

O A S I S

Enero-Junio
2022

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

CIPE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 35

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales • Universidad Externado de Colombia

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Hernando Parra Nieto

DECANO DE LA FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Gonzalo Ordóñez-Matamoros

DIRECTORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES – CIPE

Patricia Herrera-Kit

EDITOR

Jerónimo Delgado Caicedo

ASISTENTE EDITORIAL

Luz Adriana Gómez Gómez

CORRECCIÓN DE ESTILO

Luis Fernando García N.

OASIS está indexada en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

ISSN 1657-7558

E-ISSN 2346-2132

(cc) Bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual

Calle 12 No. 1-17 este, Bogotá, D.C., Colombia

PBX: 3419900, ext. 2002

Correo electrónico: oasis@uexternado.edu.co

URL: www.uexternado.edu.co/oasis

Primera edición: enero de 2022

Diagramación: David Alba

Impresión y encuadernación: Digiprint Editores S.A.S.

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	I
<i>Jerónimo Delgado Caicedo, PhD</i>	
I. REPENSANDO EL SISTEMA INTERNACIONAL	
• EL CIERRE DE UN CICLO HISTÓRICO Y LA RECONFIGURACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL EN UN MULTI-ORDEN	7
<i>Manuel Alejandro Rayran Cortés</i>	
• BILLETES, BALAS, BYTES Y BIENESTAR: EL PODER ESTRUCTURAL EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO Y LA MARGINACIÓN DEL SUR GLOBAL	31
<i>Sébastien Dubé</i>	
• O CONCEITO DE DISSUAÇÃO CIBERNÉTICA: RELEVÂNCIA E POSSIBILIDADES.....	53
<i>Cícero Araújo Lisboa y Guilherme Ziebell de Oliveira</i>	
II. COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL	
• LA PRIMAVERA INTERNACIONAL DE COLOMBIA (1821-1864): A PROPÓSITO DE LOS DOSCIENTOS AÑOS DE LA CANCELLERÍA	81
<i>Diego Jaramillo Mutis</i>	
• ETNIAS Y POLÍTICA EXTERIOR: LA PARTICIPACIÓN RAIZAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA TRAS EL FALLO DE LA HAYA 2012-2017	97
<i>Christian Chacón Herrera</i>	
• LA ADHESIÓN DE COLOMBIA A LA OCDE COMO UNA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN EN UN CONTEXTO DESFAVORABLE.....	123
<i>Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	
• MIGRACIÓN VENEZOLANA Y TRATA DE PERSONAS: ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO A PARTIR DE LAS RELACIONES Y LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	145
<i>Ana Milena Coral Díaz y Beatriz Eugenia Luna de Aliaga</i>	

III. AGENDA INTERNACIONAL

- DESAMOR CORRESPONDIDO. EE. UU. Y RUSIA CON LA LLEGADA DE BIDEN 169
Helen Sugelly León Ortega
- EL RETORNO DE RUSIA A ÁFRICA: OPERANDO EN LA “ZONA GRIS” 189
Daniel Ramiro Pardo Calderón
- MOVIMIENTOS SOCIALES INSURRECCIONALES EN ÁFRICA OCCIDENTAL: UNA MIRADA
RETROSPECTIVA A LA REBELIÓN ARMADA EN COSTA DE MARFIL DE 2002 A 2011 213
Goualo Lazare Flan
- EL PROCESO DE KIMBERLEY: UNA CONTRIBUCIÓN A LA RESOLUCIÓN
DE LOS CONFLICTOS EN ÁFRICA 235
Nelson García Pernía
- EMERGENCIA DEL 5G EN EL SUR GLOBAL:
INDIA Y BRASIL ENTRE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y CHINA..... 255
Manuel Gonzalo y María José Haro Sly
- ASEAN-MERCOSUR: INTEGRACIÓN, RELACIONES ECONÓMICAS Y POTENCIALIDADES
DE ASOCIACIÓN EN EL SUR GLOBAL 279
Óscar E. Fernández-Guillén
- LA POLÍTICA EXTERIOR DE INDIA HACIA ASIA DEL SUR Y EL OCÉANO ÍNDICO
ANTE EL IMPACTO DE LA NUEVA RUTA DE LA SEDA 319
Paola Andrea Baroni y Tamara Spagnolo
- HACIA UN MUNDO SIN COLONIAS. EL PAPEL DE LOS MOVIMIENTOS NACIONALISTAS
EN LA INCORPORACIÓN DE LA CUESTIÓN COLONIAL EN LA AGENDA
DE LAS NACIONES UNIDAS (1945-1961) 341
Sergio Galiana

IV. RESEÑAS

- PENSAR, DEBATIR Y APORTAR A LAS RELACIONES INTERNACIONALES,
UNA LECTURA NECESARIA PARA LA DISCIPLINA 357
Carlos Eduardo Sánchez Becerra

- AHORA O NUNCA. GOBERNANZA, COPRODUCCIÓN Y BIOECONOMÍA
CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO361
Carolina Urrego-Sandoval, PhD
- REALISMO / IDEALISMO: UN DEBATE QUE SIGUE VIGENTE.....367
María Teresa Aya Smitmans

INDICACIONES PARA LOS AUTORES

- NORMAS PARA AUTORES.....371
- GUIDELINES FOR AUTHORS.....375

Presentación*

Desde el Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (Cipe) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, nos complace presentar el número 35 de la Revista del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (*Oasis*). En esta edición, los artículos se centran en tres ejes temáticos. El primero pretende repensar el sistema internacional actual a través de un análisis de las estructuras de poder en el mundo y las nuevas amenazas que afectan no solo a las potencias históricas, sino también a los países emergentes del Sur Global. Posteriormente, la revista da paso a cuatro artículos centrados en el comportamiento exterior de Colombia desde una perspectiva histórica, legal y geopolítica. Finalmente, el eje titulado “agenda internacional” hace un recorrido por diferentes regiones geográficas del planeta para analizar las dinámicas actuales en política exterior, conflictos armados, integración y descolonización.

El primer eje temático titulado “Repensando el sistema internacional” inicia con el artículo titulado *El cierre de un ciclo histórico y la reconfiguración del sistema internacional en un multi-orden*, escrito por Manuel Alejandro Rayran de la Universidad Externado de Colombia. En él, el autor explica cómo la coyuntura actual generada por el Covid-19 logró acelerar el cierre de

un ciclo histórico en el sistema internacional que se venía evidenciando desde principios del milenio. Así mismo, presenta los retos que deberán enfrentar en el corto plazo las nuevas potencias emergentes del sur global y toma el debilitamiento hegemónico de Estados Unidos como un factor fundamental en la reconfiguración del poder en el mundo.

Billetes, balas, bytes y bienestar: el poder estructural en el sistema internacional contemporáneo y la marginación del Sur Global, de Sébastien Dubé de la Universidad del Norte en Barranquilla, Colombia, identifica cómo, a pesar del innegable incremento de poder por parte de los países emergentes del sur global en el sistema internacional, estos continúan siendo excluidos por parte de un “bloque liberal” que sigue monopolizando el liderazgo mundial. Mediante un análisis detallado de indicadores y tomando como referencia fundamentos teóricos, el autor explica el comportamiento del sistema internacional contemporáneo y cómo las interacciones entre sus actores se determinan a través de las fuentes de poder.

