunto de los procesos de transformación que fueron ligando de manera más estrecha a todos los actores estatales, a la multiplicidad de actores internacionales y agentes privados que intervienen, participan y/o ejercen alguna participación o influencia en las dimensiones de la seguridad, que ha ocasionado que se esta misma se modifique en las diversas concepciones que se tienen sobre ella. Por otro lado, el hecho de resaltar a los actores fundamentales de este fenómeno, a las empresas productoras de armamento (tipo I) y a las empresas de servicios militares y de seguridad (tipo II) muestra parte de las dimensiones que esta lógica comercial de la seguridad ha alcanzado en el mercado un nicho suficientemente consolidado como para identificar en el a la industria militar y de servicios de seguridad una de las industrias más importantes a nivel mundial.

En conclusión, el fenómeno de la privatización de la guerra y la seguridad se identifica como un proceso de formación continua, que ha evolucionado y ha presentado la adaptabilidad como una característica particular dado que en los diversos acontecimientos históricos en que se ha rastreado al fenómeno estos han presentado elementos distintivos en cada uno de los contextos militares operacionales y en los entornos estratégicos de la seguridad, en los que se han desarrollado actividades directas por parte de contratistas privados llevando a cabo la multiplicidad de servicios en los que se especializan.

El fenómeno como tal puede y suele vislumbrarse de manera óptima desde una visión ampliada de la seguridad que opera a partir de conglomerar a los elementos de carácter político, militar y económicos, mismos que en su conjunto abarcan el origen, análisis y estudio del fenómeno de la privatización de la guerra y la seguridad, el cual puede rastrearse desde la figura histórica del mercenario y hasta la evolución del desarrollo de las guerras y los conflictos armados en el mundo. Además, hay otra relación de estudio de causalidad que

complementa la investigación, y es la correlación que existe con el capitalismo, el Estado y la militarización como elementos intrínsecos que propician la condición de una guerra “permanente”, el establecimiento de un orden social predeterminado guiado por relaciones de corte capitalistas por parte de la figura del Estado y que orientan a una constante expresión militarizada de las relaciones sociales e internacionales; dicha conexión entre estos tres factores extiende su análisis en el siguiente apartado.

La relación Capitalismo – Estado – Militarización en la guerra y la seguridad

En seguimiento a la problemática central de la investigación es importante reconocer la relación intrínseca existente entre el capitalismo, el Estado y la militarización, los cuales funcionan como ejes articuladores de las dinámicas relacionadas al entorno de la seguridad y la guerra, pero particularmente, se identifican como parte del análisis del fenómeno de la privatización de la guerra y la seguridad dado que, son bajo estos tres elementos se puede comprender parte del cómo se extienden las dimensiones en las que operan los agentes privados a través de sus medios y recursos ligados directamente a la figura del Estado pero operando a su vez bajo una lógica auspiciada bajo un modelo neoliberal (en la actualidad), pero que se inserta a un sistema capitalista que ha sostenido históricamente la reproducción de un orden social para su mantenimiento mediante la militarización de las relaciones sociales que al interior y exterior del aparato estatal ocurren.

En este sentido, el capitalismo se presenta y se ha desarrollado desde al menos los últimos cinco siglos de historia de la humanidad, a través de diversos procesos históricos donde en cada uno de ellos se han experimentado distintas etapas, formas, modelos y variaciones con características específicas que corresponden al contexto histórico particular en el que se desarrolla, trastocando los ámbitos sociales, políticos y económicos, que a su vez impactan paralelamente a todos los actores de la sociedad en general (Estados, instituciones, organizaciones, corporaciones, grupos, comunidades, etc.) que se encuentran estrechamente vinculados en su forma y función, al cómo se configura, se presenta y organiza el sistema de producción capitalista en el transcurso del tiempo.

Bajo la premisa anterior, es importante destacar que el capitalismo se identifica como un sistema expansionista que posee dos características particulares que es extensivo e intensivo, las cuales explican su mantenimiento, adaptación y evolución a lo largo de la historia. De esta forma se entiende que:

El capitalismo es un sistema expansionista en un doble sentido: extensivo e intensivo. En primer lugar, se ha expandido constantemente hacia el exterior en todo el mundo a las nuevas áreas que antes estaban fuera del sistema de producción de mercancías y las han incorporado a las relaciones capitalistas de mercado, ya sea a través de mecanismos de dominación política y militar o de la compulsión económica del mercado. Ésta es la ampliación extensiva del capitalismo. En segundo lugar. El capitalismo se expande a través

de mercantilizar las relaciones sociales, proceso mediante el cual la producción capitalista o de mercancías reemplaza las formas de producción precapitalistas o no capitalistas. La mercantilización se profundiza constantemente, de manera que actividades humanas que antes estaban fuera de la lógica de la producción capitalista se incorporan a esta lógica. (Robinson, 2015, p.28).

De lo anterior, es necesario identificar que las dinámicas capitalistas en los que se aplican los diversos mecanismos para cumplir con la cualidad extensiva del sistema capitalista requieren de un ente el cual tenga la capacidad justamente de reproducir las relaciones sociales, políticas, económicas y en el caso necesario de la aplicación y uso de la fuerza mediante un brazo militar; así aparece la figura del Estado, como actor central ligado intrínsecamente al sistema capitalista, dado que:

El Estado aparece como representante del interés general de la sociedad, del interés capitalista en abstracto y por tanto se le concede la responsabilidad de garantizar las condiciones generales de la reproducción social: es el garante general del funcionamiento y perpetuación del modo de organización social en el ámbito bajo su jurisdicción. (Ceceña, 2009, p.108).

De este modo se tiene conciencia de que la propia expansión del sistema capitalista no puede ser entendida sin la figura del Estado, pero a su vez, se logra visualizar que las formas en las que se ha expandido recurren a mecanismos de diversos ámbitos, entre ellos, un estado latente de guerra, de uso de la fuerza y violencia, y de la militarización de las relaciones sociales por lo que se tiene evidencia de que:

El Estado capitalista ha engendrado una intensa militarización. Además, el poder militar, la violencia y las guerras, han sido parte de la expansión y la mundialización del sistema capitalista y constituyen elementos imprescindibles de esa lógica. En el período inicial del capitalismo, el papel del militarismo fue determinante en la Conquista de América, con la eclosión de la Revolución Industrial y el paso del capitalismo comercial al capitalismo pleno o industrial, se asiste a una institucionalización (e hipertrofia) del militarismo, que se vuelve un aparato privilegiado y permanente en el seno del Estado típicamente capitalista, el Estado nación engendrado en el siglo XIX. (William, 1990, p.17).

Dado lo anterior, se puede identificar que ha sido una relación estrecha la que el Estado ha establecido con las instituciones militares, entendidas estas como el brazo armado, legalmente constituido y reconocido para la aplicación de la fuerza y violencia; ambos insertados en la misma lógica capitalista orientada a la expansión de un espacio capitalista en donde los diversos ámbitos de lo social, político y económico estén ordenados al mantenimiento de este. Por lo que en otras palabras se debe comprender que:

La producción del espacio capitalista no puede ser entendida sin el Estado, eje articulador de la acumulación originaria, de producción de sociabilidad capitalista, promotor y defensor del derecho de propiedad privada y ente impositivo de un orden social netamente capitalista. Una entidad que ha propiciado y llevado a cabo toda una lógica de

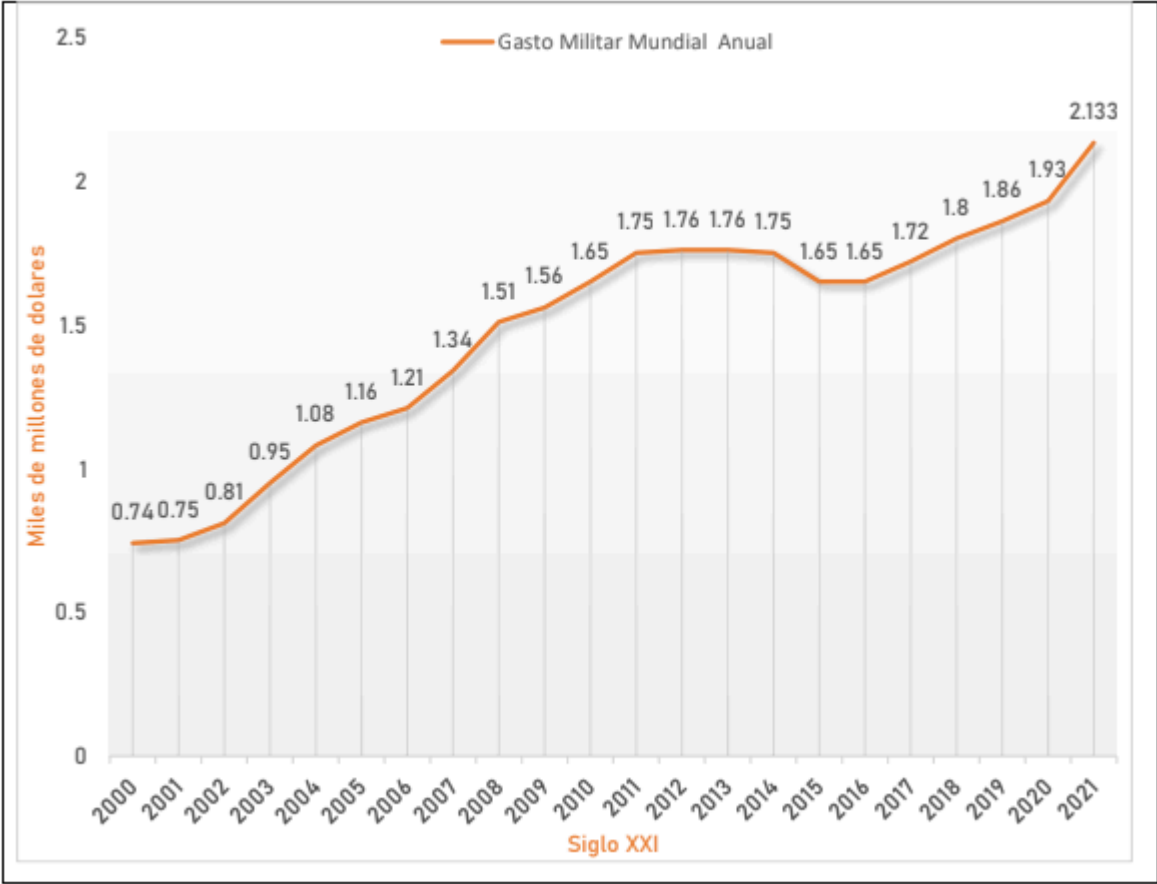
militarización en escala planetaria. La militarización del espacio capitalista ha sido consolidada mediante la acción y la presencia militares, lo cual se ha convertido ya en una tendencia histórica. La extrapolación de la lógica de guerra permanente en una escala planetaria no podría haber acontecido sin esta tendencia constante hacia la militarización del espacio que se va constituyendo. (Herrera, 2012, pp. 17 – 18).

Lo anterior puede ser ilustrado al momento en que se observa la tendencia histórica que ha existido al menos en el gasto militar mundial desde el siglo XX, a raíz de la Primera y Segunda Guerra Mundial (*Véase cuadro 1*) que es a partir de estos acontecimientos que se empieza a llevar un registro constante de la cantidad de recursos monetarios que se invierten en el ámbito militar por parte de los Estados. Esto ha logrado mantenerse como una tendencia que va al alza, ya que como se muestra en el Cuadro 2, la tendencia del gasto militar mundial en lo que va del siglo XXI (2000 – 2021) los documentos del “Anuario de armamento, desarme y seguridad internacional” anuales que publica el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, junto a la base de datos del Banco Mundial acerca del “Gasto Militar”, indican que en el transcurso de solo veinte años, el gasto militar mundial se ha triplicado, donde a comienzos del siglo se registró un gasto de 740 mil millones de dólares y hasta el año de 2021, se ha registrado la cifra más alta de la historia con 2.133 mil millones de dólares en el gasto militar mundial (*Véase cuadro 2*).

Una cuestión importante a resaltar es el hecho que este aumento gradual y significativo al día de hoy en el gasto militar mundial, no solo es una expresión de lo preponderante que continúa siendo el ámbito militar en las relaciones internacionales, sino que, al momento de analizar la distribuciones y los fines de estos recursos no solamente van dirigidos a la simple producción-comercialización del armamento convencional, si no que ahora se extienden a áreas científico-tecnológicas de avanzada que escalan a ámbitos no-militares pero que al ser desarrolladas por la propia industria militar tienden a llevar de manera implícita una lógica de convertir en un tema de seguridad-militar otros niveles de la vida social, dicho en otras palabras que regresan al análisis entre capitalismo-Estado-militarización, es importante reflexionar que:

La militarización se vuelve un signo de las relaciones capitalistas a nivel mundial, porque es a través de ella que la sociedad se ordena y racionaliza en sus procesos y relaciones, adoptando formas organizativas netamente militarizadas, como en el ámbito de la organización y división del trabajo, las formas jerárquicas dentro y fuera del ámbito productivo, la uniformización de actividades, la medición de los tiempos productivos y no productivos y otros signos más que se trasladan del ámbito de la disciplina militar al disciplinamiento social. (William, 1990, pp. 17 – 18).

CUADRO 1. Tendencia del Gasto Militar Mundial en el Nuevo Milenio (2000 – 2021)

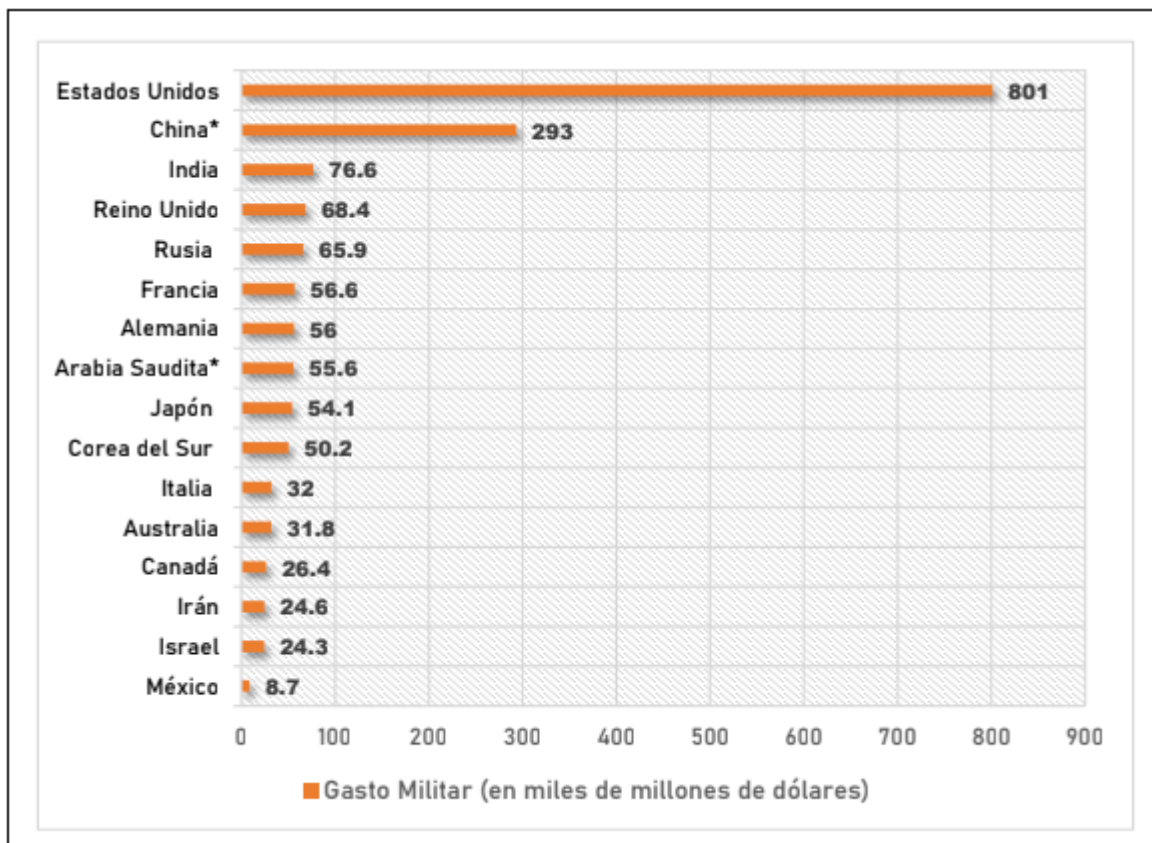


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz; Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security (2000 – 2021); SIPRI, Estocolmo, 2000–2021. Y Banco Mundial; Military expenditure (current USD); World Bank Group Data, Washington DC, Julio, 2022.

Asimismo, es posible identificar que existe prioridad por determinados Estados en mantener un gasto militar muy alto, esto siguiendo también una tendencia dados los resultados de la Segunda Guerra Mundial, en donde los países ganadores de la guerra son aquellos que han mantenido un gasto militar mayor que al resto de países que inclusive no participaron en la contienda armada, tal como se muestra en el Cuadro 3, en donde Estados Unidos es el país que comprende más del 50% del gasto militar mundial alcanzando hasta el año 2021 los 801 mil millones de dólares, su competidor más cercano es la República Popular China que bajo solo estimaciones del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación en su informe del “Tendencias del gasto militar mundial”, el país alcanzó aproximadamente los 293 mil millones de dólares, apenas cerca de una tercera parte del gasto militar realizado por Estados Unidos. Seguidos se pueden encontrar a la India (76.6), el Reino Unido (68.4), Rusia (65.9), o Francia (56.6), quienes localizan su gasto militar en rango desde los 55 y hasta los 76 mil millones de dólares. El signo más evidente de la militarización, “sin duda está dado por la red de bases militares y presencia física militar que

algunas potencias (especialmente Estados Unidos) poseen hoy en el mundo y que permiten el control y vigilancia sobre esos enclaves geoestratégicos que sostienen gran parte de la dinámica hegemónica mundial”. (Herrera, 2012, p.18)

CUADRO 2. Gasto Militar en el Mundo de 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz; *Trends in world military Expenditure 2021*, SIPRI Fact Sheet, Estocolmo, abril, 2022, pp. 2 – 3.

En otra breve esquematización del cómo se da en la actualidad la dimensión del gasto militar mundial alrededor de las diferentes regiones del mundo el Cuadro 4 muestra cómo se concentra en América (concretamente Norteamérica) el mayor gasto militar del mundo, únicamente por la presencia de Estados Unidos, lógica que no responde por igual al resto del continente americano (Centroamérica y Sudamérica) ni mucho menos al resto de país de la región norte americana (México y Canadá). Sin embargo, Europa y Asia concentran al segundo mayor conglomerado de países que mayores recursos destina al gasto militar, mientras que en otras regiones como África y Oceanía representan en su conjunto la menor concentración de gasto militar del mundo.