Desde una óptica diferente, y como último artículo del primer eje temático, *O conceito de dissuasão cibernética: relevância e possibilidades*, escrito por Cícero Araújo Lisboa y Guilherme Ziebell de Oliveira, de la Universidad

* doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.01>

Federal de Rio Grande do Sul en Brasil, abre el panorama para el entendimiento del sistema internacional desde una óptica cibernética. En ese sentido, los autores plantean cómo la importancia del ciberespacio ha crecido de manera exponencial y, a su vez, se ha convertido en un campo en el cual es posible plantear una nueva discusión frente a los conceptos de disuasión, seguridad y amenaza.

En el marco de la conmemoración de los 200 años de la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el segundo eje temático incluye cuatro artículos dedicados al papel del país en el sistema internacional. Diego Jaramillo Mutis, de la Universidad Externado de Colombia en Bogotá, inicia con el texto *La primavera internacional colombiana (1821-1863): A propósito de los doscientos años de la Cancillería*. En él, hace una aproximación histórica detallada a las dinámicas del sistema internacional del siglo XIX y el desempeño colombiano en los inicios de su política exterior.

La revista continúa con el artículo de Cristian Chacón Herrera de la Universidad Nacional de Colombia, titulado *Etnias y política exterior: La participación raizal en la política exterior colombiana tras el fallo de La Haya 2012 – 2017*, en el que explica cómo las comunidades raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia fueron actores fundamentales en la política exterior colombiana, en particular en el marco de la confrontación entre Colombia y Nicaragua por la definición de límites entre los dos Estados. A través de entrevistas y artículos de prensa relacionados con el tema, el autor demuestra la importancia e influencia de las etnias en la política exterior de los Estados.

En el tercer artículo de esta sección, titulado *La adhesión de Colombia a la Oede como una estrategia de inserción en un contexto desfavorable*, Luis Fernando Vargas-Alzate de la Universidad EAFIT en Medellín, presenta una aproximación a la política exterior colombiana y su relación con organizaciones internacionales. El autor hace un recorrido detallado por los antecedentes de las relaciones de Colombia con la Oede y cuestiona si la adhesión del país a este organismo ha sido una decisión pertinente en medio de la coyuntura que se vive a causa del Covid-19.

Por último, el artículo *Migración venezolana y trata de personas: análisis del caso colombiano a partir de las relaciones y los instrumentos internacionales*, de Ana Milena Coral Díaz de la Universidad del Rosario y Beatriz Eugenia Luna de Aliaga de la Universidad de la Sabana, en Colombia, analiza las dinámicas y realidades de la creciente migración venezolana hacia Colombia. El texto destaca la existencia de un posible riesgo de trata de personas, al tiempo que analiza la forma como ha reaccionado la comunidad internacional frente al tema y las herramientas de cooperación regional que están disponibles para enfrentar una crisis que continúa vigente.

El tercer eje titulado *Agenda Internacional* inicia con el artículo de Helen Sugelly León Ortega de la Universidad La Salle de México titulado *Desamor correspondido. Estados Unidos y Rusia con la llegada de Biden*. En él, la autora analiza los nuevos retos a los que se enfrenta el nuevo gobierno en la Casa Blanca después de la salida de Trump. Advierte sobre la posible existencia de un nuevo aislacionismo por parte de Estados Unidos y cuestiona la manera en

la que se mantendrán las “buenas” relaciones con Rusia.

Daniel Ramiro Pardo Calderón de la Fundación Ideas para la Paz en Bogotá, Colombia, continúa con el análisis sobre política exterior rusa, esta vez en su relación con África, con el texto *El retorno de Rusia a África: Operando en la “zona gris”*. El texto analiza las nuevas dinámicas entre Rusia y Occidente en cuanto a la configuración de nuevas áreas en disputa denominadas por el autor como “zonas grises”. El artículo resalta el rol de África como el nuevo escenario de confrontación caracterizado por el uso de medidas coercitivas y, además, presenta y cuestiona a Rusia como un nuevo actor determinante en el continente.

Continuando con África, Goualo Lazare Flan, de la Universidad de Colima en México, presenta el artículo *Movimientos sociales insurreccionales en África Occidental: Una mirada retrospectiva a la rebelión armada en Costa de Marfil de 2002 a 2011*, que destaca la importancia de los movimientos sociales en África Occidental a principios del siglo XXI. El texto refleja también, de manera puntual, cómo los intereses detrás del poder político viciaron los objetivos iniciales de la rebelión armada en Costa de Marfil. Por otra parte, *El proceso de Kimberley: Una contribución a la resolución de los conflictos en África*, escrito por Nelson García Pernía de la Universidad de los Andes, en Mérida, Venezuela, expone la relevancia del Proceso Kimberley en la construcción y la promoción de la paz a nivel global. Para llegar a esta afirmación, el autor relata los difíciles momentos de inestabilidad política que vivieron países como Sierra Leona y Angola a causa de la explotación y comercio de diamantes.

Pasando a otras regiones, Manuel Gonzalo de la Universidad Nacional General Sarmiento de Argentina y María José Haro Sly de la Universidad Nacional de Quilmes, en Argentina, presentan su artículo *Emergencia del 5G en el Sur Global: India y Brasil entre Estados Unidos de América y China*. En el texto, los autores resaltan la importancia de las nuevas infraestructuras tecnológicas en la clásica disputa entre Estados Unidos y China. No obstante, incorporan un elemento clave en la discusión y es, precisamente, el rol de India y Brasil en esta nueva emergencia del 5G. Continuando en el Sur Global, Óscar Fernández Guillén de la Universidad de los Andes en Mérida, Venezuela, presenta su artículo *Asean-Mercosur: Integración, relaciones económicas y potencialidades de asociación en el sur global*, en el que establece un sistema de semejanzas y diferencias entre ambos procesos de integración. Además, analiza estas dos iniciativas en Asia y América del Sur y las identifica como cruciales y necesarias para el desarrollo de la Cooperación Sur-Sur.

El artículo *La política exterior de India hacia Asia del sur y el océano Índico ante el impacto de la nueva ruta de la seda*, de Paola Andrea Baroni y Tamara Spagnolo de la Universidad Siglo 21, en Argentina, analiza la manera en la cual India ha reformulado su política y estrategias externas para responder a los desafíos que enfrenta en la región. En virtud de lo anterior, las autoras argumentan que China cumple un rol fundamental en Asia del sur y analizan las dinámicas existentes entre estos dos actores.

Finalmente, este eje cierra con el artículo de Sergio Galiana de la Universidad de Buenos Aires en Argentina titulado *Hacia un mundo sin colonias. El papel de los movimientos nacio-*

nalistas en la incorporación de la cuestión colonial en la agenda de las Naciones Unidas (1945-1961). El texto aborda, desde la perspectiva de las Naciones Unidas, las independencias y el fin de los imperios coloniales, en particular en el continente africano. Analiza, además, de manera detallada, la evolución y el papel de la ONU a partir de sucesos históricos y las transformaciones políticas a nivel global.