CUADRO 3. Gasto Militar en el Mundo por Regiones de 2021

Región	Subregión	Gasto estimado (MMDD)	Porcentaje
América		833	42%
	Norteamérica	827	
	Centroamérica y el Caribe ¹	11	
	Sudamérica	45.3	
África²		(39.7)	1.9%
	África del Norte	(19.6)	
	África Subsahariana	20.1	
Asia – Oceanía		586	28%
	Asia Central ³	1.8	
	Asia del Este ⁴	411	
	Sudeste de Asia	43.1	
	Sur de Asia	95.1	
	Oceanía	35.3	
Europa		418	20%
	Europa Central y Occidental	342	
	Europa del Este	76.3	
Medio Oriente⁵		(186)	8.8%
	Gasto Mundial	2133	
() = datos oficiales no disponibles o no aplicables; estimación del SIPRI; basado en el PIB = producto interior bruto y tendencias actuales de cada país. ¹Se excluyen datos de Cuba ²Se excluyen datos de Djibouti, Eritrea y Somalia ³Se excluyen datos de Turkmenistán y Uzbekistán ⁴Se excluyen datos de Corea del Norte ⁵Se excluyen datos de Siria y Yemen			

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz; *Trends in world military Expenditure 2021*, SIPRI Military Expenditure Database, Estocolmo, abril, 2022, pp. 4 – 9.

Retomando el análisis previo entre la relación capitalismo-Estado-militarización es importante añadir un elemento imprescindible que ha acompañado justamente al desarrollo y expansión de la industria militar y con ello al aumento gradual y progresivo del gasto militar mundial, y es que, si bien el Estado es quien mediante sus recursos prioriza o no el destino de los mismo al ámbito militar, el hecho es que esta va de la mano de un complejo industrial dedicado a las esferas de lo militar y la guerra, quienes son parte las corporaciones, mismas que han impulsado el desarrollo en el plano económico y de una lógica de mercado capitalista la industria militar, pero que no dejan de tener una relación estrecha y vinculante con la autoridad estatal, que resulta ser el ámbito en el que se instalan y desarrollan sus actividades productivas.

En lo económico entendido como el espacio de la competencia, se dirimen libremente las fuerzas de la economía – donde las corporaciones son protagonistas crecientemente privilegiadas – entendidas como entes individuales – o colectivos individualizados – en procura de construir las mejores posiciones dentro de la competencia. La dinámica es conducida de manera preponderante por las corporaciones, dentro de los marcos generales establecidos en el nivel del Estado. (Ceceña, 2009, p.114).

De la mano de la figura del Estado el actuar y desarrollo de las diversas actividades de las corporaciones, se ha generado también una relación simbiótica entre Estado-corporación donde estas últimas también se vuelven parte fundamental de la reproducción del propio sistema capitalista, pero operando a partir de los espacios y reglas establecidos por la autoridad estatal que es quien gobierna en los órdenes de lo político y económico, es importante comprender que en la secuencia capitalismo-Estado-militarización también:

Las corporaciones son los agentes fundamentales del sistema capitalista. Su protagonismo recorre todas las etapas de su evolución llegando a ser abrumador en los tiempos contemporáneos. Las corporaciones reinan en la producción, marcan las orientaciones y ritmos tecnológicos, controlan el consumo y los modos de vida, y también se han incorporado, directamente, al terreno del disciplinamiento social. Tanto las corporaciones como el Estado son formas de institucionalización del sujeto capitalista [...] La acción del Estado como agente de una sociedad organizada jerárquicamente consiste en garantizar condiciones para su reproducción jerárquica. (Ceceña, 2008, p. 108).

Ahora bien, bajo la tendencia de la militarización y la preponderancia del ámbito militar en el entorno de la seguridad y propiamente de la guerra, es importante reconocer como se ha mencionado anteriormente, en primer lugar la expansión y posteriormente la reproducción y mantenimiento del orden social capitalista se ha respaldado de la consecución de guerras, hechos violentos y reiterado uso de la fuerza mediante el brazo armado del Estado institucionalizado en las fuerzas armadas, pero ¿Cuál es la correlación que existe entre la guerra y el capitalismo? Y ¿cómo puede vincularse a su vez con un

fenómeno de privatización de la guerra y la seguridad donde las corporaciones militares toman roles cada vez más importantes?

La guerra impulsa la acumulación de capital y produce enormes ganancias para quienes participan en ella. Sin embargo, el tránsito desde las guerras mundiales y los conflictos de la Guerra Fría hacia las llamadas “nuevas guerras” y “guerras asimétricas”, introdujo cambios significativos en las relaciones entre las corporaciones, los Estados y las instituciones que participan en los conflictos bélicos. Estos cambios pueden ordenarse en torno a dos ejes:

- (1) En primer lugar, la guerra “desborda” sus antiguos límites marcados por conflictos territoriales con enemigos identificados y generalmente organizados bajo la forma de fuerzas armadas, para convertirse en una práctica de “espectro completo” en la que los estrategas y comandantes militares no reconocen entre combatientes y población civil.
- (2) En segundo lugar, el Estado y las instituciones ceden buena parte de sus actividades bélicas a las corporaciones privadas: de manera similar a lo que sucede con otros sectores de la actividad productiva, las tareas de defensa, y no solo la producción de armamentos, pasan a manos de empresas privadas. (Ornelas, 2019, p.6).

Como se ha hecho mención y seguido una secuencia lógica de los distintos procesos que comprenden al fenómeno de la privatización de la guerra y la seguridad, es este punto donde confluyen las diversas transformaciones que dan forma al objeto de estudio, el término de la Guerra Fría, la aplicación de las políticas neoliberales, la difusión de las conceptualizaciones de las “nuevas guerras”, los “nuevos actores” de la seguridad, los escenarios de guerra no convencionales, el crecimiento y expansión del mercado de la guerra y la seguridad mediante la proliferación de corporaciones militares y de empresas de seguridad privada, y llegado hasta este punto, el análisis entre la relación capitalismo-Estado-militarización; se da muestra del complejo proceso de rastrear el origen, las causas, evolución y desarrollo del fenómeno hasta la actualidad, pero que a su vez dan cuenta de la importancia de un acercamiento explicativo y detallado del cómo (de entre otras maneras) puede abordarse la problemática de esta investigación.

La transformación en curso no sólo implica la complementariedad entre el Estado y las corporaciones privadas (que es la justificación de gobernantes y estrategias militares para privatizar las actividades), sino la cesión de tareas estratégicas a las instituciones privadas, que aúnan a un alto impacto en la trayectoria de los conflictos armados con la evasión de las leyes de guerra y los controles gubernamentales e internacionales. (Ornelas, 2019, p.7).

Finalmente, la conducción de todos los elementos previos abordados llevan a la necesidad de explorar de manera detallada las dimensiones de la industria militar y de los servicios de seguridad, como se configura en la actualidad la cartera de servicios, actividades y proyectos que desarrollan, cómo se instalan en el mercado mundial, quienes son los que llevan a cabo estos procesos y hasta qué dimensiones de lo militar y de la seguridad se han extendido las esferas de los agentes privados mediante sus recursos y medios, y finalmente el

impacto y repercusiones jurídicas internacionales que esto propicia, en su regulación, vigilancia e impacto directo en la vulneración de los derechos humanos en contextos militares operacionales y entornos estratégicos de la seguridad.

Fuentes de Consulta

Azzellini, D., & Kanzleiter, B. (2009). El negocio de la guerra: Nuevos mercenarios y terrorismo de Estado. Monte Ávila Editores Latinoamericana.

Banco Mundial. (2022, julio). Military expenditure (current USD). World Bank Group Data. <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD>

Brooks, D. (2000). Messiahs or mercenaries? The future of international private military services. *International Peacekeeping*, 7(4), pp. 25-50. <https://doi.org/10.1080/13533310008413819>

Ceceña, A. E. (2005). La territorialidad de las corporaciones. En A. E. Ceceña & R. Ornelas (Coords.), *Las corporaciones y la economía-mundo: El capitalismo monopolista y la economía mexicana en retrospectiva* (p. 108). Siglo XXI/IIEc/FE/UNAM.

Herrera Santana, D. (2012, marzo-abril). La política es la continuación de la guerra por otros medios: Hegemonía y poder en las relaciones internacionales del siglo XXI. *Escenarios XXI*, 2(13), [pp.].

Hernández-Vela Salgado, E. (2013). *Enciclopedia de relaciones internacionales* (7.a ed., Vol. III). Porrúa.

Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz [SIPRI]. (2022, abril). Trends in world military expenditure 2021 (SIPRI Fact Sheet). Stockholm International Peace Research Institute. <https://sipri.org/publications>

Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz [SIPRI]. (2022). SIPRI Military Expenditure Database. Stockholm International Peace Research Institute. <https://milex.sipri.org>

Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz [SIPRI]. (2000–2021). *Yearbook: Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute.

Kanzleiter, B. (2005). Guerra y Paz, S.R.L.: Ejércitos y corporaciones militares privadas como actores de las nuevas guerras. En D. Azzellini & B. Kanzleiter (Eds.), *La privatización de las guerras* (pp. [pp.]). Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

Laborie Iglesias, M. (2012). La privatización de la seguridad: Las empresas militares y de seguridad privada en el entorno estratégico actual. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.

Ornelas, R. (2019, octubre). Las corporaciones militares y el gran negocio de la guerra. *América Latina en Movimiento*, 544, 5–12.

Ortiz, C. (2005). Regulating private military companies: States and the expanding business of commercial security provision. En L. Assassi & D. Wigan (Eds.), *Global regulation* (pp. [pp.]). Palgrave Macmillan.

Robinson, W. I. (2015). *América Latina y el capitalismo global: Una perspectiva crítica de la globalización*. Siglo XXI Editores.

Toro, M., & Macías, A. (2012). Las compañías militares y de seguridad privada en Estados fallidos: ¿Una solución a la incapacidad estatal? *Ópera*, 12, 209–223.
<https://doi.org/10.18601/16578651.n12.11>

Vesentini, J. W. (1990). Imperialismo e geopolítica global (espaço e dominação na escala planetária). Papirus.

Lecciones latinoamericanas para pensar un TLC entre China y Uruguay

Matias López

FLACSO Argentina

ORCID: 0000-0002-2321-7240

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El objetivo de este trabajo es realizar un breve análisis sobre las oportunidades y desafíos de un posible Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Uruguay y China, desde una mirada regional, a partir de una revisión de la experiencia de los cinco países latinoamericanos que ya tienen un TLC con China: Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú y Nicaragua. Para esto, se utilizaron fuentes oficiales y académicas y periodísticas sobre cada caso en particular. El análisis destaca que los casos observados han incrementado significativamente el comercio bilateral y fortalecido algunos sectores específicos, fundamentalmente de producción primaria. Para Uruguay, estas experiencias crean un marco referencial para analizar los posibles beneficios y desafíos sobre la firma de un TLC con China en particular lo que tiene que ver con la diversificación productiva.

Palabras clave

China, diversificación productiva, Tratado de Libre Comercio, Uruguay, experiencias regionales

Market Access, Issue Linkage, and Mitigation: the Political Economy of Uruguay's Accession to the Patent Cooperation Treaty

Nicolás Pose-Ferraro

Universidad de la República, Uruguay

Ken Shadlen

London School of Economics, Reino Unido

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

This paper uses the case of Uruguay's accession to the Patent Cooperation Treaty (PCT) to show how international politics can change domestic politics by mobilizing new actors and thereby altering the shape and size of coalitions, and by prompting key actors to revise their political strategies. The paper is based around a comparison of two initiatives that the Uruguayan Executive sent to Congress to join the PCT, one in 2017 that failed and another in 2023-2024 that succeeded. We show that the nature of the linkage to international trade, specifically the inclusion of a provision that makes PCT membership mandatory for participating in the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), mobilized exporters in a way that the first initiative, lacking such explicit linkage, did not. Indeed, both legislative initiatives were sent by the Executive with the same supporting logics and rationale, and most of the societal reactions to the two proposals were similar, but in the second case the associations representing Uruguay's leading export sectors mobilized strongly in support of joining the PCT, to assure the country's access to the CPTPP. We explain that Uruguay's exporters, which are neither producers nor users of patents, have little to gain directly from the PCT, a technical agreement that affects the process by which international patent applications are treated in Uruguay and Uruguayan applications are treated abroad, and we cite their conversion into intense PCT advocates as an example of "activating agnostics," the process by which actors become supportive of an ancillary issue about which they ordinarily would not care on account of concerns with the issue's effects on the market access they enjoy. We also show how the association representing Uruguay's national pharmaceutical firms, historically the principal opponent, reacted with a strategy of mitigation.

Palabras clave

political economy, trade, patents, Uruguay

Mercenarios de la postmodernidad y las guerras híbridas

Martín Medina

Universidad de la Cuenca del Plata

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En los últimos 20 años, el papel de los mercenarios adquirió una relevancia significativa en las Relaciones Internacionales. Hay un aumento en su participación en conflictos interestatales e intraestatales, así como en operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este fenómeno se desarrolló en paralelo con el proceso de globalización, que fortaleció la influencia de estas empresas en el ámbito internacional. Sin embargo, su creciente presencia también ha suscitado críticas debido a la falta de regulación, lo que plantea serias preocupaciones sobre la seguridad y soberanía estatal. Además, las reiteradas violaciones a los Derechos Humanos han puesto de manifiesto los problemas derivados del secretismo que rodea sus actividades y la escasa legitimidad de los servicios que ofrecen, especialmente cuando son utilizados por organismos internacionales como la ONU.

Palabras clave

Mercenarios, Derecho Humanos, ONU, Estados-Nación

Percepción de amenazas y estrategias de equilibrio: Argentina y la carrera armamentista naval del Cono Sur (1906-1914)

Rodrigo Ventura de Marco

FLACSO-USAL

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

A principios del siglo XX, la *Royal Navy* británica revolucionó el escenario naval con la construcción del *HMS Dreadnought*. En este contexto, la adquisición de dos navíos de esta clase por parte de la armada brasileña devino en una carrera armamentista con Argentina y Chile, la cual se prolongaría hasta el inicio de la primera guerra mundial ¿Cuál fue la estrategia argentina para balancear la distribución de poder regional y que factores domésticos la estructuraron? El siguiente trabajo tiene por objeto realizar un estudio de caso de naturaleza analítica sobre la estrategia de balance de poder argentina durante el periodo comprendido entre 1906 y 1914 desde una perspectiva realista neoclásica de la política exterior. Para ello, basándonos en fuentes primarias y secundarias, analizaremos el contexto internacional y regional de la época, la percepción de los tomadores de decisiones argentinos y la posterior estrategia de equilibrio en base a la capacidad de movilización de recursos a nivel doméstico y la identificación de componentes estratégicos para la seguridad del estado. Los resultados de esta investigación revelan que la estrategia de equilibrio adoptada por el gobierno argentino fue la emulación del accionar brasileño para mantener la distribución de poder material previa al desequilibrio producido por la adquisición de acorazados tipo *dreadnought*. Asimismo, como resultado colateral, el hallazgo de documentos desconocidos dan cuenta que Argentina realizó trabajos de inteligencia sobre Brasil y Chile.

Palabras clave

Argentina, Carrera Armamentista Naval, Estrategias de equilibrio, Realismo Neoclásico, Política Exterior

Políticas indigenistas integracionistas en Colombia en el siglo XX

Aura Lisette Reyes Gavilán

Universidad de Antioquia

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Las políticas indigenistas tienen una larga trayectoria en la configuración del Estado-Nación en Colombia. Desde las políticas de disolución de resguardos de mediados del siglo XIX, los procesos de misión y evangelización de pueblos indígenas a finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, las políticas integracionistas de mediados de siglo, y, las políticas multiculturalistas y de reivindicación de derechos étnicos y culturales de finales del siglo XX e inicios del XXI. Es importante anotar que, si bien se ha dado una gestión gubernamental de dichas políticas, los movimientos indígenas han dado lugar a procesos de organización que hacen contrapunto a dichas políticas y han logrado reconfigurar el ejercicio estatal en relación con los pueblos indígenas.

En esta intervención se analizarán las políticas indigenistas integracionistas y su relación con las relaciones internacionales en el marco de las políticas panamericanistas dirigidas hacia América Latina, especialmente a Colombia. A través del caso de la División de Asuntos Indígenas, adscrita en 1960 al Ministerio de Gobierno, se cuestionará sobre las políticas indigenistas colombianas y su vinculación con las políticas norteamericanas en las décadas de 1960 y 1970, a través de los lineamientos, estrategias y acciones que se dirigieron a pueblos indígenas en el país, así como la participación de entidades norteamericanas como el Instituto Lingüístico de Verano, el Programa Andino y la institución CARE, entre otras, en los procesos de intervención de pueblos indígenas en este período.

Palabras clave

Indigenismo, integracionismo, Colombia

Reinvención del multilateralismo global: el papel de la UNCTAD en la gobernanza comercial de los Países Menos Adelantados frente al debilitamiento de la OMC

Andrea Luján

Pontificia Universidad Católica del Perú

Ricardo Asenjo

Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen

El debilitamiento de la OMC (Organización Mundial del Comercio) ha causado un quiebre en la gobernanza comercial global, lo que se ha visto reflejado en el auge de las disputas comerciales entre China y Estados Unidos. Frente a este escenario, la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) ha asumido un papel crucial como un actor normativo en el multilateralismo comercial, puesto que, como órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU, pretende trascender como foro de debate y cooperación, en defensa de los Países Menos Adelantados y sus mercados dependientes de materias primas. Esta investigación busca responder la siguiente pregunta: ¿Cómo ha contribuido la UNCTAD a la asistencia técnica y mecanismos de capacitación en materia de negociación comercial en favor de los Países Menos Adelantados, frente al debilitamiento de la OMC? A través de una metodología cualitativa, se ejecuta la revisión de políticas formuladas por la UNCTAD y en la examinación de su impacto en los Países Menos Adelantados. Los hallazgos preliminares sugieren que la UNCTAD ha jugado un rol sustancial en las propuestas de reforma del sistema multilateral de comercio, posicionándose como un apoyo clave en la resolución de disputas comerciales. A 80 años de la creación de la ONU, se concluye que es fundamental regresar a las bases fundacionales del organismo, promoviendo una gobernanza comercial pacífica frente al actual panorama de emergente guerra comercial.