Como es costumbre en *OASIS*, la revista culmina con tres reseñas sobre libros publicados durante los últimos dos años. La primera de ellas, *Pensar, debatir y aportar a las relaciones internacionales, una lectura necesaria para la disciplina*, realizada por Carlos Eduardo Sánchez Becerra, argumenta de manera clara las razones por las cuales la teoría *mainstream* debe ser cuestionada y, en su lugar, es necesario pensar en una Escuela de Relaciones Internacionales, que tenga la capacidad de abordar las distintas aristas de los actores presentes en el sistema internacional actual. Por otra parte, Carolina Urrego Sandoval presenta *Ahora o nunca. Gobernanza, coproducción y bioeconomía contra el cambio climático*. La autora abre una discusión desde las distintas áreas del conocimiento sobre un tema que es del interés general en la academia: el cambio climático. A partir de esto, resalta cómo desde tres disciplinas complementarias entre sí mismas (economía, relaciones internacionales y ciencia política) es posible aportar soluciones a esta problemática.

Por último, la tercera reseña *Realismo/Idealismo: Un debate que sigue vigente*, presentada por María Teresa Aya Smitmans, acompaña a la autora del libro por un recorrido histórico de la corriente idealista. Se empeña, a su vez, en generar el debate entre las teorías de relaciones internacionales y menciona cómo estas son capaces de superar los límites de la academia para transformarse en prácticas de política exterior.

Quiero terminar agradeciendo a los autores que, desde Colombia, México, Canadá, Venezuela, Argentina y Costa de Marfil, nos presentaron sus textos abordados desde una diversidad no solo geográfica sino también teórica que permite un mayor entendimiento de las dinámicas actuales del sistema internacional por parte de los lectores de la Revista *OASIS*. Así mismo, mi agradecimiento a los árbitros que colaboraron en la selección de los artículos para este número y a las directivas de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales y del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (Cipe) por su apoyo incondicional en la realización de esta revista. Por último, un agradecimiento muy especial a Adriana Gómez Gómez, asistente de coordinación y editorial del Cipe, a Luis Fernando García Núñez, editor de estilo, y a Gabriela Gutiérrez, asistente editorial de la Revista *OASIS*, por sus invaluable contribuciones en la edición del número 35 de nuestra Revista.

Jerónimo Delgado Caicedo, PhD
Editor



REPENSANDO EL SISTEMA INTERNACIONAL

**EL CIERRE DE UN CICLO HISTÓRICO Y
LA RECONFIGURACIÓN DEL SISTEMA
INTERNACIONAL EN UN MULTI-ORDEN**

Manuel Alejandro Rayran Cortés

**BILLETES, BALAS, BYTES Y BIENESTAR:
EL PODER ESTRUCTURAL EN EL SISTEMA
INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO Y LA
MARGINACIÓN DEL SUR GLOBAL**

Sébastien Dubé

**O CONCEITO DE DISSUAÇÃO
CIBERNÉTICA: RELEVANCIA E
POSSIBILIDADES**

*Cícero Araújo Lisboa y Guilherme
Ziebell de Oliveira*

El cierre de un ciclo histórico y la reconfiguración del sistema internacional en un multi-orden

Manuel Alejandro Rayran Cortés*

RESUMEN

La Covid-19 aceleró las transformaciones que se estaban presentando en la vida internacional desde 2008, materializadas en una competición entre gigantes económicos, un debilitamiento en la gobernanza mundial, una reconfiguración del capitalismo con la tecnología y un resquebrajamiento de la confianza de las sociedades en la democracia. Lo anterior ha llevado a una nueva reconfiguración de capacidades materiales, instituciones e ideas, demostrando así que lo que actualmente vive el mundo es el cierre de un ciclo histórico y el debilitamiento de la estructura hegemónica de Estados Unidos. Con base en ese panorama, se analizan las oportunidades y desafíos que presentan los nuevos países emergentes a la luz del concepto del poder, ilustrado por la teoría crítica.

Palabras clave: Estructura hegemónica, nuevos países emergentes, capitalismo de Estado, digitación, poder.

The closing of a historical cycle and the reconfiguration of the international system in a multi-order

ABSTRACT

Covid-19 accelerated the transformations that have been taking place in the international life since 2008. These have been materialized in, a competition between economic giants, a weakening in the world governance, a reconfiguration of capitalism with technology and a breakdown of the trust of societies in democracy. This has led

* Magíster en ciencia política con orientación en relaciones internacionales, con especialidad en diplomacia y resolución de conflictos, Universidad Católica de Lovaina. Docente de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [manuel.rayran@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-3658-2690].

Recibido: 1 de diciembre de 2020 / Modificado: 19 de febrero de 2021 / Aceptado: 5 de abril de 2021

Para citar este artículo:

Rayran Cortés, M. A. (2022). El cierre de un ciclo histórico y la reconfiguración en un multi-orden. *OASIS*, 35, pp. 7-30
doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.02>

to a new reconfiguration of material capacities, institutions and ideas, and demonstrates that what the world is currently experiencing is the closing of a historical cycle and the weakening of the hegemonic structure of the United States. Based on this panorama, the opportunities and challenges presented by the new emerging countries are analyzed in the light of the concept of power, illustrated by critical theory.

Key words: Hegemonic structure, new emerging countries, state capitalism, digitalization, power.

INTRODUCCIÓN

La propagación por el mundo de un coronavirus causante de la neumonía Síndrome Respiratorio Agudo Severo 2 (Sars-CoV-2) aceleró e hizo más evidentes las contradicciones económicas, políticas y sociales que, desde la crisis financiera de 2008, se han instalado en la vida internacional.

En términos generales, estas se pueden condensar en cuatro aspectos: una competición entre los gigantes económicos que empuja a un desconocido orden mundial; el debilitamiento de las instituciones internacionales y con ello la gobernanza mundial; el tránsito hacia la cuarta revolución industrial caracterizada por la alta influencia de la tecnología en el quehacer humano y la reestructuración del capital; y el resquebrajamiento de la confianza de las sociedades en la democracia, el orden liberal y el fortalecimiento de los populismos políticos con su respectiva radicalización.

Es así como, en términos generales, hay un consenso en que el mundo se adentra a un nuevo cambio estructural con una ordenanza

de multi-orden, pero en lo que no existe aquiescencia es en el resultado de esa transformación y sus impactos en la vida internacional. En el marco de lo anterior, surge la pregunta, de acuerdo con sus capacidades, ¿qué desafíos y oportunidades tienen los nuevos países emergentes en las actuales mutaciones de la estructura no hegemónica? Para el presente análisis, por esa categoría se entienden los países de Turquía, Indonesia, Nigeria, México, Egipto, Vietnam, Sudáfrica y Colombia. Para dar respuesta a esta cuestión, se utilizó una metodología cualitativa inductiva con fuentes académicas y con cifras de instituciones internacionales.

Ahora bien, la hipótesis que se plantea a este interrogante es: las actuales transformaciones internacionales están conduciendo al mundo a un cambio de ciclo histórico caracterizado por un protagonismo de múltiples agentes que construyen un multi-orden, una reconfiguración de los patrones económicos en los que la digitalización de la economía global y de la sociedad aceleran la cuarta revolución industrial y una conformación de un nuevo orden liberal híbrido que le permitirá a los nuevos países emergentes tener un margen de acción más amplio para su agencialidad.

Con el fin de desarrollar la hipótesis, el texto está dividido en tres partes. En la primera de ellas se propondrá un esquema que integra el concepto de poder a partir del enfoque de Michael Barnett y Raymond Duvall, con la estructura histórica establecida por Robert Cox. Esta propuesta busca, por lo tanto, esclarecer la forma cómo las diferentes agencias de los actores inciden en la vida internacional. Posteriormente, se explicarán, de manera breve, las contradicciones en el seno del sistema internacional. Finalmente,

y de acuerdo con el contexto anterior, se analizarán los desafíos y las oportunidades que tienen los nuevos países emergentes.

MARCO TEÓRICO

Con el fin de estudiar los nuevos países emergentes y responder la pregunta, en esta primera sección del texto se analizará, desde una perspectiva de la teoría crítica de las relaciones internacionales, el concepto de poder y la estructura histórica establecida por Cox, para luego proponer un esquema en el que se integren los dos elementos antes mencionados. Es pertinente que el lector tenga en cuenta que este planteamiento es parte de una agenda investigativa más amplia y, por tal motivo, está sujeto a una continua construcción que, con el tiempo, pueda que incluya nuevos elementos o se aparten otros.

Desde el nacimiento de la disciplina de las relaciones internacionales, el concepto de poder ha estado presente en las diferentes agendas académicas y, por tal motivo, ha sido debatido de manera constante. Las definiciones más difundidas de este término han sido las del *mainstream*, a saber: el realismo, el liberalismo y el constructivismo. No obstante, si bien es cierto que cada una de estas corrientes de pensamiento visualizan el poder desde una perspectiva distinta, es claro que sus definiciones dejan de lado elementos relevantes para entender a los actores y su agencia en la actual vida internacional, motivo por el que los hace incompletos. Con base en lo anterior, Michael Barnett y Raymond Duvall (2005) consideran que el poder debe entenderse como una producción de efectos que se generan en y a través

de las relaciones sociales que les permiten a los agentes predeterminar los hechos. En ese sentido, dedican atención a dos dimensiones relacionales que originan una taxonomía de cuatro conceptos de poder.

Respecto a las dos dimensiones analíticas, la primera se refiere a si el poder funciona, ya sea porque el actor goza de una posición material objetiva o subjetiva *constitucional* que lo privilegia en relación con los otros o, por el contrario, el poder de un agente sobre otro se origina como consecuencia de las *interacciones* comportamentales entre estos. La segunda faceta de análisis se centra en la especificidad de la relación que puede ser *directa* o *difusa*; es decir, si la relación entre los agentes tiene una conexión tangible, mecánica y fluye de manera causal se cataloga como directa, pero si esa relación de poder trabaja a una distancia física, intangible, temporal o social se entiende como difusa (Barnett & Duvall, 2005).

Así, pues, las anteriores dos dimensiones generan la cuádruple taxonomía del poder, las cuales pueden ser constitucional (directa o difusa) o de interacción (directa o difusa). En el marco de lo anterior, la primera categoría es el poder obligatorio, que hace referencia a todas aquellas acciones que A hace para controlar a B con o sin intencionalidad, su relación es de *constitución* y su especificidad *directa* entre los agentes por su causa/efecto. Los actores que detentan este tipo de poder son, por ejemplo, los Estados, los bancos, las grandes corporaciones, entre otros que, por sus actuaciones, logran que terceros actores cambien su comportamiento. La segunda clase es el poder institucional que hace alusión al control y afectación de los intereses de un agente sobre otro desde la distancia

a través de las instituciones. En ese sentido, la relación es *constitucional* porque el actor con mayor agencialidad, por medio de las reglas y procedimientos, establece las normas que le permitan lograr sus objetivos y, a su vez, es *difusa* porque es una relación de poder socialmente extendida en las instituciones formales o informales. Un ejemplo de ello es la costumbre y el derecho internacional que, si bien exige a los Estados respetar la soberanía, por el otro lado, mantiene algunas directrices legales que mantienen la superioridad entre los mismos (Anghie, Koskenniemi, & Orford, 2016).

La tercera categoría de poder es el estructural, se caracteriza porque la relación es de *interacción y directa* debido a que la posición de A dentro de la estructura existe solo en virtud de su relación con la posición estructural de B. En ese sentido, de acuerdo con su ubicación, la estructura les distribuye las capacidades de manera asimétrica a los agentes y, a partir de esta, los actores por medio de las interacciones crean sus intereses y entendimientos subjetivos. Un ejemplo de lo anterior son las relaciones que se crean entre países desarrollados y en vía de desarrollo o las grandes potencias y los países con menor influencia en la política internacional. Por último, está el poder productivo que hace énfasis en la influencia que tiene el sistema de conocimiento y de la significación de las ideas en la praxis de los agentes; en consecuencia, este poder es de *interacción e indirecto* debido a que el actor busca a través del discurso y la experimentación definir conceptos de las prácticas ordinarias del campo social como, por ejemplo, las definiciones de las ideas de lo natural, lo normal, la justicia y demás.

Ahora, si bien Barnett y Duvall representan en su trabajo original la anterior categorización

en un cuadro, para este análisis se propone un diagrama de Venn debido a que el poder, además de ser una amalgama de diferentes tipos de relaciones sociales, entre ellas también se presenta una interacción constante y fluida, de ahí que este modelo de representación gráfica (ilustración 1) demuestra la relación simbiótica antes mencionada entre los dos componentes analíticos y la taxonomía que, además, funcionan en el tiempo y a la distancia. En ese sentido, la ilustración evidencia que el poder obligatorio y el institucional, a pesar de que comparten que son constitucionales, el primero es directo y el segundo es difuso; mientras que el poder estructural y el productivo son interactivos (agenciales), el primero tiene una relación directa que comparte con el poder obligatorio, y el segundo su relación es difusa y la comparte con el institucional.