Palabras clave

UNCTAD, Negociación comercial, Países Menos Adelantados, OMC, Multilateralismo

1. Introducción

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la constitución de un nuevo orden comercial internacional buscaba establecer un paradigma global para la resolución de disputas comerciales y la estabilidad de las relaciones económicas entre Estados. De acuerdo con Smith (2020), el sistema de equilibrio de poder fue sustituido por un sistema de seguridad colectiva, bajo la vanguardia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y emprendió un discurso promotor de la gobernanza democrática y los derechos humanos. En ese sentido, el orden posterior a la Segunda Guerra Mundial implicó la creación de las instituciones emanadas del Acuerdo de Bretton Woods, destinadas no solo a la regulación de la estabilidad monetaria, sino también a la liberalización del comercio. La convergencia de estos factores constituyen lo que hoy se denomina el orden liberal, compuesto por una estructura económica liberal y una gobernanza multilateral centrada en el sistema de las Naciones Unidas. Dicho orden, concebido desde ópticas eurocéntricas, fue presentado como universal e inevitable, lo que limitó la incorporación de perspectivas del sur global.

No obstante, en la actualidad, dichos cimientos no parecen mantener la entereza inicial, presenciando el debilitamiento de organismos multilaterales frente al surgimiento de nuevos desafíos globales, lo cual ha desencadenado una serie de tensiones e incertidumbres en las negociaciones comerciales. La Organización Mundial del Comercio (OMC) se enmarca dentro de este fenómeno, pues su sistema de solución de diferencias se encuentra en *impasse* tras el bloqueo del Órgano de Apelación, impulsado por Estados Unidos, lo cual ha desestabilizado el ritmo en la regulación de conflictos comerciales. Dicha situación de *impasse* acarrea consigo una crisis generalizada dentro de los espacios de cooperación multilateral que, sumado a posturas y discursos proteccionistas en ascendencia, estimula el reforzamiento de las relaciones bilaterales entre los Estados. En ese sentido, la crisis del consenso global no es propia del porvenir, sino del presente que nos interpela. Las tensiones geopolíticas remecen las matrices teóricas que sostienen la supervivencia de un orden internacional basado en reglas. El punto es aún más álgido cuando el núcleo de la tensión se configura en un espectro económico, es decir, de donde depende la satisfacción de necesidades de los Estados, constituido en un presente marcado por la fragmentación de la gobernanza comercial y el resurgimiento de discursos proteccionistas.

Frente a este contexto, resulta urgente analizar el papel que desempeña la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en su calidad de organismo intergubernamental y subsidiario de la Asamblea General de la ONU, y, con mayor énfasis, su trascendencia como foro de debate y cooperación en materia de comercio internacional. Empezar este análisis nos permitirá someter a consideración si la UNCTAD, como un actor complementario o alternativo en las negociaciones comerciales, puede ser la solución a la crisis multilateral comercial y a las disputas por la consolidación de

potencias emergentes. Desde su creación, situada entre la adopción del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y su posterior sustitución por la OMC, la UNCTAD se ha convertido en un agente clave para la formulación de políticas comerciales, la defensa de los intereses comerciales de los países en desarrollo y la diversificación de actividades productivas en mercados dependientes de materias primas.

En ese sentido, la presente investigación pretende examinar en qué medida la UNCTAD puede constituirse en un actor complementario, o incluso alternativo, a la OMC en un panorama de crisis del multilateralismo comercial. Al problematizar las bases históricas del orden liberal y reconocer las limitaciones estructurales que enfrentan los Países Menos Adelantados (PMA), se pretende abrir un espacio de reflexión sobre cómo visiones alternativas pueden contribuir a imaginar una dinámica de cooperación multilateral más inclusiva y receptiva a las realidades de los países en desarrollo.

2. Marco teórico

El Sistema de Comercio Internacional puede definirse como el entramado de normas, instituciones y principios que buscan organizar y facilitar los flujos de bienes y servicios a escala global. Su núcleo se ha construido históricamente en torno GATT, concebido tras la Segunda Guerra Mundial como marco de cooperación para la recuperación económica (De Clercq, 1987), y, desde 1995, en la OMC, que introdujo un mayor soporte institucional y mecanismos vinculantes de solución de controversias. Entre sus principios fundamentales se encuentran la no discriminación, la liberalización, la reciprocidad, la salvaguarda y el desarrollo (Finlayson & Zacher, 1981).

Más allá de su dimensión técnico-jurídica, este sistema constituye un espacio de tensiones políticas y económicas. Por un lado, promueve la expansión del comercio multilateral y la integración progresiva de las economías (Capling & Higgott, 2009). Por otro lado, enfrenta las demandas de los países en desarrollo, que reclaman un trato especial y diferenciado frente a las asimetrías estructurales que persisten en la economía mundial (Tijmes, 2016). De este modo, el Sistema de Comercio Internacional puede entenderse no sólo como un marco regulatorio para el intercambio, sino también como un escenario de disputa normativa y de negociación entre actores con poder desigual (Baldwin & Kay, 1975).

La categoría de PMA fue establecida en 1971, inicialmente con 24 miembros, en función de criterios como el PIB per cápita, la participación de las manufacturas en el producto interno y la tasa de analfabetismo (Oyarzún, 2001). Actualmente, la lista incluye 49 países, definidos por tres dimensiones: ingresos bajos, deficiencias en capital humano y vulnerabilidad económica, las cuales reflejan un diagnóstico estructural integral (UNCTAD, 2010). Desde el plano académico, la perspectiva crítica sostiene que estos países

permanecen atrapados en la periferia del sistema internacional, con economías frágiles, liberalización en condiciones desventajosas y escaso margen para diseñar políticas industriales y tecnológicas propias (UNCTAD, 2010). De ese modo, se encuentran argumentos que permiten poner el acento en el trato especial y diferenciado (TED) de estos países, entendido tanto en su dimensión pasiva (exención de obligaciones de apertura inmediata) como en su dimensión activa (acceso preferencial a mercados industrializados) (OMC, 2015). Sin embargo, la eficacia de estos mecanismos se ha visto limitada por factores como el bajo poder de negociación de los PMA, la exclusión de productos clave de los esquemas preferenciales y la débil implementación de la asistencia técnica (UNCTAD, 2010). Así, los PMA pueden entenderse como una categoría que visibiliza vulnerabilidades estructurales en la economía mundial, al mismo tiempo que constituye un campo de disputa entre medidas compensatorias y la reproducción de las asimetrías globales.

Con respecto al concepto de *soft law*, existen diversas discusiones jurídico-académicas que sugieren que el soft law reúne aquellas normas que se encuentran en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas o en los *gentlemen's agreements*, es decir, los acuerdos políticos entre los gobiernos, e incluso en ciertos códigos de conducta de los representantes de Estado, quienes en conjunto forman un orden jurídico intermedio (Barberis, 1993). En esa línea, rescataremos la acepción propuesta por Mauricio del Toro (2006), quien en sus palabras propone que:

El soft law busca describir la existencia de fenómenos jurídicos caracterizados por carecer de fuerza vinculante aunque no carentes de efectos jurídicos o al menos con cierta relevancia jurídica. Ello supone la existencia de una normatividad relativa en el sistema internacional y la consecuente afrenta al modelo dicotómico tradicional (p. 519).

De este modo, en un contexto de declive de la gobernanza multilateral, los Países Menos Adelantados (PMA) tienen mayores limitaciones para defender sus intereses mediante el *hard law*. Así, el *soft law* representa una ventana de oportunidad en sí mismo para poder generar efectos de normatividad relativa en la agenda multilateral y, en consecuencia, un equilibrio en un sistema internacional marcado por asimetrías.

3. Revisión de literatura

En la presente revisión de literatura se busca resumir las principales teorías, debates y vacíos de investigación en relación a la interacción entre la UNCTAD, la OMC y la condición de los Países Menos Adelantados. En primer lugar, la literatura clásica y neoclásica de los regímenes comerciales (Baldwin & Kay, 1975; Finlayson & Zacher, 1981; Jackson, 1990) destaca que tanto el GATT como la OMC son marcos institucionales que aminoran la incertidumbre, estructuran expectativas y promueven la cooperación internacional. Estas contribuciones ayudan a comprender las razones que motivaron la

creación de la OMC y qué tensiones atravesó su formulación, los límites temáticos, la selección de actores y la necesidad de mecanismos eficaces de cumplimiento.

En segundo lugar, diversos estudios sobre economía política explican la crisis del multilateralismo no solo como un problema de diseño institucional, sino como resultado de dinámicas políticas internas. Bowen y Broz (2002) destacan la relación en esta fragmentación política y los *veto players*, mientras que Jones (2023) asocia la erosión del multilateralismo con el auge del populismo y la resistencia frente a la globalización. Estas lecturas pueden explicar la pérdida de confianza en la organización a raíz de la erosión del multilateralismo, lo que ha orientado a los Estados hacia la toma de acuerdos de manera bilateral, regional y subregional (Bowen & Broz, 2022; Jones, 2023; Van Grastek, 2013). Asimismo, algunos estudios señalan que este debilitamiento afecta especialmente a los PMA, debido a que su inserción se encuentra estrechamente vinculada a la estabilidad del marco regulatorio internacional (Finlayson & Zacher, 1981; UNCTAD, 2010). Frente a esta situación, diversos artículos (Maal, 2013; Rothstein, 1979; UNCTAD 2014) coinciden en que la UNCTAD ha asumido un rol compensatorio a partir de tres ejes de acción: (i) la producción de diagnósticos y métricas enfocadas en la toma de decisiones y construcción de políticas públicas; (ii) la provisión de cooperación técnica y de iniciativas de *soft law*; y (iii) la promoción de plataformas enfocadas en la coordinación Sur-Sur con el enfoque de desarrollo de los PMA.

La UNCTAD, por su parte, ha sido objeto de análisis tanto histórico como contemporáneo. En trabajos como los de Rothstein (1979), Walters (1971) y Williams (1994) la presentan como un espacio de negociación y comunicación política para los países en desarrollo, especialmente durante la etapa del Nuevo Orden Económico Internacional (NIEO, por sus siglas en inglés). Los informes de los PMA (UNCTAD, 2023; UNCTAD, 2024) se encargan de documentar de forma sistemática los obstáculos y contextos que enfrentan estos países, abordan los problemas de financiamiento, la debilidad productiva, la vulnerabilidad comercial y es empleada para la formulación de propuestas con miras hacia el desarrollo, mismos que resultan centrales para nutrir la agenda de los PMA. Las ediciones de 2023 y 2024 hacen hincapié sobre las profundas brechas de financiamiento vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por otro lado, ante la paralización de la OMC, la UNCTAD continúa en su rol proveedor de bienes públicos cognitivos e institucionales, los cuales permiten a los PMA navegar en un contexto de transformaciones del *ethos* compartido (Maal, 2013; Bowen & Broz, 2022). No obstante, el debate académico eleva cuestiones al respecto del impacto de los programas de asistencia de la UNCTAD, puesto que su efectividad depende en gran medida de las capacidades institucionales de los mismos Estados asistidos y de su capacidad de coordinación doméstica (Álvarez Orellana, 2012, Oyarzón 2001, y Boutros-Ghali, 2006). Se plantea la necesidad de fortalecer márgenes de

políticas públicas y del diseño de mecanismos de financiamiento resilientes frente a crisis recurrentes. El debate actual incorpora además la inclusión de los PMA en sentidos de desarrollo amplios, donde la gobernanza y la distribución de beneficios se vuelven retos cruciales.

Por otro lado, un eje de especial relevancia lo constituyen los estudios sobre *soft law* y fuentes no vinculantes. Del Toro Huerta (2006) y Feler (2015) recalcan que el *soft law* es un instrumento de adaptación con amplio espectro de maniobra que facilita la cooperación a la vez que reduce costos de negociación. Barberis (1993) señalaba previamente como actos unilaterales también comprenden efectos jurídicos. En este marco, Nye (2004) y Smith (2020) analizan el *soft power* como una dimensión de influencia basada en ideas y legitimidad, lo que explica en parte el rol de la UNCTAD como proveedor de marcos analíticos, recomendaciones y narrativas de desarrollo.

A partir de esta revisión surgen hallazgos preliminares clave. Primero, entre los consensos, existe un reconocimiento en que la OMC logra institucionalizar la solución de controversias y aumentar la previsibilidad del comercio (Finlayson & Zacher, 1981; OMC, 2015), mientras que la UNCTAD, por su lado, se consolida como un foro de ideas y asistencia técnica para los países en desarrollo (Rothstein, 1979; Walters, 1971; UNCTAD, 2014). Segundo, entre las tensiones aún latentes, encontramos el enfrentamiento entre soberanía contra disciplina multilateral (Barfield, 2001), universalismo frente a fragmentación de acuerdos (Capling & Higgott, 2009) y la coexistencia entre *hard law* por parte de la OMC y *soft law* por parte de la UNCTAD. Tercero, los vacíos de investigación identificados incluyen la necesidad de estudios que rastreen cómo las recomendaciones de la UNCTAD influyen en las políticas públicas de los PMA, la construcción de indicadores que evalúen los efectos de los instrumentos de asistencia de la UNCTAD sobre los resultados comerciales de los PMA en aspectos como la diversificación de exportaciones o la reducción de costos aduaneros. Finalmente, resulta necesario cuestionar en qué medida la asistencia técnica compensa la ausencia de mecanismos efectivos de solución de diferencias, así como qué alternativas se podrían generar para enfrentar esta limitación estructural. Se debe reflexionar si en un contexto marcado por el auge del populismo global, la ruptura con el liberalismo enraizado y la fragmentación del *ethos* multilateral, la necesidad del financiamiento sostenible y la transición climática impulsarán a los países hacia la revitalización del multilateralismo comercial.

4. Los cimientos del orden comercial global

4.1. El surgimiento del GATT

El GATT fue suscrito en 1947 por veintitrés países como parte de la reorganización del sistema internacional posguerra (Howse y Langille, 2022). Surge ante la necesidad del

establecimiento de reglas comunes para el comercio internacional, con el principal objetivo de la liberalización económica en sintonía con dinámicas globalizadoras (Mc Rae, n.d.). El GATT se gesta como una medida alternativa a la propuesta trunca de la Organización Internacional del Comercio (OIC), ocupando dicha necesidad, se convertiría en el principal instrumento regulador del comercio internacional durante las tres décadas siguientes. En un principio, su labor se concentró primordialmente en la reducción progresiva de aranceles a través de espacios de negociación multilaterales. No obstante, los compromisos no tenían mayor impacto debido a la falta de consolidaciones arancelarias; puntualmente en la Ronda de Kennedy (1964-1967) se relanza el proceso liberalizador, pero es en la ronda de Tokio donde realmente se efectúan los resultados más ambiciosos de la historia del multilateralismo (Castro, 2010). Se adquiere un atractivo complementario a las flexibilidades de las negociaciones comerciales y establece sanciones contra las prácticas desleales, esencialmente llevadas a cabo desde países con economías desarrolladas y con posición de poder en el sistema internacional. De este modo, la combinación de reglas sancionadoras y mecanismos de defensa comercial fomentaron una proyección positiva del GATT hacia el exterior como un espacio de negociación más equitativo y no discriminatorio, lo que logró consolidar la confianza de países en desarrollo e incentivar su adhesión al acuerdo.

A diferencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción, instituciones creadas en el acuerdo de Bretton Woods, el GATT carecía de un organismo institucional permanente. Como señala Roessler (1997), el GATT al ser una alternativa inicialmente provisional ante el fallido impulso de la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC), no contó con un diseño institucional completo. De esta manera, no contaba con una secretaría robusta, lo que limitaba su capacidad para hacer cumplir sus disposiciones. No obstante, a pesar de sus limitaciones estructurales, el GATT logró consolidar una arquitectura básica de gobernanza comercial, a través de la promoción de principios comunes, siendo el principal la no discriminación hacia socios comerciales e importaciones (Hoekman y Kostecki, 1995). De esta manera, la suscripción del GATT marca un hito en la historia económica internacional, pues representa, en su momento, el más amplio esfuerzo para la creación de un marco multilateral de normas orientadas a regular el comercio. No obstante, el periodo posguerra será el reflejo de la consolidación de nuevas potencias que disputan la hegemonía y competirán por mantener posiciones de ventaja frente a otros países. El diseño del GATT, al igual que otras figuras posconflicto, son manifiesto del dominio de las potencias occidentales en el orden económico, en un contexto donde los países en desarrollo se insertan de manera periférica, siendo actores secundarios. Esta asimetría será posteriormente cuestionada, y las voces relegadas buscarán otras vías de

canalización de demandas económicas y políticas, lo que genera una ventana de oportunidad para el posicionamiento de espacios alternativos como la UNCTAD.

4.2. Origen político e institucional de la UNCTAD

La UNCTAD fue creada en 1964 con el objetivo de corregir los desequilibrios estructurales del sistema económico internacional que afectaban a los países en desarrollo. Su creación se encuentra enraizada con la singularidad histórica del proceso de descolonización acelerada, sumada al contexto del orden bipolar de la Guerra Fría.

Por un lado, el proceso de descolonización deriva en el surgimiento de un amplio número de Estados independientes, principalmente en África y Asia. Este proceso impactó directamente en la composición de la Asamblea General de la ONU, cuyo número pasó de 60 miembros en 1955 a 99 en 1960, incorporando en masa a las nuevas naciones independientes. Este ingreso simultáneo reforzó el peso político de los países en desarrollo, lo que consolida un bloque de países con intereses económicos comunes con capacidad de influir en la agenda multilateral (Williams 1994, 181). Por otro lado, como parte de las dinámicas de competencia y enfrentamiento del orden bipolar de la Guerra Fría, la URSS critica el “sesgo excluyente” del sistema comercial internacional, proponiendo conferencias globales de comercio alternativas que incluyan de manera plena a los países en desarrollo. Aunque inicialmente estas propuestas fueron ignoradas por las potencias occidentales, sirvieron para cimentar una plataforma retórica y diplomática para los países recién independizados, desde la cual se cuestionó la arquitectura del comercio internacional vigente (UNCTAD, 2014). Esta presión significó una amenaza a la influencia de Washington y sus aliados en el creciente bloque de los países en desarrollo, lo cual les orienta a adoptar una posición favorable para la creación de una conferencia dedicada exclusivamente al comercio y el desarrollo de los países menos favorecidos. De ese modo, la UNCTAD se gesta como un esfuerzo político para la democratización del sistema de comercio internacional, pretendiendo responder a la exclusión de las decisiones comerciales multilaterales, históricamente dominadas por las principales potencias.