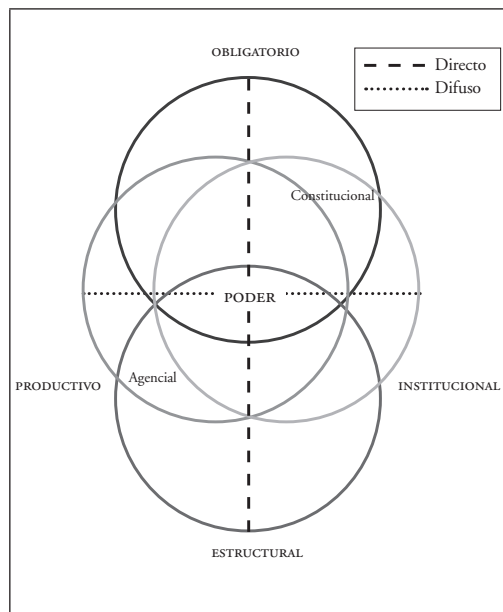
Es así como la definición anterior del poder y su representación gráfica evidencia que los agentes de la vida internacional pueden materializar su poder a partir de diferentes representaciones, ya sea por las ideas, capacidades materiales, reglas o por las interacciones que entre los actores se generan y crean ciertos valores subjetivos de superioridad.

Una vez definido el poder, ahora se propone la unión de este con la estructura histórica de Robert Cox. Para ello se explicarán los elementos del enfoque del autor mencionado y luego se presentará una nueva gráfica en la que integre los elementos teóricos tratados.

De acuerdo con Cox (2013), para entender la vida internacional, es necesario estudiarlo desde la estructura histórica que es la imagen de una configuración particular de tres fuerzas que tienen relaciones recíprocas entre estas, a saber: las capacidades materiales, las instituciones y las

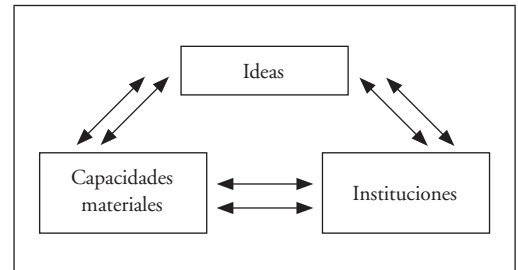
ideas (ilustración 2). La primera de ellas hace referencia a la capacidad tecnológica y organizativa para transformar los recursos naturales en riqueza. Las segundas son un mecanismo para afianzar y consolidar un orden particular, las cuales reflejan las relaciones de poder dominante y tienen vida propia para que, por ellas mismas, canalicen los inconformismos y coopten a los que estén en desacuerdo con la disposición existente. Las últimas, son los significados intersubjetivos compartidos por las relaciones sociales para mantener los hábitos que son, a su vez, las imágenes colectivas del orden social, fundadas por los grupos sociales.

Ilustración 1
Concepción integral del poder



Nota: Esta ilustración es elaborada por el autor con base en los elementos de Barnett y Duvall (2005).

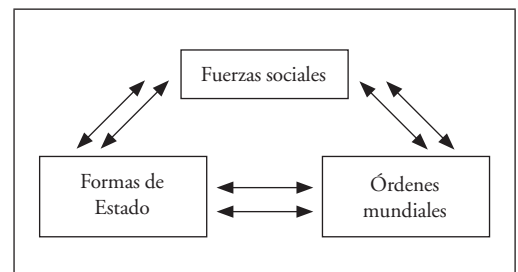
Ilustración 2
Tres categorías de fuerzas



Fuente: Cox (2013, p. 141).

De igual manera, según Cox (2013) la configuración particular de estas tres fuerzas se aplica a tres esferas de actividad, que son: las fuerzas sociales, los órdenes mundiales y las formas de Estado (ilustración 3). El primer nivel hace alusión a la relación que existe entre las fuerzas sociales concebidas por el proceso productivo. El segundo se refiere a la relación compleja entre el Estado y la sociedad civil. La tercera, y última, engloba el conjunto particular de los agentes que definen la paz o la guerra entre los Estados.

Ilustración 3
Esferas de actividad en las que aplica la estructura histórica

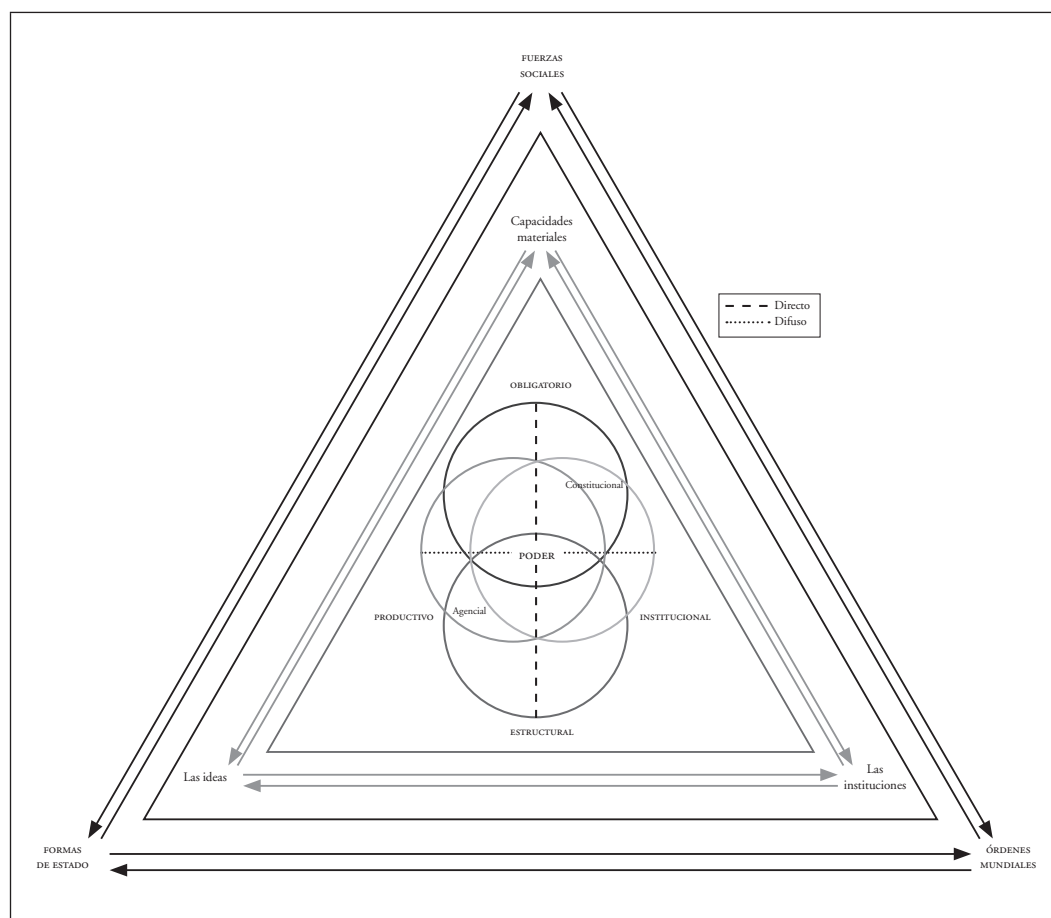


Fuente: Cox (2013, p. 145).

Ahora, si bien Cox expresa gráficamente la estructura histórica de manera separada de las esferas, como se evidencian en las ilustraciones 2 y 3, lo cierto es que las primeras tienen una influencia sobre las segundas, por lo tanto, en este trabajo se propone una integración de las

dos en una sola representación gráfica. De igual manera, se añadirá el concepto de poder debido a que es un componente fundamental dentro de las dinámicas de la vida internacional porque les permite a los agentes, de acuerdo con la taxonomía de Barnett y Duvall, generar efectos.