La primera sesión de la UNCTAD, celebrada en Ginebra en 1964, materializa este viraje en la correlación de fuerzas dentro de las Naciones Unidas. En este foro, los países en desarrollo logran articular un programa comercial propio en un espacio multilateral de extenso alcance. Entre sus principales demandas se incluye el establecimiento de un sistema de preferencias arancelarias, enfocado en mejorar el acceso de sus exportaciones hacia los mercados desarrollados; también, un mayor acceso a financiamiento en condiciones favorables y reformas al sistema monetario internacional, con el fin de asegurar una distribución más equitativa de los beneficios del comercio global. En esta primera sesión se constituye el Grupo de los 77 (G77), coalición creada por distintos países en desarrollo para coordinar posiciones y negociar en bloque frente a las potencias industrializadas. Esta

dinámica de asociación refleja la capacidad negociadora de los países en desarrollo a la vez que institucionaliza la práctica de la diplomacia colectiva como estrategia para equilibrar la asimetría estructural en las negociaciones económicas internacionales.

La organización situó en la agenda internacional temas anteriormente marginados en el GATT, como la necesidad del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, la estabilización de los precios de los productos básicos y el reconocimiento de que las reglas comerciales no podían aplicarse de manera uniforme a economías con diferentes niveles de desarrollo (UNCTAD, 2014). A través de su relato, Boutros Boutros-Ghali (2006), ex Secretario General de las Naciones Unidas, señala cómo un comentarista del

Norte Global reflexionaba sobre la puesta en marcha de la UNCTAD y sostenía que “ha impresionado a los ricos con los problemas de los pobres, ha dado ímpetu a las nuevas propuestas y ha estimulado a otros organismos internacionales para que reevalúen sus esfuerzos y los intensifiquen” (p. 4). Asimismo, un logro temprano también fue el impulso decisivo al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que permitió a los países desarrollados otorgar reducciones arancelarias unilaterales a exportaciones provenientes de países en desarrollo sin infringir las reglas de no discriminación del GATT. Aunque el esquema se implementó formalmente bajo el GATT en 1971, su origen y legitimación política se gestaron en el seno de la UNCTAD (UNCTAD, 2014).

5. Del auge al desgaste: trayectorias rotas del multilateralismo comercial

5.1. Declive de la UNCTAD

Las potencias industrializadas mantuvieron la primacía del GATT como foro vinculante de negociación comercial, limitando en la práctica la capacidad de la UNCTAD para imponer compromisos obligatorios. Posteriormente, la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT (1986-1994) culminó con la creación de la OMC en 1995, una organización con un mandato mucho más amplio, institucionalizado y universal que absorbió las funciones del GATT. A partir de ese momento, la UNCTAD perdió progresivamente su rol como foro principal de negociación en asuntos comerciales, los críticos sostenían que el antagonismo Norte-Sur, promovido por la UNCTAD, debía quedar en el pasado, y con él, las instituciones que lo fomentaban (Maal, 2013). Según Maal (2013), este espacio mutó de un foro de negociación a un foro de consenso, donde se ofrece asistencia práctica a los países en desarrollo para que se adaptaran al orden económico existente en lugar de desafiarlo.

Entre otras explicaciones para el debilitamiento de la UNCTAD, la reversión significativa de sus políticas a favor de los países en desarrollo condenaron al declive de su mandato esencial, entre estas encontramos dos variables fundamentales: la brecha de implementación del Programa de Acción y la enmarcación ideológica a la que fue sometida

tras las VIII y IX Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebradas en Cartagena en Colombia y en Midrand en Sudáfrica respectivamente. Con respecto a la brecha de implementación, según el Comunicado de la segunda reunión ministerial de los países menos adelantados, Cartagena de Indias (1992), los Ministros advirtieron que “la comunidad internacional prestaba relativamente más atención a la reforma de Europa central y oriental, así como a los acuerdos comerciales regionales de los países desarrollados” (p. 2), frente a lo cual exigieron firmemente en que esos acontecimientos, resultados de la desaparición de la tensión política tradicional entre Este-Oeste, no debían incentivar el relajo de la acción de la comunidad internacional en favor de los Países Menos Adelantados, y con menor justificación generar condiciones desfavorables para las corrientes de recursos comerciales hacia esos países. Los esfuerzos por emprender un entorno macroeconómico favorable para garantizar un crecimiento viable a largo plazo era el espíritu de la UNCTAD que, en tal circunstancia, enfrentaba amenazas y retrocesos puesto que el foco de atención se orientaba una vez más en occidente. Asimismo, en el mismo Comunicado, tras la realización de la Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales Comerciales, se expresó lo siguiente en referencia a los Ministros:

Lamentaron que el proyecto de Acta Final presentado por el Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales el 20 de diciembre de 1991 no reflejara el compromiso contraído por los participantes en la Declaración de Punta del Este de conceder un trato especial a los países menos adelantados. Por ello, recomendaron a todos los participantes en la Ronda que tuvieran en cuenta las dimensiones del desarrollo de los países menos adelantados y que, en todas las esferas pertinentes de las negociaciones, adoptaran medidas adecuadas para reforzar la base productiva de esos países, proporcionándoles el acceso necesario a inversiones y tecnología [...] sin exigirles que hicieran concesiones o contribuciones ni que contrajeron ningún compromiso u obligación nuevos o adicionales, que fueran contrarios a sus necesidades comerciales, financieras o de desarrollo o que estuvieran por encima de su capacidad administrativa e institucional (UNCTAD, 1992).

Estos intentos ostentosos por desconocer la naturaleza propositiva de la UNCTAD generó no solo la indignación de los Ministros representantes de los Estados miembros, sino también el desgaste institucional de la UNCTAD en el cumplimiento de sus objetivos. En relación con este factor de desatención de compromisos, hallamos que en el Informe de la UNCTAD sobre su noveno período de sesiones (1996) celebrado en Midrand, se notifica que la novena Conferencia “se ha caracterizado por unas francas evaluaciones del funcionamiento de la UNCTAD [...] Esto llevó a los Estados miembros a la determinación de construir una organización más eficaz, capaz de cumplir su mandato en un mundo en evolución” (p. 17). No obstante, este fue un intento exitoso de enmarcación ideológica y redefinición estructural de la institución. Ambos procesos no se limitaron a un plano discursivo, sino que se tradujeron en severas modificaciones orgánicas de la UNCTAD.

Retomando lo narrado por Boutros-Ghali (2006), se introdujo un cambio ideológico a través de la reducción de comités permanentes de la UNCTAD, mientras que los comités pasaron a llamarse comisiones, lo que no es solo una mera transformación terminológica, sino que tiene una carga significativamente institucional. Tal como lo sugirió Bourdieu en *Language and Symbolic Power* (1991), el lenguaje puede ser instrumentalizado como una herramienta de dominación simbólica, y empleado para ejercer poder ideológico. Del mismo modo, Orwell en *Politics and the English Language* (1946) hablaba del desplazamiento ideológico por vía lingüística, donde la manipulación del lenguaje sirve como mecanismo para la despolitización del vocabulario. En retrospectiva, encontramos que el término “comité”, de origen francés, fue empleado con popularidad durante la Revolución Francesa para designar órganos colegiados colectivos que representaban formas de organización militante. En este sentido, el término evoca politicidad que, a toda costa, quiso ser erradicada con la sustitución por el término “comisión”, el cual tiene un carácter mucho más técnico y burocrático que político. El uso de un lenguaje neutro logra apaciguar cualquier ánimo de lucha política o defensa por espacios de negociación a favor del Sur Global.

Asimismo, la retórica lingüística de la neutralidad técnica encontró un correlato en la tendencia liberalizante promovida por la Conferencia de Midrand. Si bien, en un primer momento, en el Informe se reconoce que los Países Menos Adelantados se incorporan al sistema comercial desde puntos de partida muy diferentes, subsecuentemente en el apartado sobre la *contribución de la UNCTAD al desarrollo sostenible*, precisa las siguientes pautas promotoras de la liberalización, en el eje 3 “Inversión, Fomento de la Empresa y Tecnología”:

Apoyar la formulación de políticas nacionales de promoción y atracción de la inversión extranjera; apoyar la formulación de políticas nacionales de fomento del sector privado, incluidas las pequeñas y medianas empresas y las cuestiones de privatización; apoyar la formulación de políticas nacionales de fomento de la iniciativa empresarial, garantizando la participación de la mujer; y fomentar el diálogo entre el sector público y el sector privado (p. 50).

Finalmente, el declive de la UNCTAD no se limita solo a factores endógenos, de estructura o funcionamiento de la misma, sino también a factores exógenos. Por ejemplo, Van Grastek (2013) señala que existía un “estado de ánimo” diferente al comienzo de la década de los 90's, ocasionado por la crisis de la deuda en América Latina, el incremento de precios de combustibles fósiles y la desaceleración del crecimiento económico en Japón. De esa manera, se dio paso a una revisión crítica de las políticas aplicadas, al observarse que los llamados “tigres asiáticos” y otros Estados que adoptaron estrategias de liberalización comercial alcanzaron resultados más favorables que aquellos que optaron por intervenir

directamente el comercio. El reconocimiento de la ineficacia del proteccionismo, sumado a la influencia del Consenso de Washington, impulsó una nueva ola de incorporaciones al GATT (Van Grassek, 2013), que después se consolidó en una estructura institucional mucho más poderosa como la OMC.

5.2. Declive de la OMC

La OMC ha atravesado una serie de conflictos que han desembocado en la declinación del apoyo al multilateralismo (Bowen & Broz, 2022). Por ejemplo, la toma de decisiones por consenso ocasiona una profunda dificultad en el proceso de negociaciones. Como señala Barfield (2001), la OMC se ve perjudicada por un formidable defecto constitucional; de la misma forma, Jackson (1990) señalará que la capacidad de veto compartida por todos los países reduce al mínimo cualquier posibilidad de iniciativa. Por otro lado, Bowen y Broz (2022) sostienen que factores exógenos influyeron en la crisis de la OMC, como lo es la declinación del apoyo multilateral de Estados Unidos; de acuerdo con los autores, este fenómeno se explica por el incremento de los procesos de integración económica regional, junto con la reducción de la soberanía estatal y el debilitamiento de las dinámicas democráticas. En esa línea, el cambio de rol de agentes clave impacta de manera contundente en el funcionamiento de la organización; por ejemplo, según Van Grassek (2013), China ha transitado desde una posición inicial de simple acatamiento de las reglas hacia un rol más activo de cuestionamiento y, posteriormente, de formulación normativa, al mismo tiempo que incrementa su participación en disputas comerciales frente a Estados Unidos. En la misma línea, Jones (2023) sostiene que una ola global de populismo, representada principalmente en la figura del presidente estadounidense Donald Trump, socava las normas de la OMC a través de medidas proteccionistas adoptadas de manera unilateral.

6. La encrucijada del desarrollo global: la UNCTAD y los Países Menos Adelantados

6.1. Rol normativo de la UNCTAD

La relevancia de la UNCTAD no reside en su capacidad de imponer el cumplimiento de obligaciones en el comercio internacional, sino en su rol normativo, mediante el cual establece un margen de acción e incide técnicamente en la construcción de consensos discursivos en torno al desarrollo de los Países Menos Adelantados. Conforme a la resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General de la ONU, la UNCTAD tiene entre sus principales funciones “formular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre problemas afines del desarrollo económico...presentar propuestas...[y] servir de centro de armonización de las políticas comerciales y de desarrollo de los gobiernos” (Naciones Unidas, 1995, p. 2). Bajo esa premisa, vale rescatar que la influencia no solo se ejerce a través de la coerción, sino también mediante la atracción de ciertos valores compartidos entre

países, lo cual constituye una modalidad de *soft power*. Según lo propuesto por Nye (2004): “Cuando la cultura de un país incluye valores universales y sus políticas promueven valores e intereses compartidos por otros, se crean relaciones de atracción y de deber y aumenta la probabilidad de obtener los resultados deseados” (p. 36). En este caso, aplicamos el concepto no en un país, sino en un órgano intergubernamental. La UNCTAD no impone sanciones comerciales, y sus resoluciones no son más que recomendaciones técnicas de carácter no vinculante; en tal sentido, su influencia no se prolifera a través de la coerción. No obstante, Nye resaltaba a este fenómeno como la cara estructura del poder, cuya misión se basa en la obtención de resultados deseados sin someter bajo amenaza. De este modo, el *soft power* tiende a utilizar una estrategia no convencional para generar la cooperación, una atracción por los valores comunes y el deber de contribuir para realizar los fines necesarios para el bien de una comunidad en su conjunto.

La apuesta institucionalizada por la UNCTAD implica reconocer que la ausencia de la naturaleza vinculante en la norma *soft law* no asume que esté exenta de relevancia jurídica, sobre todo en el diseño de normas y en la provisión de asistencia técnica. Tal como señala Feler, son los sujetos de Derecho Internacional quienes asumen un rol preponderante en la producción de *soft law*, puesto que “su práctica y discurso, expresados predominantemente en términos *soft law*, en muchas oportunidades representa un incentivo para que los Estados adopten legislación interna acorde o se vean en la necesidad de concertar un tratado” (2015, p. 291). Aquella capacidad de facilitación se evidenció tras la ratificación y adhesión de la Convención sobre el Comercio de Tránsito de los Estados sin litoral (1967) por parte de diversos Estados sin litoral e incluso Estados costeros, pese a que solo funcionan como países de tránsito y no se benefician directamente de este tratado. Este suceso fue negociado bajo la égida de la UNCTAD, y constituye una muestra fehaciente de cómo, a través de foros de negociación y de elaboración de recomendaciones técnicas, el *soft law* o *soft power* puede incitar la creación y adopción de normas vinculantes.

6.2. Rol técnico en defensa de los PMA

El rol analítico de la UNCTAD ha otorgado a los PMA herramientas técnicas indispensables para fortalecer su capacidad de negociación. Sus estudios cuantitativos sobre comercio, deuda y transporte marítimo han servido como insumos empíricos en los foros multilaterales (Behrman, 1971). La recopilación sistemática de datos ha permitido a estos países argumentar con evidencia en favor de sus intereses, rompiendo la narrativa de que sus posiciones carecen de fundamento técnico; por ejemplo, en el caso del análisis del transporte marítimo y su viabilidad económica para los PMA (Juda, 1981). De esta manera, la UNCTAD se ha convertido en una fuente de información que dota de legitimidad y credibilidad a las reivindicaciones de los países en situaciones de mayor vulnerabilidad. Asimismo, esta información estratégica sirve como base para la formulación de propuestas y

mecanismos de política. Por ejemplo, desde este espacio surge la propuesta para la adopción de acuerdos sobre productos básicos, con el objetivo de generar previsibilidad para la planificación económica de los PMA (Temu, 1974). También, formuló y brinda soporte al Sistema Generalizado de Preferencias, distribuciones arancelarias no recíprocas para ciertas exportaciones de los PMA (Bauer, 1967). Entre otros asuntos, promovió reformas en el sistema monetario internacional, para facilitar la participación a los países en desarrollo y la renegociación de la deuda externa (Van Der Heide, 1984), así como la formulación de un marco frente al proteccionismo, la adaptación adecuada de los PMA en un contexto de industrialización y un foro de expertos en finanzas internacionales (Gulati, 1979).

Finalmente, la gestión de proyectos de cooperación en experiencias como el Centro de Comercio Internacional (CCI) y su participación en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha permitido que los PMA accedan a servicios de asesoramiento, capacitaciones de expertos y funcionarios, promoción de exportaciones y servicios de información de mercado (Walters, 1971). De este modo, la UNCTAD, a través de su rol técnico, también presenta una faceta como defensora de los intereses de los PMA. Según Toye y Toye (2004), la UNCTAD asume una función de “custodia de los intereses” de los países en desarrollo, garantizando juicios objetivos, basados en evidencia y con los estándares de mayor calidad para el análisis de datos.

7. Reinención de la gobernanza global

Conforme a la hipótesis inicial, la propuesta de posicionar a la UNCTAD como una alternativa estratégica para los PMA en un escenario de erosión de la gobernanza comercial puede resultar limitante en aspectos estructurales. Por un lado, la inoperatividad del Órgano de Apelación de la OMC, bloqueado por EE.UU., evidencia que los organismos internacionales responden, en última instancia, a una lógica realista: los Estados no estarán dispuestos a someter su autonomía a una estructura común si esta contradice sus intereses de supervivencia. Como señalaba Keohane, la cooperación internacional no implica necesariamente armonía, sino arreglos pragmáticos en una dinámica de interdependencia. En base al contexto actual, EE.UU. y China muestran como las superpotencias optan por priorizar acuerdos comerciales bilaterales o regionales sobre el sistema multilateral, ocasionando de manera aparentemente indirecta un debilitamiento a los espacios de cooperación comercial tradicionales. Frente a esta situación, la UNCTAD también queda relegada, puesto que su sólido rol de negociación que tuvo en la década de los 70's se desplazó en un primer lugar a la OMC, y su función actual es primordialmente una plataforma para la producción de conocimiento técnico, con escasa relevancia política para el vasto universo del comercio global.

A manera histórica, la UNCTAD realizó esfuerzos por liderar proyectos alternativos, como la Carta de Argel y el Nuevo Orden Económico Internacional, teniendo como base al Grupo de los 77, mismo grupo que sigue vigente como una coalición del Sur Global, pero que en la actualidad no cuenta con el ímpetu transformador de sus inicios. En ese sentido, la UNCTAD sí podría ofrecer un espacio de coordinación simbólica para los PMA, pero de ninguna manera podría influir en el ordenamiento de la arquitectura comercial global. En esa línea, las posiciones desde el realismo nos señalarán que los mecanismos multilateral no han sido los suficientemente eficaces para poder controlar los comportamientos estatales; por ejemplo, las sanciones impuestas a Rusia muestran su bajo impacto al momento de pretender corregir conductas de países con amplia capacidad de agencia, confirmando que, cuando una potencia se resiste, la institucionalidad se bloquea.

No obstante, bajo la defensa del paradigma de interdependencia, si bien la debilidad de las instituciones internacionales y los conflictos sobre la obligatoriedad del derecho internacional suelen ser un incentivo para la pérdida de significancia de los regímenes internacionales en los juicios de opinión, no se pueden ignorar los efectos trascendentales que pueden tener esos mismos regímenes en relaciones de interdependencia que involucran pocos o muchos países. En esa línea, Keohane y Nye (1988) sugieren que tras la segunda guerra mundial “se han desarrollado conjuntos de normas y procedimientos para guiar a los Estados y a los actores transnacionales en medio de una amplia variedad de campos, que incluyen la ayuda a países menos desarrollados” (p. 35). En ese sentido, trasladando la interpretación a nuestro sujeto de estudio, la UNCTAD podría no ser una alternativa estructural a la crisis de gobernanza comercial, pero sí puede sostener una capa de institucionalidad para los PMA en un escenario donde las potencias están abandonando la apuesta multilateral y están optando por acuerdos bilaterales incluso hasta regionales.

Ante este panorama de erosión multilateral, se sostiene que la UNCTAD aún cuenta con un rol valioso para los países en desarrollo, especialmente para los PMA, ya que estos países, bajo la perspectiva del realismo periférico, cuentan con los suficientes incentivos para atender los servicios ofrecidos por este espacio de coordinación. De este modo, si bien la UNCTAD no abordará un rol sustituto de la OMC, sí encuentra valor en un rol híbrido, funcionando como un laboratorio de ideas para la generación de información estratégica con el objetivo de desarrollo de políticas públicas, el soporte técnico profesional, experto y especializado para los PMA y como plataforma para la coordinación Sur-Sur; incluso, no rompiendo con el multilateralismo comercial de manera radical, como muestra la tendencia, sino otorgando insumos para la cooperación bilateral y regional.

8. Conclusiones

El análisis histórico, teórico e institucional demuestra que, ante la creciente fragmentación de la gobernanza comercial, la UNCTAD cumple un rol de contrapeso indispensable para los PMA. Su contribución reside principalmente en el despliegue estratégico de instrumentos de *soft law* y en la provisión de bienes públicos cognitivos que fortalecen las capacidades de los países más vulnerables del sistema internacional. No obstante, es necesario reconocer los límites estructurales de esta contribución. El rol de la UNCTAD es esencialmente compensatorio, mas no sustitutivo. Esta carece del poder político y de los mecanismos de coerción para revertir las dinámicas de poder que subyacen a la crisis actual, donde la tendencia se reconfigura en la atomización de los acuerdos comerciales en las dinámicas regionales y bilaterales. La UNCTAD puede brindar herramientas a los PMA para navegar en un sistema fragmentado, pero no puede, por sí sola, reparar la arquitectura de la gobernanza comercial global. Siguiendo la narrativa de la ruptura del *ethos* compartido, podemos contraargumentar que esta ruptura se genera desde el norte global, ya que es a su vez el bloque con los Estados con mayor capacidad para asumir los costes y riesgos de esta misma erosión; mientras que, por otro lado, los estados con menor capacidad organizan sus esfuerzos hacia el amortiguamiento de esta época de cambios.

Finalmente, la revitalización del papel de la UNCTAD no ocasionará un retorno a su apogeo como foro de negociación Norte-Sur, sino su adaptación a un orden internacional policéntrico, donde encuentra su valor como un laboratorio de ideas para la formulación de políticas de desarrollo, soporte indispensable de asistencia técnica para los PMA y una plataforma para la coordinación Sur-Sur. Al hacerlo, no solo ofrece un salvavidas institucional a los actores más vulnerables en medio de la tormenta geopolítica, sino que también siembra las semillas para una futura reinención del multilateralismo. Frente a una emergente guerra comercial, la UNCTAD reafirma la necesidad de regresar a las bases de una gobernanza pacífica y equitativa.

Bibliografía

- Álvarez Orellana, S.(2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, 10, 285–309.
- Baldwin, R., & Kay, D.(1975). International trade and international relations. *International Organization*, 29 (1), 99–131. University of Wisconsin Press.
- Barberis, J. (1993). Los actos jurídicos unilaterales como fuente del derecho internacional público. En M. Díez de Velasco (Ed.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*. Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco. Tecnos.
- Barfield, C. (2001). *Free trade, sovereignty, democracy: The future of the World Trade Organization*. AEI Press.
- Bauer, P. T. (1967). UNCTAD and Africa. *Africa Spectrum*, 2(2), 7–47. Sage Publications, Ltd.
- Behrman, J. R. (1971). Review article: UNCTAD Secretariat, *Trade prospects and capital needs of developing countries*. *International Economic Review*, 12(3), 519–525. Wiley.
- Bourdieu, P. (1991). Language and symbolic power (J. B. Thompson, Ed.; G. Raymond & M. Adamson, Trans.). Harvard University Press.
- Boutros-Ghali, B. (2006). Documento presentado ante el Grupo de Personalidades Eminentes establecido para potenciar el papel y la influencia de la UNCTAD [Documento de trabajo]. Centro del Sur.
- Bowen, T., & Broz, J.(2022). The domestic political economy of the WTO crisis: Lessons for preserving multilateralism. *Global Perspectives*, 3 (1).
- Castro, C. (2010). Negociaciones de defensa comercial: la tendencia mundial y el Perú. ¿Existe algo más allá de la OMC? En E. Guevara & F. Novak (Coords.), *El Perú y el comercio internacional* (p. 186). Fondo Editorial PUCP.
- Capling, A., & Higgott, R. (2009). Introduction: The future of the multilateral trade system—What role for the World Trade Organization? *Global Governance*, 15(3), 313–325. Brill.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (1992, 10 de febrero). *Comunicado de la segunda reunión ministerial de los países menos adelantados, Cartagena de Indias* (TD/362).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (1996). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo acerca de su noveno período de sesiones, Midrand, Sudáfrica, del 27 de abril al 11 de mayo de 1996*.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2010). *Los países menos adelantados: Informe de 2010. Hacia una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA*. Naciones Unidas.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2022, 23 de febrero). *The least developed countries need to strengthen and broaden State capacity to operationalize policy space and achieve development goals* (UNCTAD Policy Brief No. 95). Naciones Unidas.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2023). *Informe sobre los países menos adelantados 2023: Financiación para el desarrollo resiliente a las crisis*. Naciones Unidas.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2024). *Informe sobre los países menos adelantados 2024: Aprovechar los mercados del carbono para el desarrollo*. Naciones Unidas.

De Clercq, W. (1987). The role of GATT in the international trading system. *Harvard International Review*, 9(3), 10–12.

Del Toro Huerta, M. (2006). El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 6, 513–549. Universidad Nacional Autónoma de México.

Feler, A. (2015). Soft law como herramienta de adecuación del derecho internacional. *Lecciones y Ensayos* (pp. 291).

Finlayson, J., & Zacher, M. (1981). The GATT and the regulation of trade barriers: Regime dynamics and functions. *International Organization*, 35(4), 561–602. University of Wisconsin Press.

Gulati, I. S. (1979). UNCTAD yes, structural reform no. *Economic and Political Weekly*, 14(36), 1547–1549. Economic and Political Weekly.

Hoekman, B., & Kostecki, M. (1995). *The political economy of the world trading system: From GATT to WTO*. Oxford University Press.

Jackson, J. H. (1990). *Restructuring the GATT system*. The Royal Institute of International Affairs.

Jones, K. (2023). Populism, globalization, and the prospects for restoring the WTO. *Politics and Governance*, 11(1), 181–192.

Juda, L. (1981). World shipping, UNCTAD, and the new international economic order. *International Organization*, 35(3), 493–516. University of Wisconsin Press.

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). Poder e interdependencia: La política mundial en transición (pp. 13-57). Grupo Editor Latinoamericano.

McRae, D. M. (n.d.). *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1947*. In United Nations Audiovisual Library of International Law.

Nye, J. (2004). Soft power: The means to success in world politics. PublicAffairs.

Organización Mundial del Comercio. (2015). *Los 20 años de la OMC: una mirada retrospectiva*. OMC. Organización Mundial del Comercio

Orwell, G. (1968). Politics and the English language. In S. Orwell & I. Angus (Eds.), *The collected essays, journalism and letters of George Orwell: Vol. 4. In front of your nose, 1945–1950*. Harcourt, Brace & World.

Oyarzun, F. J. (2001). Los países menos adelantados ante la Ronda del Milenio de la OMC. *Revista de Economía Mundial*, 4, 65–98.

- Roessler, F. (1997). *The Role of the World Trade Organization and Post-Uruguay Round Issues*. En N. Kirmani & C.-H. Wong (Eds.), *Trade Policy Issues* (pp. 211–232). International Monetary Fund.
- Rothstein, R. (1979). *Global bargaining: UNCTAD and the quest for a new international economic order*. Princeton University Press.
- Smith, K. (2020). Order, ordering and disorder. En A. B. Tickner & K. Smith (Eds.), *International relations from the Global South* (pp. 85–102). Routledge.
- Temu, P. E. (1974). UNCTAD: Its role and prospects. *The Journal of Developing Areas*, 8(3), 355–362. College of Business, Tennessee State University.
- Tijmes, J. (2016). El sistema comercial internacional: Reflexiones a partir del Congreso de Viena. *Revista de Ciencias Humanas y Derecho Constitucional y Procesal*, 7(1), 153–158.
- Toye, J., & Toye, R. (2004). *The UN and global political economy: Trade, finance, and development*. Indiana University Press.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2014). *UNCTAD at 50: A short history*. United Nations.
- Van Der Heide, E. (1984). Justice in international economic relations with less developed countries. *Transformation*, 1(2), 2–8. Sage Publications, Ltd.
- Walters, R. S. (1971). *International organizations and political communication: The use of UNCTAD by less-developed countries*. *International Organization*, 25(4), 818–835. Cambridge University Press.
- Williams, M. (1994). *International economic organizations and the Third World*. Basingstoke, UK: Macmillan.

Tendencias estructurales de la gobernanza regional energética: acciones de Uruguay en pro de la integración energética en el Cono Sur

Mag. María Virginia Ibarra González

Facultad de Derecho, Universidad de la República

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En el complejo tejido de regímenes de cambio climático, los cambios que engloba la transición energética ecológica, han dado luz al a lo que puede llamarse proto-regímenes o minilateralismo, en áreas como la eficiencia energética, energías renovables o la gobernanza de los recursos, replicando el tradicional modelo de cooperación internacional, de avanzar en forma análoga en la profundización y ampliación de temas, e incorporando distintos niveles de coordinación.

Desde una mirada regional, la integración energética refleja diversidad de enfoques y niveles de avance, enmarcados en el desarrollo individual de cada Mecanismo de Integración Regional. Este trabajo explora el recorrido de Uruguay en el zigzagante camino del regionalismo energético del Cono Sur, y sus acciones en pro de la integración energética regional. En este sentido, se plantea si la integración energética regional (a través de proyectos binacionales u otros marcos de integración) promueve un marco unificador para el desarrollo de la región, y si para materializarse es necesaria la autonomía en el ámbito de política, economía energética de los Estados.

En términos metodológicos, el abordaje empleado es cualitativo e interpretativo, en la medida que busca atender a la construcción de normas e ideas que estructuran e informan el regionalismo energético en el Cono Sur y su articulación con las políticas públicas nacionales. Para ello, en el diseño metodológico se combinó el análisis documental de fuentes primarias como leyes, tratados internacionales, así como la revisión de fuentes secundarias tales como las plataformas on-line de organizaciones gubernamentales nacionales, organizaciones de la sociedad civil, regionales e internacionales y bibliografía.

Palabras clave

Regionalismo energético, autonomía, integración, transición energética

Transformismo en la descarbonización de países exportadores de petróleo: el oxímoron de Colombia y Ecuador frente a la lucha climática global

Xavier Alfredo Cobeña Andrade

FLACSO Ecuador

Resumen

Economías petroleras de América Latina, como Colombia y Ecuador, enfrentan el reto de avanzar hacia la descarbonización sin reducir su producción hidrocarburífera, fuente clave de los ingresos nacionales requeridos para alcanzar el tan postergado desarrollo. Esta investigación analiza cómo actores políticos y económicos de ambos países adoptaron un marco de transformismo –cambios aparentes sin modificar estructuras económicas previas– para cumplir compromisos climáticos sin afectar el modelo extractivo, en sintonía con el marco institucional internacional y los mercados globales de hidrocarburos. El objetivo del trabajo es mejorar la comprensión sobre los mecanismos que permiten configurar esta contradicción u oxímoron entre extractivismo y ambición climática. Recurriendo al rastreo de procesos, con el soporte de análisis documental y entrevistas a expertos, fue posible identificar tres mecanismos que contribuyen a configurar dicho oxímoron: (1) la flexibilidad de los acuerdos globales de descarbonización, que omiten restricciones explícitas a los combustibles fósiles; (2) la promoción de políticas nacionales de transición energética adaptadas a intereses domésticos; y (3) el financiamiento de dicha transición con ingresos provenientes del sector hidrocarburífero. Los resultados muestran que, pese a compromisos internacionales (como las NDC), las emisiones per cápita siguen en aumento, y las inversiones en energías renovables no han sustituido la actividad petrolera. En este trabajo se concluye que el transformismo permite a estos países contribuir formalmente a la gobernanza climática sin alterar su dependencia del petróleo, lo que plantea desafíos críticos para las metas globales de descarbonización.

Palabras clave

Cambio climático, descarbonización, mercado de hidrocarburos

Introducción

A inicios del siglo XXI, los mercados energéticos mostraron episodios de marcada volatilidad y precios del petróleo históricamente altos —con cotizaciones que superaron la barrera de los 100 dólares por barril—, reconfigurando incentivos fiscales, productivos y geopolíticos en economías exportadoras (Fernández et al., 2023). En paralelo, la comunidad internacional negociaba un nuevo marco de gobernanza climática global. El **Acuerdo de París** (2015) fijó metas de temperatura y un horizonte de balance entre emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la segunda mitad del siglo; sin embargo, **no se logró acordar limitaciones a la producción de** carbón, petróleo o gas natural ni establecer mecanismos directos para frenar su consumo, como alternativas se utilizaron aproximaciones tecnocráticas como “cero neto” (Paterson, 2021). En conjunto, la falta de alineamiento entre el marco de gobernanza climática global, los intereses del mercado de hidrocarburos y la dependencia de países exportadores de crudo de su renta hidrocarburífera, configuran un **oxímoron**: descarbonizar sin renunciar al progreso material que los combustibles fósiles han sostenido desde la primera revolución industrial.

En este documento se argumenta que el oxímoron puede comprenderse mejor con el lente del **transformismo** en la Economía Política Internacional (EPI): una modalidad de cambio político que canaliza presiones sociales hacia **reformas graduales o simbólicas** que preservan estructuras de poder y coaliciones dominantes, antes que habilitar transformaciones estructurales (Newell, 2019). Bajo esta lectura, la transición energética se gestiona como adaptación y conservación, más que como ruptura.

En el presente documento se examina cómo operó ese marco de transformismo, entre 2011 y 2022 en Colombia y Ecuador, dos economías andinas con rasgos socioeconómicos y culturales comparables y una larga dependencia de rentas hidrocarburíferas, ambas adheridas al Acuerdo de París y con NDC que formalizan metas de mitigación. Metodológicamente, se emplea rastreo de procesos (process tracing) para identificar decisiones críticas, secuencias de eventos y arreglos institucionales que configuran las políticas de descarbonización, a partir de documentos oficiales, análisis de política pública y consultas a actores clave (Bennett, 2010).

El seguimiento comparado permitió identificar tres mecanismos internacionales y domésticos que habilitan un transformismo económico-político en países exportadores de petróleo: (1) la flexibilidad de los acuerdos globales de descarbonización, que no restringen el acceso a combustibles fósiles; (2) el diseño de políticas nacionales de transición energética adaptadas a intereses domésticos; y (3) el financiamiento de la transición con ingresos hidrocarburíferos. En conjunto, estos mecanismos se asocian con resultados modestos en mitigación, aun cuando ambos países protagonizan “revoluciones pasivas energéticas” vía

expansión de proyectos renovables que coexisten con la continuidad del extractivismo fósil (Newell, 2019; Paterson, 2021).

La ponencia deriva de la tesis doctoral en Estudios Internacionales del autor, así como del artículo académico complementario (Cobeña Andrade, 2025) y dialoga con debates contemporáneos de la EPI sobre transición energética, gobernanza climática y persistencia del rentismo fósil. Su contribución reside en articular una explicación del transformismo climático en economías petroleras andinas, ofreciendo implicaciones para el diseño de políticas que eviten la paradoja de descarbonizar sin dejar atrás al petróleo como motor de sus economías (Fernández et al., 2023; Paterson, 2012).

Marco Teórico

La gobernanza climática contemporánea ha tendido a organizarse como un problema de minimización de costos de mitigación, privilegiando instrumentos e incentivos que reduzcan emisiones sin alterar en profundidad las condiciones políticas, económicas y culturales que las generan (Stevenson, 2013). Este trabajo adopta un lente crítico de Economía Política Internacional (EPI) para examinar los esfuerzos de descarbonización y de transición energética no solo como un proceso técnico, sino como una revolución pasiva que opera mediante mecanismos de acomodo y adaptación más que a través de rupturas estructurales (Gramsci, 1975).

Desde la EPI crítica, la gobernanza climática mundial se cuestiona quién produce el problema, quién paga los costos de mitigación y adaptación, y quién soporta las consecuencias de la inacción, desplazando el foco hacia las relaciones de poder y a las condiciones de producción que delimitan qué respuestas son aceptables a escala global y doméstica (Bulkeley Harriet & Newell Peter, 2015). En clave gramsciana, la “arquitectura” de la gobernanza climática puede leerse como parte de un bloque histórico en el que fuerzas sociales, económicas y políticas co-producen y estabilizan un orden mundial específico (Cox, 1993, p. 15).

Aunque desde la perspectiva de resolución de problemas, que ha dominado la discusión académica, la descarbonización suele definirse como la eliminación progresiva de emisiones de CO₂ en sistemas energéticos y productivos para combatir el cambio climático (Kütting, 2013), ésta visión contrasta con el enfoque crítico de EPI que entiende a la descarbonización como un proceso profundamente político, que reconfigura correlaciones de fuerzas y abre un campo de disputa donde actores estatales, corporativos y sociales negocian y, con frecuencia, colisionan (Newell, 2019). En este terreno, la distinción entre hegemonía y contrahegemonía se expresa en el diseño de instrumentos, en los ritmos de transición y en los criterios de “viabilidad” política.

Un rasgo clave de esa dinámica es la funcionalidad política de ciertos instrumentos de mercado —por ejemplo, los mercados de carbono— que han contribuido a consolidar grandes inversiones hidroeléctricas, solares y eólicas, por ejemplo, y que se desarrollan sin producir transformaciones disruptivas en el régimen capitalista a nivel doméstico y global (Paterson, 2012, p. 3). Ello es consistente con la noción de revolución pasiva: frente a presiones sociales por cambios profundos, las élites canalizan demandas hacia reformas graduales o simbólicas que preservan arreglos de poder y rentas establecidas (Newell, 2019).

En el plano global, estas lógicas conviven con tensiones geopolíticas y económicas que moldean la ambición y el alcance de los acuerdos climáticos: los compromisos internacionales colisionan con intereses nacionales proteccionistas, debilitando la coherencia y la eficacia de los esfuerzos multilaterales (Cobena Andrade, 2025). En el plano doméstico, en economías latinoamericanas exportadoras de crudo, la categoría de extractivismo describe la centralidad de la explotación y comercialización de recursos naturales —en particular, minería e hidrocarburos— como base fiscal, externa y política del desarrollo (Gudynas, 2015). Esta dependencia condiciona la ventana de posibilidad de las transiciones.