Ilustración 4
El poder en función de las estructuras históricas



Nota: Esta ilustración es una propuesta elaborada por el autor con base en los elementos teóricos de Barnett y Duvall (2005) y Cox (2013)

La anterior propuesta se plantea porque posibilita estudiar de mejor manera el funcionamiento del poder con las dinámicas del mundo actual, en las que están involucradas las fuerzas sociales, las formas del Estado y la estructura económica de la política global. En ese sentido, la taxonomía del poder se ubica en el centro de los triángulos, debido a que es la forma por medio de la cual los agentes producen efectos en y a través de las relaciones sociales subjetivas. Estas interacciones tienen efectos en la estructura histórica, pues el actor, de acuerdo con su agencialidad, dada por el poder, establecerá la configuración de las tres fuerzas (capacidades materiales, instituciones e ideas) que, además, resultan de unas contradicciones objetivas y con unas consecuencias de distribución social, política y económica inequitativas (Nussbaum, 2019).

Por último, se agregan las tres esferas de actividad (fuerzas sociales, órdenes mundiales y formas de Estado) en la parte externa del triángulo, ya que estas son el resultado de la acción recíproca entre el poder y la estructura histórica. De igual manera, estos tres niveles finales son las configuraciones que, en su mayoría, son más fáciles de evidenciar, pero que para comprenderlas debe profundizarse en los dos elementos antes mencionados.

Una vez establecido el marco teórico, en esta segunda parte se analizarán, de manera breve, los cambios que presentan en el actual sistema internacional, para luego, con base en ese contexto, estudiar los 'nuevos países emergentes'.

CAMBIO DE CICLO HISTÓRICO Y LA CRISIS DE LA GLOBALIZACIÓN

Para comprender las transformaciones políticas y económicas que están ocurriendo en

la actual dinámica internacional es necesario partir de la premisa que la vida internacional funciona a partir de un movimiento dialéctico (Jerez, 2007) entre las fuerzas sociales que lo componen y determinan su devenir (Cox R., 2013; Herrera, 2017).

En ese sentido, es imprescindible entender que la historia de la humanidad se ha caracterizado porque las sociedades, en distintas épocas, han creado diversos órdenes mundiales para operar. Cada uno de estos se ha distinguido porque el agente más fuerte ha instituido su hegemonía para mantenerse en el poder y obtener sus intereses, así, pues, lo que ha reinado son las relaciones de dominio. Ahora bien, de acuerdo con Antonio Gramsci, la hegemonía es la estructura política, económica y simbólica que una fuerza social dominante establece para liderar a las otras sin que estas se rebelen (Cox R., 1993). Aunado a lo anterior, Cox (2013) considera que existen las estructuras hegemónicas y las no hegemónicas, las cuales se diferencian en que, en las primeras, el agente más fuerte no debe utilizar la fuerza porque los débiles aceptan las relaciones de poder y son conscientes de eso, mientras que en las segundas prevalecen las relaciones de poder y de violencia.

En términos prácticos, desde mediados de la edad moderna con la firma de la Paz de Westfalia de 1648, que eliminó una fuente importante de violencia religiosa e inestabilidad política en Europa, el Estado se convirtió en un elemento fundamental para la construcción de la economía de mercado capitalista (Strange, 1999). Esta relación simbiótica entre esa unidad política y su sistema productivo le permitió a Inglaterra establecer la *Pax británica* y con ella reforzó el sistema de la moneda,

engendró el crédito público y fortaleció a los bancos privados y a los dueños del capital. No obstante, debido a las dos guerras mundiales y a que mantener una hegemonía es una tarea costosa (Dos Santos, 2011), la hegemonía británica terminó en 1945, dando paso así a que Estados Unidos fundara la *Pax americana*.

Esta nueva estructura hegemónica se caracterizó porque Estados Unidos, con el tiempo, estableció un orden liberal respaldado con las ideas de libertad, democracia e imperio de la ley, así como también, convenció al mundo que la receta emancipadora era la aplicación del sistema productivo capitalista con un proceso globalizador, conceptos que fueron legitimados a través de las diferentes instituciones internacionales. Lo anterior le permitió a Washington, entonces, exponerse como un garante para que los nuevos Estados independientes pudieran ejercer su propia independencia, que el actual sistema sirviera para mantener las jerarquías de poder de las antiguas potencias europeas y renovar las dinámicas de la reproducción del capital con el fin de beneficiar a las potencias históricas (Buscema, 2020).

La anterior configuración les permitió a las fuerzas sociales de Estados Unidos y la de sus aliados que compartían esos valores mantener el liderazgo económico mundial a pesar de la competencia con la Unión Soviética durante la guerra fría. No obstante, el funcionamiento de esta estructura, de manera progresiva, también demostró importantes fisuras que, de acuerdo con Susana Strange (1999) y Bauman y Bordini (2016), se materializan en cuatro fallas del sistema westfaliano. La primera de ellas es la cooptación del Estado por parte de agentes económicos que ha llevado a que la

unidad política pierda poder, tanto para decidir como para hacer. Debido a lo anterior, la segunda grieta se centra en que el Estado no ha logrado administrar y controlar las instituciones financieras y los mercados que crean y comercian con instrumentos crediticios en la 'economía real'. La tercera es que por la naturaleza propia del capitalismo, el Estado no ha podido revertir los daños al medio ambiente. Por último, el sistema ha sido incapaz de crear un balance sostenible entre el crecimiento de la clase capitalista transnacional y la clase social más desfavorecida.

En el marco de lo anterior, el ciclo histórico de la hegemonía estadounidense ha imperado, pero por las mismas contradicciones antes mencionadas, ya ha demostrado un desgaste considerable. En ese sentido, la crisis financiera de 2008 fue el punto de partida para que un cambio global se extendiera por el mundo. Mientras las potencias occidentales tradicionales colapsaban y trataban de mantenerse a flote (Tooze, 2018), por el otro lado, las potencias emergentes, también conocidas como los Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) jugaban un papel protagónico en el crecimiento económico mundial con su inmersión cada vez más importante dentro de la globalización.

Esta situación ha llevado a que la competencia durante los dos primeros decenios del siglo XXI se caracterice por una contienda geopolítica más agresiva entre los agentes del sistema internacional y un rompimiento de divisiones geográficas sin precedentes. En esa dinámica, China ha desempeñado un rol importante en la transformación de las condiciones materiales de la vida internacional, pues le ha

planteado a Estados Unidos una competencia a escala mundial, sostenida en el tiempo, con un nivel suficiente y un futuro incierto para todas las partes. Con tal panorama, la estrategia de Estados Unidos, bajo la administración de Donald Trump e incluso la de Barack Obama, ha estado dirigida en dos caminos. El primero se ha enfocado en las acciones del *poder obligatorio*, en especial el conflicto económico y el aumento de las tensiones armadas con Pekín en el mar de China meridional. El segundo se ha centrado en el *poder productivo* con la creación de una narrativa que apunta a crear un enemigo común con la supuesta nueva guerra fría entre Estados Unidos y China.