El tipo de Estado importa, ya que dichos Estados pueden actuar como facilitadores, estimuladores, controladores o directores de transiciones de sostenibilidad, con arreglos institucionales y coaliciones que varían en su capacidad para orientar, coordinar y disciplinar intereses (Lawhon & Murphy, 2012). La ambición y la efectividad de las políticas climáticas reflejan negociaciones, conflictos e interdependencias con intereses económicos e ideológicos (Tobin, 2017; Yamin, 2020). En términos de representación política, la idea de **“doble representación”** sugiere que amplias coaliciones sociales pueden gozar de legitimidad simultánea a derecha e izquierda, dificultando la adopción de medidas climáticas que alteren estructuras de acumulación (Mildenberger, 2020).

En conjunto, este marco teórico permite operacionalizar la hipótesis de la descarbonización como revolución pasiva en tres niveles: (i) identifica mecanismos mediante los cuales la gobernanza climática prioriza la compatibilidad con la reproducción del orden económico, (ii) describe cómo instrumentos e instituciones canalizan las presiones transformadoras hacia acomodos graduales, y (iii) ofrece criterios para comparar variaciones domésticas según regímenes estatales, coaliciones y patrones de dependencia extractiva (Stevenson, 2013; Bulkeley & Newell, 2015; Cox, 1993; Newell, 2019; Lawhon & Murphy, 2012). Este andamiaje guía el análisis empírico posterior sobre Colombia y Ecuador.

Marco Metodológico

Se emplea rastreo de procesos (process tracing) para identificar y analizar los mecanismos causales que conectan la dependencia de la renta petrolera con la ambición

climática en Colombia y Ecuador. Este enfoque abre la “caja negra” al reconstruir secuencias de decisiones, eventos y arreglos institucionales que vinculan condiciones iniciales, mecanismos y resultados observables, con énfasis en explicaciones y en la congruencia entre evidencia y teoría (Bennett, 2010; Bennett & Elman, 2007). En lugar de limitarse a correlaciones, el rastreo de procesos privilegia el cómo y el porqué de las relaciones causales, estableciendo trazas empíricas (causal process observations) que permiten evaluar la validez de hipótesis sobre mecanismos específicos.

El trazo teórico organiza la explicación en torno a variables y mecanismos:

- **Variable independiente (X): Dependencia de la renta petrolera**, operacionalizada mediante indicadores como (i) participación de hidrocarburos en exportaciones totales, (ii) peso de la renta/tributación petrolera en ingresos fiscales, y (iii) contribución del sector al PIB.

- **Variable dependiente (Y): Nivel de ambición climática**, a partir de (i) metas NDC (incondicionales/condicionales, su severidad y cobertura sectorial) y (ii) presencia/ausencia de medidas que limiten producción y consumo de combustibles fósiles.

- **Variables complementarias (Z):** Tipo de Estado, emisiones de CO₂ per cápita y PIB per cápita, consideradas como condiciones moduladoras de la trayectoria causal.

El principal argumento sostenido es que la dependencia petrolera (X) tiende a configurar una ambición climática adaptada a intereses hidrocarburíferos (Y) a través de tres mecanismos de transformismo:

- **M1. Flexibilidad de los acuerdos globales de descarbonización:** Las reglas internacionales permiten “contribuir” a la mitigación sin comprometer explícitamente la oferta fósil, habilitando estrategias de cumplimiento formal con bajo costo político interno (Newell, 2008; Stevenson, 2013).

- **M2. Políticas domésticas de transición orientadas al acomodo:** Predominio de soluciones tecnológicas y de eficiencia energética que maximizan compatibilidad con el tejido productivo y rentas existentes, evitando medidas de restricción a la extracción (Paterson, 2012).

- **M3. Financiamiento de la transición con ingresos fósiles:** Uso de rentas hidrocarburíferas para costear proyectos “verdes”, lo cual perpetúa la dependencia y alinea la transición con intereses transnacionales del complejo energético (Cobena Andrade, 2025; Collier, 2011).

Cada mecanismo se traduce en consecuencias observables (por ejemplo, formulación de NDC sin medidas de oferta, marcos normativos de eficiencia energética y energía renovables sin políticas de declive fósil, y presupuestos climáticos alimentados por rentas petroleras) que son rastreadas y cotejadas con el registro documental. El análisis cubre 2011–2022, abarcando el tramo de negociación del Acuerdo de París, su entrada en vigor y

los primeros años de implementación, periodo que ofrece masa crítica de decisiones y documentos para el seguimiento de actores y acciones. Las fuentes incluyen: documentos oficiales (NDC, leyes, planes sectoriales, presupuestos), estadísticas económicas y ambientales, informes técnicos y de organismos internacionales, prensa especializada y entrevistas/consultas a actores clave cuando corresponde (Bennett & Elman, 2007).

La evidencia se clasifica según dos criterios metodológicos:

Unicidad: capacidad de una consecuencia observable para identificar de manera exclusiva un mecanismo causal, reduciendo confusión con mecanismos alternativos.

Certeza: grado en que una prueba permite confirmar con alta confianza la presencia del mecanismo, incluso si coexiste con otros (Aguirre, 2017). Esta lógica dialoga con los tests de inferencia en rastreo de procesos (por ejemplo, señales de “smoking gun” y “hoop tests”) para sopesar el valor confirmatorio o descartante de cada evento (Collier, 2011).

El procedimiento se inicia con una especificación teórica que consiste en la derivación de implicaciones observables para cada mecanismo (M1–M3) a partir de la literatura de economía política internacional y gobernanza climática. Posteriormente, se desarrolla la recolección y codificación, lo que implica la construcción de un corpus documental y de cronologías de decisiones y acciones, así como la codificación de eventos según actor, escala —global o doméstica—, sector y mecanismo hipotético asociado. La siguiente fase corresponde a la triangulación y congruencia, en la que se contrasta la información proveniente de diferentes fuentes, para finalmente, realizar una síntesis comparada mediante las cuales se vinculan acciones y actores con los mecanismos M1–M3, distinguiendo semejanzas y divergencias entre Colombia y Ecuador, y derivando inferencias sobre la relación $X \rightarrow Y$.

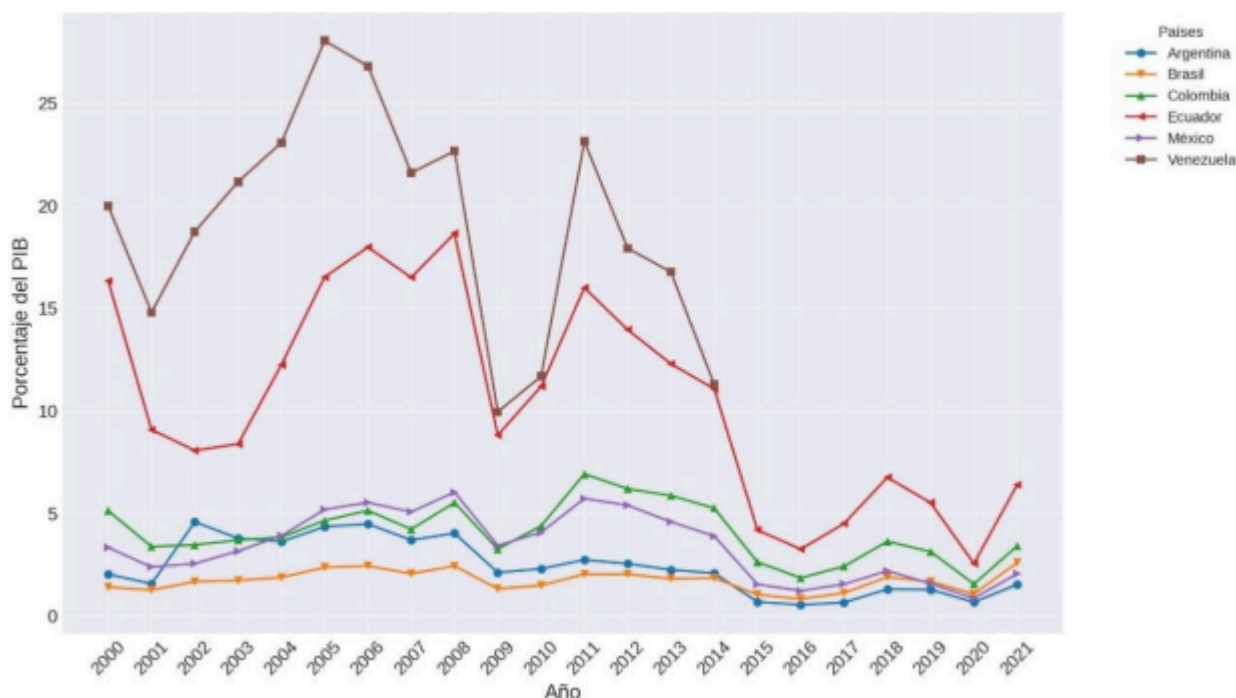
El resultado metodológico esperado permitió efectuar un trazo teórico al plano empírico y explicar cómo el transformismo en contextos andinos exportadores de petróleo, mejorando el entendimiento sobre la descarbonización entendida como revolución pasiva.

Desarrollo

Dependencia de la renta petrolera y ambición climática

En América Latina existen contrastes marcados en la dependencia de la renta petrolera. En 2000–2001, la renta petrolera como porcentaje del PIB fue en promedio: Argentina (2,41%), Brasil (1,74%), Colombia (4,08%), Ecuador (10,47%), México (3,43%) y Venezuela (19,19%); como muestra el Gráfico 1, Ecuador y Venezuela exhiben una dependencia relativa superior al resto de exportadores (Banco Mundial, 2021). Resultando evidente el contraste en X, menor dependencia en Colombia vs. mayor dependencia en Ecuador.

Gráfico 1. Evolución de la renta petrolera como porcentaje del PIB (2000-2021)



Elaborado por el autor con información tomada de la base de datos de indicadores del Banco Mundial (2023)

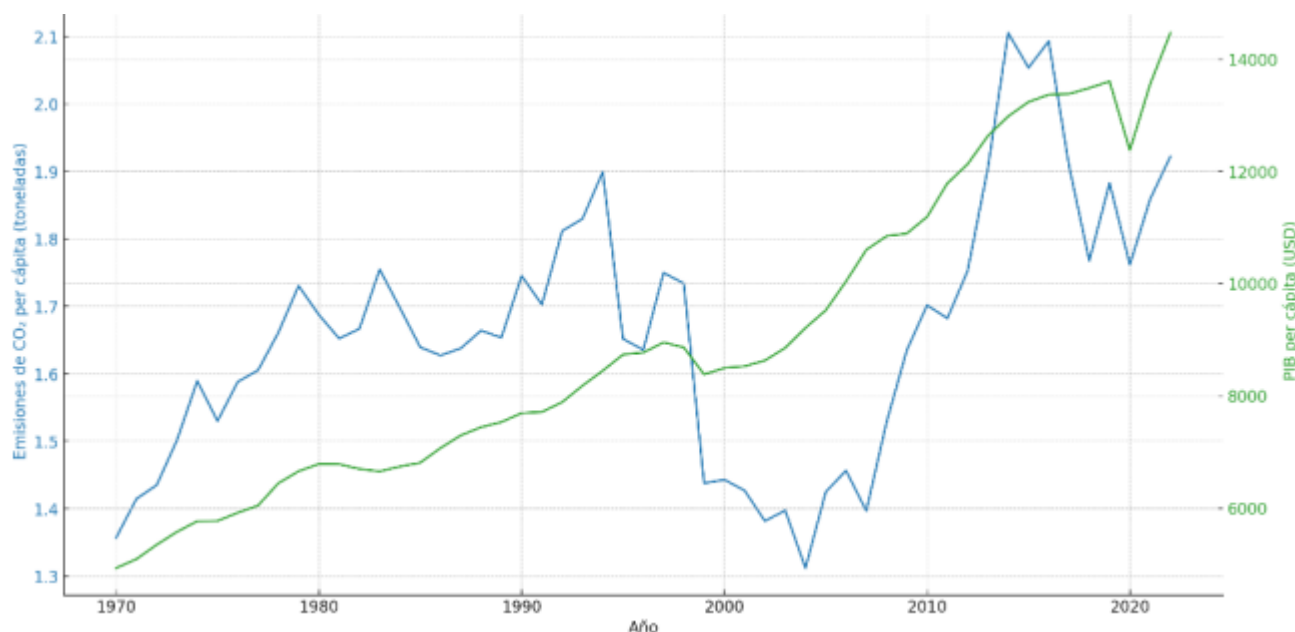
En lo que respecta a ambición climática (Y), diversas métricas sitúan a Colombia entre los países más ambiciosos de la región —incluida su meta de neutralidad de carbono a 2050—, mientras que Ecuador ha mostrado menor ambición al no fijar ese objetivo en sus NDC hasta 2023 (The Climate Action Tracker Project, 2022; World Wide Fund for Nature, 2020).

En 2020, Colombia actualizó su NDC con una reducción mínima del 30% de emisiones proyectadas al 2030; Ecuador comprometió una reducción del 20–25% para el mismo horizonte (Gobierno de la República de Colombia, 2020; Gobierno de la República del Ecuador, 2019). Estos patrones son consistentes con hallazgos empíricos que asocian mayor dependencia petrolera (X) con menor ambición climática (Y) (Lazarus & van Asselt, 2018; Solano-Rodríguez et al., 2021).

Ahora bien, una alta ambición declarada no garantiza descarbonización efectiva. Tanto Colombia como Ecuador exhiben tendencias crecientes de emisiones de CO₂ per cápita (Gráficos 2 y 3), en línea con el crecimiento del PIB per cápita, lo que coincide con evidencia para ambos países (Blanco-Camargo et al., 2020; Vaca & Cartuche, 2018). Entre 2000 y 2022, las emisiones per cápita crecieron en promedio 1% anual en Colombia y 2% en Ecuador, frente a 1% mundial (Banco Mundial, 2022), salvo la inflexión de 2020 por la pandemia, el desempeño resulta modesto pese a la retórica de ambición. Por ello la presente ponencia no profundizará entre la correlación entre dependencia de la renta petrolera y ambición climático, sino en comprender los mecanismos de transformismo que permiten

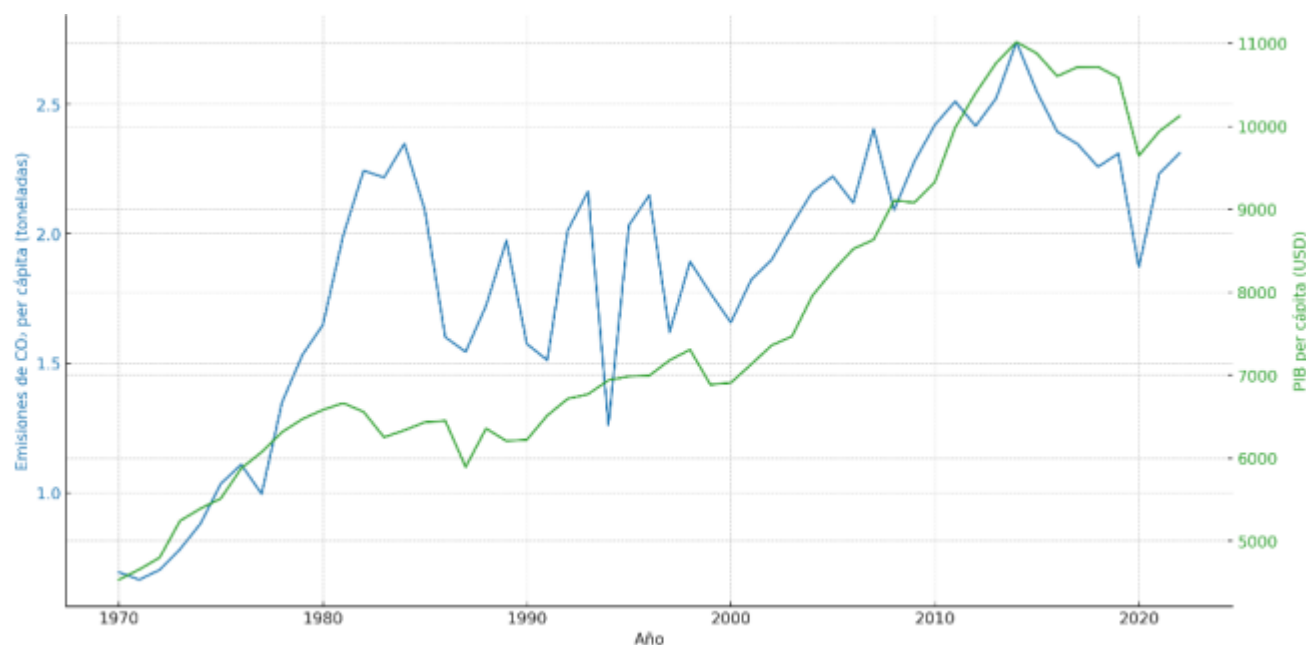
este equilibrio ante la aparente contradicción política y económica, a continuación se profundiza en cada uno de estos mecanismos.

Gráfico 2. Emisiones de CO₂ per cápita Colombia (1970-2022)



Elaboración propia con base información del Banco Mundial, 2022

Gráfico 3. Emisiones de CO₂ per cápita en Ecuador (1970-2022)



Elaboración propia con base información del Banco Mundial, 2022

Mecanismo: Flexibilidad de los acuerdos globales de descarbonización sin limitar el acceso a combustibles fósiles

El régimen internacional de clima evolucionó desde la CMNUCC (1992/1994), que sentó sus bases institucionales y el Protocolo de Kioto (2005), que creó mercados de

carbono y los MDL, pero el progreso en frenar las causas del cambio climático fue limitado por la ausencia de EE. UU. y la exención de China como país en desarrollo del Protocolo de Kioto (Zhang, 2022). Tras los arreglos de Copenhague (2009) en el marco de la COP 15, se recorrieron los primeros pasos para alcanzar el Acuerdo de París (2015) mediante el cual se establecieron las NDC como compromisos voluntarios, con metas de temperatura y un marco de transparencia (Decisión 18/CMA.1), pero sin mencionar explícitamente carbón, petróleo o gas (CMNUCC, 2016; CMNUCC, 2018). La evidencia científica consolidó el rol de los fósiles en el calentamiento (IPCC, 2014; IPCC, 2023), pero la práctica política continuó priorizando una senda gradual y flexible, como queda en evidencia a través del documento conocido como Doha Climate Gateway que extendió el Protocolo de Kioto hasta 2020 (CMNUCC, 2012) y acuerdos multilaterales, como la promesa global sobre el carbón, llegaron a tener una adhesión limitada (UK Government, 2021).

Recién en la COP28 se aprobó una llamada a “transitar” fuera de los fósiles no vinculante y sin calendario (CMNUCC, 2024), incluso con la polémica del nombramiento del Sultan Ahmed Al Jaber, CEO de ADNOC, como presidente de la conferencia (UNFCCC, 2024) debido a la evidente doble representación (Mildenberger, 2020), que implicaba la defensa de los intereses de la industria hidrocarburífera por sobre la ambición climática global. Es curioso que bajo la presidencia de del Sultán Ahmed Al Jaber, se haya logrado una declaración contundente, aunque igualmente simbólica sobre el fin de los combustibles fósiles. En el plano doméstico, el Mecanismo 1 se refleja en la incorporación de medidas de mitigación en hidrocarburos dentro de las NDC, sin restricciones a la oferta:

Colombia y Ecuador incluyen aprovechamiento de gas asociado a la producción de crudo, como medida de eficiencia y control de fugas, entre otras que contribuían a reducir CO₂ mientras mejoraban la productividad del sector hidrocarburífero (Gobierno de la República de Colombia, 2020, p. lix; Gobierno de la República del Ecuador, 2019, p. 18). La ratificación del Acuerdo de París en ambos países consolidó este andamiaje flexible y compatible con la continuidad extractiva (UNTC, 2016). En suma, la flexibilidad normativa contribuyó a la descarbonización sin alterar la base económica de los exportadores de crudo (Kuyper et al., 2018).

Mecanismo: Fomento de políticas nacionales de transición acomodadas a intereses domésticos

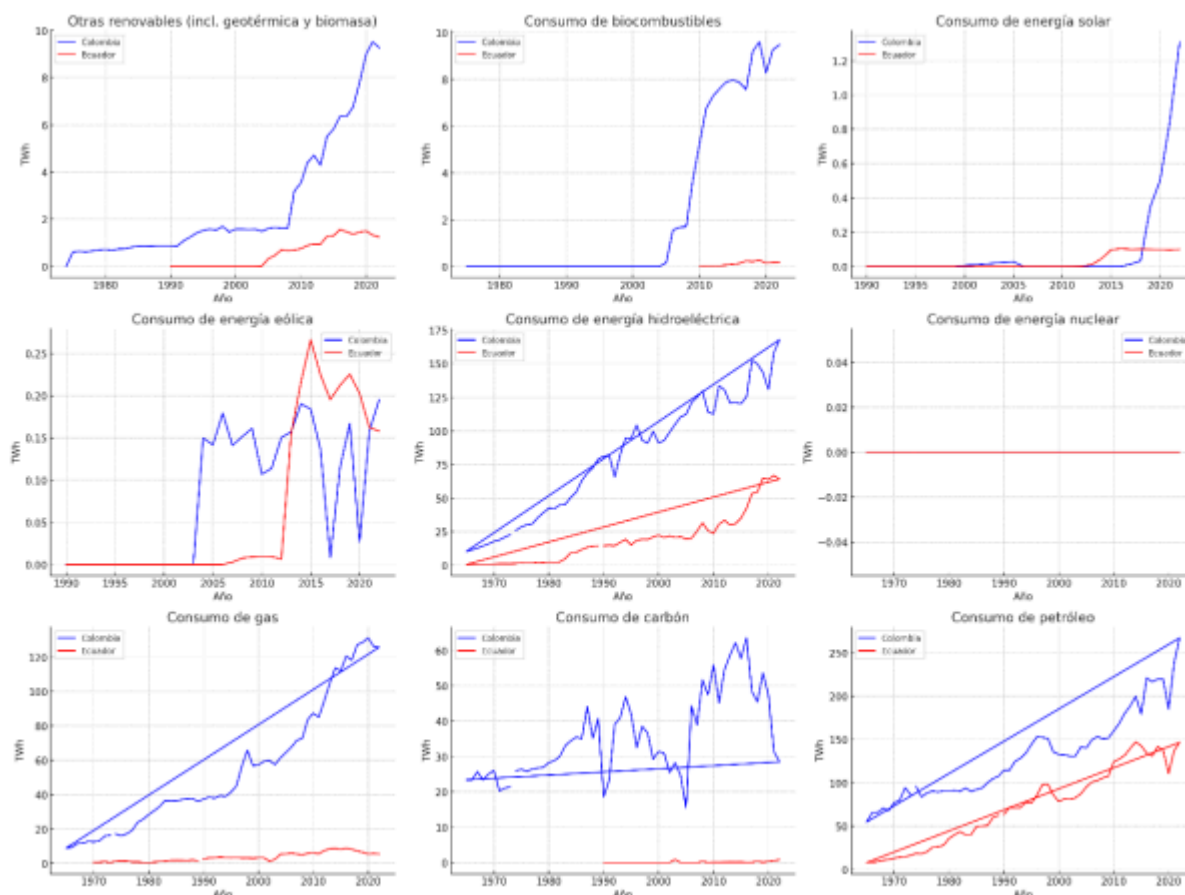
Entre 2011–2022, Colombia y Ecuador impulsaron una transición pro-energía renovable, centrada en hidroelectricidad y, en menor medida, en la energía solar/eólica. Según el Energy Institute (2024), la participación conjunta de petróleo y carbón cayó de 50% a 48% en Colombia y de 76% a 67% en Ecuador, mientras crecieron las renovables (Gráfico 4). La motivación doméstica dominante fue reducir costos de generación y diversificar riesgos, enmarcada internacionalmente como contribución climática; sin embargo, la alta hidro-dependencia añadió vulnerabilidad a sequías/El Niño (Naranjo-Silva

et al., 2023) con alertas de racionamiento en ambos países (Primicias, 2023; Revista Semana, 2023).

Las obras energéticas emblemáticas incluyen, en Colombia, Hidroituango (2.400 MW) y Sogamoso (820 MW), además de proyectos solar (Castilla) y eólico (Guajira 1), articulados en el PEN 2020–2050 y marcos legales como la Ley 1931/2018 (Alejandra Zapata, 2022; BID Invest, 2018; CAF, 2009; Ecopetrol, 2018; Ley 1931 de 2018, 2018a; Ministerio de Minas y Energía de Colombia, 2020). En Ecuador, Coca Codo Sinclair (1.500 MW) y Sopladora (487 MW), junto con el Plan Maestro de Electricidad 2020–2030 y reformas recientes (CELEC EP, 2016; Ley Orgánica de Competitividad Energética, 2024; Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, 2019) proporcionaron la base material para el “cambio de la matriz energética”.

Pese a esta “revolución energética”, no hubo renuncia a la producción/exportación de hidrocarburos: entre 2012–2022, los combustibles representaron en promedio 55,24% de las exportaciones totales de mercancías de Colombia y 40,46% de Ecuador; las rentas de recursos promediaron 4,9% del PIB y 7,49%, respectivamente (Banco Mundial, 2023). Así, las “emisiones exportadas” se convirtieron en el vehículo para sostener el sector mientras la demanda interna se abastecía a través de energía renovable, configurando un acomodo político (Strambo & González Espinosa, 2020). Muestran, además, acciones de mitigación en hidrocarburos (aprovechamiento de gas asociado, reducción de venteos/fugas) en sus NDC (Gobierno de la República de Colombia, 2020; Gobierno de la República del Ecuador, 2019).

Gráfico 4. Evolución histórica del consumo de energía por fuente en Colombia y Ecuador (1970-2022)



Fuente: ENERGY INSTITUTE, 2024

Mecanismo: Financiamiento de la transición con ingresos hidrocarburíferos

En Colombia, la transición energética se financió mediante una combinación de banca multilateral, mercado de capitales y rentas fósiles. La venta de ISAGEN a Brookfield Asset Management en 2016 (USD 2.000 millones) fortaleció la presencia de capital privado en generación —incluida Sogamoso— (Briscoe et al., 2016) en línea con patrones globales de reinversión de utilidades de hidrocarburos hacia renovables (International Energy Agency, 2021, p. 43) (IEA, 2021, p. 43) y con la cartera energética diversificada de la transnacional Brookfield (Rory Jones, 2023) que en Colombia solo mantiene inversión en energías renovables, pero que tiene fuerte presencia global como inversionista en el mercado de hidrocarburos, especialmente en Canadá.

La capacidad de atraer inversión depende del tipo de Estado y de la generación de divisas por hidrocarburos (Julio-Román & Gamboa-Estrada, 2019) que pueden ser presentados colateral para mitigar el riesgo de los inversionistas privados. Además, la reforma tributaria de 2016 en Colombia creó el impuesto al carbono y un esquema de proyectos de mitigación que permiten compensación vía cupos transables, financiados por

actores del mercado de combustible fósiles (Ley 1819 de 2016, 2016; Ley 1931 de 2018, 2018b; Pava Medina, 2023; Rodríguez González, 2023). Incluso con la llegada de Gustavo Petro (2022), los anuncios de moratoria exploratoria se moderaron con aclaraciones oficiales sobre la continuidad de exploración y explotación en el corto plazo (Holman Rodríguez, 2023; La República, 2022). El BID Invest financió tramos de Hidroituango, ilustrando el rol de la banca de desarrollo en proyectos “verdes” de gran escala (BID Invest, 2018).

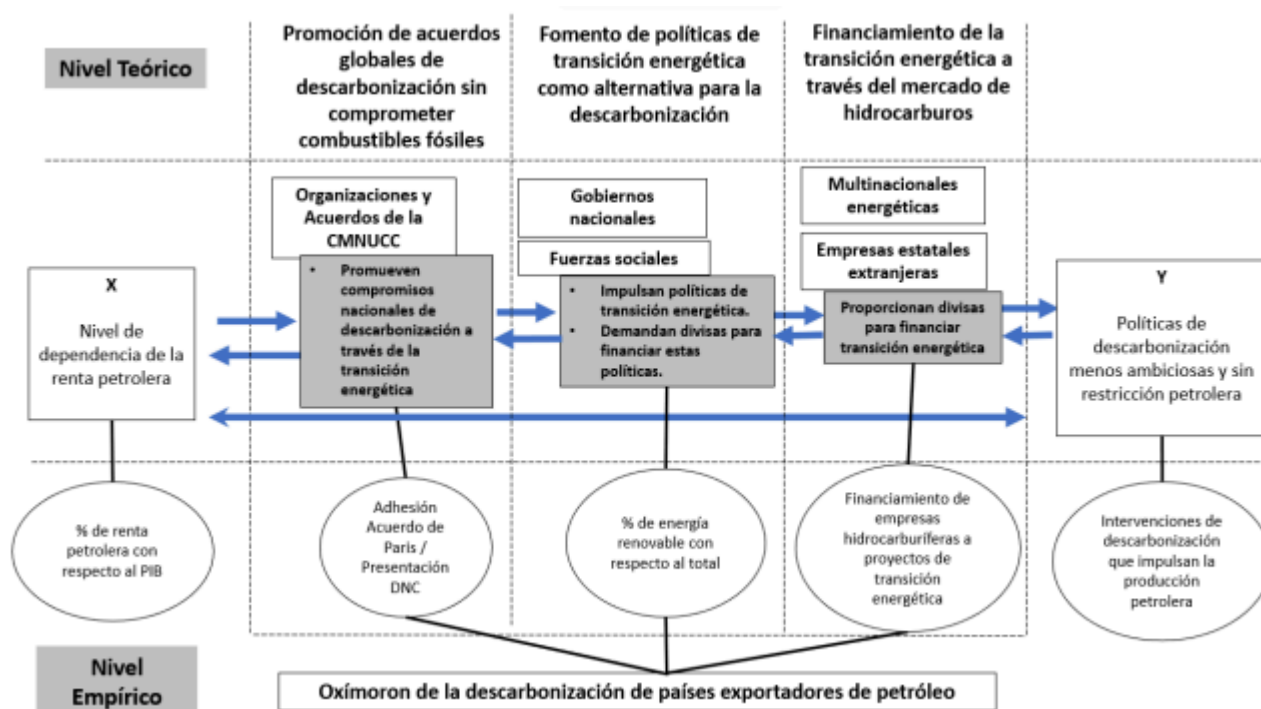
Mientras que en Ecuador, las restricciones de acceso a capital occidental, durante la mayor parte del gobierno de Rafael Correa y el alto riesgo país desplazaron el financiamiento hacia China, con EximBank como actor clave y condicionalidades de contratación (Herrera-Vinelli & Bonilla, 2019).

Ecuador combinó deuda concesional/comercial con preventa de crudo a Petrochina, UNIPEC y PTT, por más de USD 18.000 millones (de los cuales más de USD 5.000 millones se destinaron a energía), apuntalando siete hidroeléctricas entre 2015–2022 (Bräutigam & Gallagher, 2014; Chekir et al., 2024). La continuidad del esquema bajo gobiernos de distinto signo ideológico (2017–2023) (Medranda, 2023) evidencia su carácter estructural. Los acuerdos incluyen transferencias contractuales y enmiendas verificadas por documentos oficiales y reportes parlamentarios (Comisión de Fiscalización y Control Político, 2022; Marianna Parraga, 2021; Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2017; Petrochina International Company Limited, 2022) la programación de inversiones públicas registró la canalización de rentas hidrocarburíferas hacia proyectos eléctricos (SENPLADES, 2011).

Tanto en Colombia como en Ecuador, los ingresos provenientes de los mercados de combustibles fósiles sirven de palanca para proyectos renovables, perpetuando la dependencia y alineando la transición con intereses del complejo hidrocarburos financiero-energético. Ello confirma el M3 como mecanismo de transformismo que acomoda la transición energética a los límites del orden económico vigente (Newell, 2019).

Para ilustrar la forma en la que operan los mecanismos, se presenta el gráfico 5 que describe la secuencia de acciones que configuran el oxímoron de la descarbonización de países petroleros, tanto a nivel teórico como empírico.

Gráfico 5. Oxímoron de descarbonización de economías exportadoras de petróleo a nivel empírico



Elaborada por el autor con base en la revisión de literatura

Conclusiones

Este trabajo se explica que la descarbonización en economías exportadoras de petróleo opera, en la práctica, como un proceso de acomodo antes que de ruptura: un transformismo que reorienta presiones sociales hacia reformas graduales compatibles con la continuidad del régimen fósil (Newell, 2019). En el marco de la gobernanza climática vigente, la arquitectura internacional facilita el cumplimiento formal de metas sin intervenir de manera decidida en la oferta de combustibles fósiles (Stevenson, 2013). La comparación entre Colombia (menor dependencia fósil – mayor ambición climática) y Ecuador (mayor dependencia fósil – menor ambición climática) confirma que la variación en la dependencia de la renta petrolera condiciona el diseño y la implementación las políticas climáticas, pero en ambos casos la trayectoria resultante mantiene resultados modestos en mitigación, ya que las promesas efectuadas en las NDC no siempre logran traducirse en progresos en lo relativo a las emisiones per cápita.

(1) Sobre el Mecanismo 1 – Flexibilidad internacional. La evolución del régimen — de Kioto a París— consolidó NDC voluntarias y un marco de transparencia sin prohibiciones explícitas a carbón, petróleo o gas. Esta flexibilidad habilitó estrategias de cumplimiento centradas en eficiencia y captura de “co-beneficios” sectoriales, sin planes de declive productivo. La evidencia documental (ratificaciones, decisiones COP, guías de reporte) muestra alta certeza de que el diseño institucional acompaña antes que discipline la continuidad extractiva (UNFCCC, 2016, 2018, 2024).

(2) Sobre el Mecanismo 2 – Transición acomodada a intereses domésticos. Ambos países expandieron con fuerza la hidroelectricidad y, en menor medida, solar/eólica, “limpiando” la matriz eléctrica sin alterar la base exportadora fósil. El resultado agregado fue desacoplamiento parcial: caída relativa de petróleo carbón en la canasta energética interna (Energy Institute, 2024), pero emisiones per cápita que crecieron 1% anual (Colombia) y 2% (Ecuador) entre 2000–2022, en línea con el PIB per cápita (Banco Mundial, 2022). Además, la hidro-dependencia elevó la vulnerabilidad climática (sequías/El Niño) y el riesgo de racionamientos (Naranjo Silva et al., 2023).

(3) Sobre el Mecanismo 3 – Financiamiento con rentas fósiles. La transición se financió con una combinación de rentas hidrocarburíferas, banca de desarrollo y capital privado. En Colombia, reformas e instrumentos (impuesto al carbono, cupos transables) y operaciones corporativas (venta de ISAGEN; financiamiento de Hidroituango) reflejan un entramado fósil-financiero que canaliza recursos hacia renovables sin reducir la exposición petrolera. En Ecuador, las restricciones de mercado tras el default dirigieron el financiamiento hacia China, combinando deuda y preventa de crudo para costear grandes hidroeléctricas, con continuidad bajo gobiernos de distinto signo ideológico. En ambos casos, el apalancamiento de ingresos fósiles para “enverdecer” la matriz perpetúa la dependencia y reproduce el transformismo (Newell, 2019).

Colombia exhibe ambición declarada relativamente mayor (NDC, meta de neutralidad 2050), pero sus resultados efectivos no difieren sustantivamente del caso ecuatoriano cuando se observan tendencias de emisiones y persistencia exportadora. La mayor dependencia fiscal y externa de Ecuador constriñe su espacio de política; la mayor profundidad financiera de Colombia le permite diversificar instrumentos, pero no ha implicado —hasta ahora— una estrategia de declive de la oferta fósil (Banco Mundial, 2021, 2022).

Superar el transformismo requiere:

Integrar la oferta fósil en las NDC: presupuestos de carbono que incluyan metas de reducción de producción y eliminación escalonada de subsidios a combustibles fósiles, con calendarios e hitos verificables (UNFCCC, 2024). Adicionalmente, desacoplar la política fiscal de la renta petrolera a través de reglas fiscales, fondos de estabilización y reformas tributarias verdes que sustituyan ingresos fósiles de manera progresiva, a través de la deliberación y no la imposición política, esto implica que la transición sería de largo plazo (Stevenson, 2015). También se requiere diversificación tecnológica (solar, eólica, almacenamiento), gestión de demanda, redes regionales y resiliencia hídrica, así como la incorporación de la debida diligencia y transparencia en deuda/preventas; uso de banca de desarrollo para desbloquear inversiones orientadas a transformaciones productivas (no solo a reconversiones de eficiencia). Pasar del transformismo a una transición justa requiere

reformas en materia de protección social, formación laboral y política industrial verde para movilizar encadenamientos locales y evitar “zonas de sacrificio”.

Futuras líneas de investigación en este ámbito incluyen: (i) estimar el “gap de oferta” entre trayectorias de producción y trayectorias compatibles con 1,5–2 °C; (ii) evaluar la efectividad marginal de instrumentos fiscales/regulatorios sobre la decisión de inversión fósil vs. renovable; (iii) modelar riesgos fiscales de la descarbonización (stranded assets, caída de regalías); y (iv) estudiar la política de coaliciones (territoriales, sindicales, empresariales) para viabilizar un acuerdo social de transición.