Esta última estrategia se caracteriza porque los mandatarios de Estados Unidos, los analistas y comentaristas de política internacional en los medios de comunicación tradicionales, tales como la revista *The Economist*, han creado la narrativa que el capitalismo de Estado¹, que se aplica en países como China,

Turquía, Rusia, entre otros, es el actual problema y el enemigo más temible que ha enfrentado el capitalismo liberal de Occidente (Alami y Dixon, 2020; Sanahuja, 2020; Bremmer, 2008; Bremmer, 2009). En ese sentido, estas acciones discursivas buscan tres objetivos: el primero crear un nuevo adversario con su respectiva significancia con el fin de estigmatizar el capitalismo de Estado atándolo con la revolución bolchevique en Rusia y la maoísta en China²; el segundo, fijar argumentos que justifiquen el inicio de un conflicto bélico³ si así lo ameritan; y por último, consolidar aliados alrededor de Estados Unidos para afrontar la competencia con los países emergentes.

Sin embargo, el panorama de la nueva 'bipolaridad' no se ajusta a la realidad, pues en la actualidad existen cambios reales entre las fuerzas sociales, las formas de Estado y el orden mundial. De ahí que se pueda plantear que existe un cierre de un ciclo histórico caracterizado por la hegemonía estadounidense

¹ Si bien los analistas de política internacional, ligados a la visión de Estados Unidos y sus aliados, han sentenciado que el capitalismo de Estado se caracteriza por un clientelismo en el que los jefes de Estado y sus familias controlan el mercado con políticas informales (Alami & Dixon, 2020), a la luz del enfoque de capitalismo comparativo, el capitalismo de Estado es mucho más que eso y, de acuerdo con Nölke, ten Brink, Claar y May (2015) se pueden determinar siete características de este, a saber: 1. Los Estados apoyan los negocios cuando estos apuntan al desarrollo nacional; 2. No es una burocracia todopoderosa, centralizada y expropiadora como en modelos clásicos; 3. Existe una alta cooperación entre el Estado y el capital nacional para crear un mercado interno dinámico; 4. El modelo se sostiene con la lealtad y confianza entre los miembros de las empresas y el Estado; 5. Los Estados que aplican este tipo de capitalismo buscan integrarse al comercio internacional y a las redes de producción mundial; 6. El éxito de esta configuración le ha permitido a los países que lo han aplicado tener un mayor rango de negociación con otros países; y 7. Existe una alta preferencia por el capital nacional que por el de compañías extranjeras o dinero de inversión extranjera directa.

² Contemplar las portadas de la revista *The Economist*, del 21 de enero de 2012 y el 11 de noviembre de 2010, en las que aparecen, correspondientemente, la cara de Vladimir Ilich Lenin y Mao Zedong unidas al discurso del crecimiento del capitalismo de Estado.

³ Con base en la experiencia de los conflictos armados registrados en la historia de la humanidad, se ha evidenciado que los enfrentamientos bélicos deben estar fundados en banderas morales, políticas, económicas, religiosas, entre otras, para que la población decida perder la vida de manera voluntaria (Bellamy, 2009; Morris, 2017).

y el inicio de la construcción de uno nuevo con una estructura no hegemónica. Entre las transformaciones materiales se constata que la conectividad (telecomunicaciones, inteligencia artificial, robótica, entre otras) ha llevado a una competencia sin piedad por las cadenas globales de suministros, los mercados energéticos, las manufacturas, la innovación en la tecnología, el flujo de capitales (Kaplan, 2019; Khanna, 2017) y a un cierre cada vez más cercano del capitalismo fordista. En ese sentido, el capitalismo global se adentra en una reestructuración que, además, será acelerada por la Covid-19 y estará fundada por una digitalización de la economía global, una considerable concentración del capital en la clase capitalista transnacional y un empeoramiento de la inequidad social.

El capitalismo emergente de la pospandemia estará cimentado, entonces, sobre la cuarta revolución industrial que surge debido a un ciclo de crisis capitalista⁴. Esta reconfiguración estructural del capitalismo se caracterizará porque el desarrollo avanzado de la tecnología⁵ facilitará, a través de nuevos canales, la especulación financiera, la canalización de inversión en investigación y desarrollo, y la acumulación del capital; en otras palabras, el nuevo bloque del capital estará triangulado entre: grandes com-

pañías de tecnología, bancos y el complejo de seguridad militar (Robinson, 2020). Esta nueva generación de la tecnología llevará, de igual manera, a un cambio considerable dentro del proceso productivo, pues lo que se busca es que con la inteligencia artificial y la robótica se automatice el quehacer del hombre dentro de las fábricas para ser reemplazado por máquinas y, así permitir abaratar los costos de la producción. Lo anterior, según Ryan Avent (2017), aviva las contradicciones que, desde hace tiempo, se presentan, a saber: el exceso de mano de obra, aumento en la competencia por los trabajos, un aumento en el desempleo y la desigualdad económica y social.

Ahora bien, en el panorama antes señalado, las potencias emergentes, en especial China, India y Rusia, han jugado un protagonismo considerable a la luz del enfoque de Cox. Primero, en términos de las ideas, han probado que la aplicación de un capitalismo de Estado es una alternativa al capitalismo de corte neoliberal y que, además, funciona. Segundo, en el aspecto de las capacidades materiales, han demostrado un aumento en su comercio, la exportación de inversión extranjera, la construcción de proyectos a través de la cooperación y un incremento de su agencialidad en la

⁴ De acuerdo con William Robinson (2020) existen tres tipos de crisis capitalistas: la primera es cíclica que se materializa con una recesión una vez cada diez años y se concentra en los ciclos de los negocios; la segunda es estructural que aparece una vez cada cuarenta o cincuenta años y se concreta con la reestructuración de las fuerzas sociales; y la tercera es la sistémica y se condensa en una solución que va más allá del mismo sistema capitalista.

⁵ El desarrollo de la tecnología de la información y comunicaciones ha tenido dos etapas que han estado guiadas hacia la reproducción y acumulación del capital. Según William Robinson (2020), la primera de ellas se centró en sincronizar la producción mundial y se originó en 1980 y la segunda estará centrada en la digitalización del quehacer humano y su integración con otras ciencias tales como la biología, la física, entre otros.

agenda pública internacional. Por último, han logrado consolidar todo lo anterior con un *poder institucional* con la creación del Nuevo Banco de Desarrollo, la Organización de Cooperación de Shanghai y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (Kutlay, 2020). En ese sentido, las potencias emergentes, de manera progresiva, han logrado aumentar su poder desde la perspectiva propuesta en la primera parte del presente análisis.