Los casos de Colombia y Ecuador muestran que es posible avanzar en renovables sin dejar el petróleo, pero ello conduce a ganancias limitadas en mitigación y a nuevas vulnerabilidades. Sólo incorporando la dimensión de oferta, reformando la arquitectura fiscal-financiera y apostando por una transición justa e industrial podrá la región evitar el círculo del transformismo climático (Newell, 2019; UNFCCC, 2016, 2024; Banco Mundial, 2022; Energy Institute, 2024).

Referencias bibliográficas

- Aguirre, J. L. (2017). Mecanismos causales y process tracing. Una introducción. *Revista SAAP*, 11(1), 147–175.
- Alejandra Zapata. (2022, enero 22). Entró en operación Guajira 1, el parque eólico más grande de Colombia. *El Colombiano*.
<https://www.elcolombiano.com/inicio/ya/funciona-guajira-1-el-parque-eolico-mas-grande-de-colombia-OD16407382>
- Banco Mundial. (2021). *Rentas totales de los recursos naturales (% del PIB)*. Indicadores.
<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.TOTL.RT.ZS?skipRedirection=true&view=map>
- Banco Mundial. (2022, octubre 15). *Indicadores Mundiales*.
<https://datos.bancomundial.org/indicador>.
- Banco Mundial. (2023). *Exportaciones de combustible (% de exportaciones de mercaderías)*. Indicadores.
<https://datos.bancomundial.org/indicador/TX.VAL.FUEL.ZS.UN?skipRedirection=true&view=map>
- Bennett, A. (2010). Process Tracing and Causal Inference. En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*.
- Bennett, A., & Elman, C. (2007). Case study methods in the international relations subfield. *Comparative Political Studies*, 40(2), 170–195.
<https://doi.org/10.1177/0010414006296346>
- BID Invest. (2018). *Informe del proyecto hidroeléctrico Ituango*.
<https://idbinvest.org/sites/default/files/2024-05/Ituango%20Primer%20Informe%20Panel%20Exportos%20Independiente%202018-10-05.pdf>.
- Blanco-Camargo, D., Henríquez-Orozco, S., Fajardo-Ortíz, E. J., & Romero-Valbuena, H. (2020). Consumption of energy, economic growth, and carbon dioxide emissions in Colombia. *Fuentes el Reventon Energetico*, 18(1), 41–50.
<https://doi.org/10.18273/revfue.v18n1-2020005>
- Bräutigam, D., & Gallagher, K. P. (2014). Bartering Globalization: China's Commodity backed Finance in Africa and Latin America. *Global Policy*, 5(3), 346–352.
<https://doi.org/10.1111/1758-5899.12138>
- Briscoe, I., Xander, S. V.-I., Tilburg, V., & Van Schaik, L. (2016). *Green or grey growth for Colombia? Challenging fossil-based energy security*. www.clingendael.nl
- Bulkeley Harriet, & Newell Peter. (2015). *GoverninG Climate ChanGe* (Bulkeley Harriet & Newell Peter, Eds.; 2a ed., Vol. 1). Routledge.
- CAF. (2009). *USD 140 millones de CAF para construir Central Hidroeléctrica Sogamoso*.
<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2009/12/usd-140-millones-de-caf-para-construir-central-hidroelectrica-sogamoso/>.

- CELEC EP. (2016). *Inició operación experimental de la II fase de Coca Codo Sinclair*. <https://www.celec.gob.ec/gensur/noticias/inicio-operacion-experimental-de-la-ii-fase-de-coca-codo-sinclair/>
- Chekir, H., Cueva, S., & Antonio González, J. (2024). *Lessons From The Ecuador 2020 Debt Restructuring Case*.
- Cobeña Andrade, X. A. (2025). Transformismo en la descarbonización de países exportadores de petróleo: El oxímoron de Colombia y Ecuador frente la lucha climática global. *Estudios Internacionais*, 12, 25–47.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823–830.
- Comisión de Fiscalización y Control Político. (2022). *Informe de Fiscalización sobre el Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair*.
- Cox, R. W. (1993). Fuerzas sociales, estados y ordenes mundiales. En Abelardo Briones (Ed.), *Poder y orden mundial* (Vol. 1, pp. 119–197).
- Ecopetrol. (2018). *Ecopetrol y AES pusieron en operación Parque Solar Castilla*. <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/noticias>.
- Energy Institute. (2024). *Statistical Review of World Energy 2024*. <https://www.energyinst.org/statistical-review>.
- Fernández, A., Schmitt-Grohé, S., & Uribe, M. (2023). *How important Is the commodity super Cycle?* <http://www.columbia.edu/~mu2166/fsu2/>.
- Gobierno de la República de Colombia. (2020). *Actualización de la primera Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco De Naciones Unidas Sobre Cambio Climático*.
- Gobierno de la República del Ecuador. (2019). *Primera contribución determinada a nivel nacional de Ecuador para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco De Naciones Unidas Sobre Cambio Climático*.
- Gramsci, A. (1975). Cuaderno 4 (XIII). En *Cuadernos de la cárcel*. <http://www.ehk.eus>
- Gudynas, E. (2015). *Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza EXTRACTIVISMOS* (Campanini Oscar, Ed.; 1a ed., Vol. 1). Centro Latino Americano de Ecología Social.
- Herrera-Vinelli, L., & Bonilla, M. (2019). Ecuador-China Relations: the Growing Effect of Chinese Investment on Ecuadorian Domestic Politics, 2007–2016. *Journal of Chinese Political Science*, 24(4), 623–641. <https://doi.org/10.1007/s11366-018-09588-6>
- Holman Rodríguez. (2023, junio 16). Minhacienda dice que el país seguirá explorando y explotando petróleo. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-seguira-explorando-y-explotando-petroleo-afirma-el-ministro-de-hacienda-584551>
- International Energy Agency. (2021). *The Oil and Gas Industry in Energy Transitions*. https://iea.blob.core.windows.net/assets/4315f4ed-5cb2-4264-b0ee2054fd34c118/The_Oil_and_Gas_Industry_in_Energy_Transitions.pdf

Julio-Román, J. M., & Gamboa-Estrada, F. (2019). The Exchange Rate and Oil Prices in Colombia: A High Frequency Analysis. *Borradores de Economía*, 1091.

Kütting, G. (2013). *Environment, Society and International Relations: Towards More Effective International Agreements*. Environment, Society and International Relations: Towards More Effective International Agreements, 1–173. <https://doi.org/10.4324/9780203130803>

Kuyper, J., Schroeder, H., Björ, B., & Linnér, B.-O. (2018). The Evolution of the UNFCCC. *Annual Review of Environment and Resources*, 343–368. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ>

La República. (2022, enero 28). Gustavo Petro promete acabar con petróleo y hunde bonos extranjeros de Ecopetrol. *La República*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/gustavo-petro-promete-acabar-con-petroleo-y-hunde-bonos-extranjeros-de-ecopetrol-3293813>

Lawhon, M., & Murphy, J. T. (2012). Socio-technical regimes and sustainability transitions: Insights from political ecology. *Progress in Human Geography*, 36(3), 354–378. <https://doi.org/10.1177/0309132511427960>

Lazarus, M., & van Asselt, H. (2018). Fossil fuel supply and climate policy: exploring the road less taken. En *Climatic Change* (Vol. 150, Números 1–2). Springer Netherlands. <https://doi.org/10.1007/s10584-018-2266-3>

Ley 1819 de 2016 (2016). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>

Ley 1931 de 2018 (2018). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87765#:~:text=Por%20medio%20de%20la%20cual,acciones%20de%20adaptaci%C3%B3n%20al%20cambio>

Ley Orgánica de Competitividad Energética (2024). <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas>

Marianna Parraga. (2021). Ecuador reaches pre-agreement with Thailand's PTT to renegotiate oil-for-loan deal. *Reuters*. <https://www.reuters.com/business/energy/exclusive-ecuador-reaches-pre-agreement-with-thailands-ptt-renegotiate-oil-for-2021-03-11/>

Medranda, D. (2023). *Entrevista a consultor ambiental de Petroecuador y Petroamazonas, efectuada por Xavier Cobeña*.

Mildenberger, M. (2020). *Carbon Captured, How Business and Labor Control Climate Politics* (1a ed.). MIT Press. <https://mitpress.mit.edu/9780262538251/carbon-captured/>

Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. (2017). *Reporte del créditos externos con corte a agosto de 2017*. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/1_anexo_AGOSTO-p-2017.pdf

Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. (2019). *Plan Maestro de Electricidad*. <https://www.recursoyenergia.gob.ec/plan-maestro-de-electricidad/>

- Ministerio de Minas y Energía de Colombia. (2020). *Plan Energético Nacional 2020-2050*.
https://www.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Documents/PEN_2020_2050/Plan_Energetico_Nacional_2020_2050.pdf
- Naranjo-Silva, S., Punina-Guerrero, D., Rivera-Gonzalez, L., Escobar-Segovia, K., Barros Enriquez, J. D., Almeida-Dominguez, J. A., & Alvarez del Castillo, J. (2023). Hydropower Scenarios in the Face of Climate Change in Ecuador. *Sustainability*, 15(13), 10160.
<https://doi.org/10.3390/su151310160>
- Newell, P. (2008). The Political Economy of Global Environmental Governance. Source: *Review of International Studies*, 34(3), 507–529. <https://about.jstor.org/terms>
- Newell, P. (2019). Transformismo or transformation? The global political economy of energy transitions. *Review of International Political Economy*, 26(1), 25–48.
<https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1511448>
- Paterson, M. (2012). Who and what are carbon markets for? Politics and the development of climate policy. *Climate Policy*, 12(1), 82–97.
<https://doi.org/10.1080/14693062.2011.579259>
- Paterson, M. (2021). The End of the Fossil Fuel Age? Discourse Politics and Climate Change Political Economy. *New Political Economy*, 26(6), 923–936.
<https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1810218>
- Pava Medina, M. (2023). *Entrevista a profesional de Cambio Climático de ECOPETROL, efectuada por Xavier Cobeña*.
- Petrochina International Company Limited. (2022). *Amendment agreement No. 1 to the phase V multiparty agreement of Petrochina International sales and purchase contract*.
- Primicias. (2023). Lasso: los apagones se deben, en parte, “al bienestar de los hogares ecuatorianos”. www.primicias.ec.
<https://www.primicias.ec/noticias/economia/lasso-apagones-ecuador-reactivacion-economica/>
- Revista Semana. (2023, octubre 23). Alerta de apagón en Colombia: SEMANA revela cuáles son los factores que tienen en riesgo la seguridad energética del país y que pueden dejar sin luz a los colombianos. *Revista Semana*.
<https://www.semana.com/economia/articulo/alerta-de-apagon-en-colombia-semana-revela-cuales-son-los-factores-que-tienen-en-riesgo-la-seguridad-energetica-del-pais-y-que-pueden-dejar-sin-luz-a-los-colombianos/202306/>
- Rodríguez González, Á. L. (2023). *Efectividad del impuesto al carbono y mecanismo de no causación para mitigar el cambio climático en Colombia*.
- Rory Jones. (2023, junio). GIP, Brookfield Invest \$10 Billion in Abu Dhabi Gas Infrastructure. *The Wall Street Journal*.
<https://www.wsj.com/articles/gip-brookfield-invest-10-billion-in-abu-dhabi-gas-infrastructure-11592917529>
- SENPLADES. (2011). *Plan Anual de Inversiones 2012*.
<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/11/proforma-plan-anual-de-inversion.pdf>

Solano-Rodríguez, B., Pye, S., Li, P. H., Ekins, P., Manzano, O., & Vogt-Schilb, A. (2021). Implications of climate targets on oil production and fiscal revenues in Latin America and the Caribbean. *Energy and Climate Change*, 2.

<https://doi.org/10.1016/j.egycc.2021.100037>

Stevenson, H. (2013). *Institutionalizing Unsustainability: The Paradox of Global Climate Governance* (1a ed.). University of California Press.

Stevenson, H. (2015). Deliberative democracy. En K. Bäckstrand & E. Lövbrand (Eds.), *Research Handbook on Climate* (pp. 60–72). Edward Elgar Publishing.

<https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781783470594/9781783470594.00014.xml>

Strambo, C., & González Espinosa, A. C. (2020). Extraction and development: fossil fuel production narratives and counternarratives in Colombia. *Climate Policy*, 20(8), 931– 948.

<https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1719810>

The Climate Action Tracker Project. (2022). *The Climate Action Tracker - Colombia*.

<https://climateactiontracker.org/countries/colombia/>

Tobin, P. (2017). Leaders and laggards: Climate policy ambition in developed states. *Global Environmental Politics*, 17(4), 28–47. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00433

UNTC. (2016). *STATUS AS AT: 29-06-2024 09:15:35 EDT*.

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en

Vaca, P., & Cartuche, I. (2018). Relación entre las emisiones de CO2 y el grado de urbanización a nivel global y entre grupos de países: un enfoque usando técnicas econométricas avanzadas de datos de panel. *Económica*, 5(1).

World Wide Fund for Nature. (2020). *Colombia NDCs We Want - Assessed NDCs*. https://wwf.panda.org/discover/our_focus/climate_and_energy_practice/ndcs/reviewed_ndcs/_colombia/

Yamin, P. (2020). Environmental Concern in the Global South: Tackling the Post materialist Thesis and the Impact of Ideology. En C. Lorenzo (Ed.), *Latin America in Times of Global Environmental Change* (pp. 75–94). Springer.

Transición justa desde el Sur Global: una hoja de ruta para América Latina

Ignacio F. Lara, PhD

Asuntos del Sur

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El panorama energético y climático está lejos de esa transición «justa, ordenada y equitativa» proclamada en la COP28. La agenda de seguridad internacional y las rivalidades geopolíticas han reducido la influencia de la agenda climática. Esto agrava la crisis climática y medioambiental, perjudicando desproporcionadamente a los grupos vulnerabilizados, que suelen residir en el Sur Global.

El abordaje predominante de la transición justa sigue priorizando enfoques del Norte Global, obviando las necesidades de los países del Sur o reduciéndolas a parámetros técnicos o de mercado. Si bien es imperativo acelerar los tiempos de una transición energética limpia y sostenible, es clave que sea justa y que incluya una perspectiva del Sur, incorporando aspectos como el fortalecimiento de las democracias, el abordaje de las desigualdades estructurales y la salvaguarda de los derechos humanos, entre otros.

Este trabajo busca analizar el lugar de América Latina, en tanto región del Sur Global, en el panorama energético y climático, poniendo énfasis en los desafíos y posibilidades de generar agencia a través de una agenda que ponga en el centro sus necesidades e intereses.

Partiendo de los estudios de la Economía Política Internacional, se incluirán los análisis sobre cómo incorporar la dimensión de “justicia” de la transición desde una perspectiva Sur. A través de la recolección de información oficial de gobiernos latinoamericanos -complementada con análisis de datos a través de prensa-, se espera delinear el posicionamiento de América Latina en este escenario, identificando puntos críticos y oportunidades.

El abordaje sobre transiciones “justas” seguirán privilegiando los imperativos del Norte Global, a menos que los principales actores del Sur -y no solo sus Estados- logren crear cimientos para promover sus intereses, mediante el fortalecimiento de la gobernanza regional y multilateral.

Palabras clave

Transición justa, energía, cambio climático, América Latina, Sur Global

Un acercamiento a las propuestas recientes para la gestión de las crisis de deuda soberana

María Emilia Val

CESE/EIDAES/UNSAM

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La pandemia del COVID-19 generó presiones inéditas sobre los Estados (especialmente, de las naciones en desarrollo) que debieron implementar mecanismos de estímulo y protección, balanceándolos con sus obligaciones financieras en un contexto de shock externo. Desde entonces, se sucedieron iniciativas internacionales para la gestión y renegociación de las deudas soberanas en distress: la Debt Service Suspension Initiative (DSSI), el Common Framework beyond the DSSI y la más recientemente creada Global Sovereign Debt Roundtable (GSDR). En este sentido, la presente propuesta busca analizar y pasar revista a estas propuestas considerando sus características, así como el impacto sobre las relaciones entre deudores y acreedores, y entre los diferentes grupos de acreedores. Para reconstruir y sistematizar estas discusiones, nos valdremos del análisis cualitativo temático y comparativo de bibliografía especializada y diversos documentos (entre ellos, pero no exclusivamente, las publicaciones de organismos involucrados como el G20, el Club de París, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional). Entre los resultados se observa que, aunque estas propuestas se presentaron como una oportunidad para fomentar la coordinación entre los acreedores y el desarrollo de soluciones sostenibles a las crisis de deuda, sus resultados no han mostrado mayores avances al limitar el alivio concedido, su alcance en términos de países elegibles (de ingreso bajo) y los acreedores involucrados (oficiales, bilaterales). En este sentido, cada una con sus especificidades, no ha logrado cambios sustantivos en las reglas del juego y ha reproducido las tradicionales tensiones entre acreedores, sin lograr resolver los problemas de los países endeudados, particularmente los de ingreso medio.

Palabras clave

reestructuraciones de deuda, deuda soberana, acreedores, instituciones financieras internacionales, países en desarrollo

Una aproximación a la discusión marxista sobre el imperialismo y la transnacionalización del capital

Manuel Samaja

Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - UNSAM

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En la presente ponencia elaboraremos una aproximación teórica a la discusión contemporánea sobre la teoría del imperialismo y la cuestión de la transnacionalización del capital, especialmente en sus vertientes marxistas. A partir de una revisión crítica del estado de la cuestión buscaremos presentar una hipótesis de lectura propia respecto de la forma actual del sistema mundial del capital, abrevando fundamentalmente en las concepciones de István Mészáros y Rubén Zardoya. Nuestra hipótesis general consiste en que la teoría marxista clásica sobre el imperialismo (Luxemburg, Hilferding, Lenin, Bujarin) requiere de una amplia actualización, pero que en algunos elementos nucleares de la misma aún guarda actualidad. Al mismo tiempo, las teorías sobre la transnacionalización del capital (p. ej. W. Robinson) señalan aspectos fundamentales de la forma actual de la producción global de capital, pero se tornan problemáticas a la hora de dar cuenta del carácter jerárquico y desigual del sistema del capital global (tal como señala Bellamy Foster en su crítica a Robinson). La propuesta, pues, de esta ponencia consiste en la articulación conceptual de la transnacionalización con una renovación de las lecturas sobre el imperialismo.

Palabras clave

Imperialismo, Marxismo, Sistema del capital, Transnacionalización del capital



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.