Llegado a este punto, en esta segunda parte del análisis se puede afirmar que en la actual vida internacional se está presentando el cierre de un ciclo histórico, en el que la hegemonía estadounidense se resquebraja cada vez más, se evidencia una reestructuración del capitalismo con la profundización de la tecnología y se avizora una estructura no hegemónica en la que los Brics juegan un papel relevante en la construcción de un nuevo orden mundial. En ese sentido, se observa que el posible cambio será no solo hacia una realidad multicéntrica por el aumento de nuevos agentes, sino también a una ordenanza de multi-orden por el capitalismo de Estado y sin una gobernanza mundial clara.

LOS 'NUEVOS PAÍSES EMERGENTES'

Los cambios antes señalados han obligado a repensar las definiciones de la literatura tradicional, y a caracterizar a los nuevos agentes de la vida internacional que han jugado un papel cada vez más relevante durante los dos primeros decenios del siglo XXI. Por tal motivo, en esta última parte del texto se analizarán los nuevos países emergentes (NPE) y su papel dentro del ámbito antes descrito.

En términos generales, y para diferenciar a los NPE de las potencias tradicionales y emergentes se tiene en cuenta la definición de Eduard Jordaan (2003), quien afirma que las potencias medias tradicionales son todas estas que se caracterizan por ser económicamente ricas, sus instituciones políticas son estables, sus sociedades tienen un buen nivel de equidad y sus democracias son sólidas. Así mismo, en términos comportamentales, estos países demuestran una ambivalencia regional y no buscan un protagonismo en ella, ofrecen concesiones para sosegar tensiones en el sistema internacional con el fin de presionar reformas globales y se convierten en legitimadores de las acciones de los países que ejercen más control sobre el orden mundial. Por otro lado, las potencias emergentes se caracterizan por ser materialmente inequitativas, sus instituciones políticas no son tan sólidas y sus democracias han sido instauradas recientemente. En relación con su comportamiento, estos países optan por reformas globales, pero no cambios estructurales, exhiben una orientación sólida hacia la cooperación y la integración regional y buscan crear identidades propias para distinguirse de aquellas potencias medias tradicionales y los países con menor poder.

Sin embargo, la anterior definición y características de las potencias emergentes no se ajustan del todo a los NPE tales como: Turquía, Indonesia, Nigeria, México, Egipto, Vietnam, Sudáfrica y Colombia. Lo anterior se debe a que algunos de ellos no tienen actualmente un poder (capacidades materiales, productivo, estructural e institucional) suficiente para ejercer cambios globales o liderar la agenda política regional, sumado a que cada uno de ellos

aplica un capitalismo distinto⁶. No obstante, su comportamiento económico reciente y sus posiciones geográficas le otorgan cierto interés a pesar de sus diferentes dificultades, por tal motivo no se abordan como potencias emergentes sino países emergentes. Con base en lo anterior, en los siguientes párrafos se analizarán los Estados antes mencionados a partir de la propuesta teórica descrita al inicio del presente texto.

Para lograr el objetivo, se utilizó una metodología cualitativa en la que, a partir de la recolección de datos institucionales tales como Banco Mundial, Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad), Transparencia Internacional, los ministerios de comercio y de relaciones exteriores de cada Estado, se elaboran comprensiones sobre la capacidad agencial de cada país. Es de resaltar que se presentaron dificultades en encontrar datos de Nigeria y Vietnam sobre las manufacturas y la tecnología en algunos años, pero con los registros de las otras anualidades permite evidenciar el comportamiento de la categoría analizada. De igual manera, en lo que concierne a las variables numéricas es importante que el lector tenga en cuenta que se utilizaron varios indicadores económicos para determinar su capacidad material, también se analizaron datos que apuntan a examinar la calidad de vida de los habitantes y su relacionamiento con el mundo a través de acuerdos comerciales y número de embajadas.

En ese sentido, para analizar las capacidades materiales que permiten crear el poder obligatorio y estructural se seleccionaron las siguientes variables: primera, el crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) debido a que refleja si la economía está expandiéndose o reduciéndose en estos momentos de cambios internacionales. Segunda, la balanza comercial arroja señales si las políticas comerciales de los Estados están a favor de las empresas nacionales y la salubridad de la economía. Tercera, que está relacionada con la anterior, apunta a analizar la importancia que tiene la industria en la composición del PIB a través de las exportaciones e importaciones de manufacturas. Cuarta, señala el nivel de importancia que tiene la tecnología en las naciones y, por lo tanto, su nivel de inserción en la nueva configuración del capital en este sector; de ahí que se estudian sus exportaciones e importaciones de productos de alta tecnología. Quinta, el gasto de defensa en relación con el PIB se tiene en cuenta porque mantiene su papel relevante en la vida internacional, y permite evidenciar la importancia del sector para la nación.

En relación con el poder productivo se tienen en cuenta las medidas que permiten evidenciar la idea de los estándares de calidad de vida, de ahí que se utilice el índice de desarrollo humano y el de corrupción. Por último, para analizar el poder institucional se tienen en cuenta el número de embajadas, tratados

⁶ De acuerdo con Nölke, ten Brink, Claar y May (2015), existe una variedad de capitalismos que se pueden reunir en cuatro tipos: de libre comercio ejercido por Reino Unido y Estados Unidos; de economías de mercado coordinadas practicado por Alemania y Japón; de economías de mercado dependiente; y de capitalismo de Estado aplicado por China, Rusia y Turquía.

de libre comercio y sus membrecías a instituciones internacionales para conocer su nivel de integración en la gobernanza mundial.

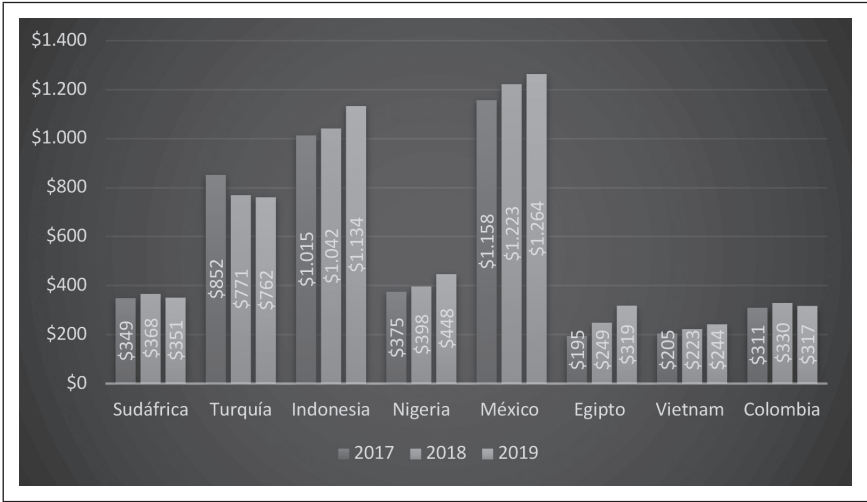
Entonces, en términos de *poder obligatorio* la economía y el comercio juegan un papel relevante y más en un mundo globalizado, pues si la nación presenta un crecimiento en estas áreas tendrá más recursos para realizar acciones directas en la agenda regional o internacional, así como también podrá convertirse en un centro de gravedad para el funcionamiento de las relaciones económicas y comerciales. En ese sentido, lo primero por analizar de los NPE, que ha sido un elemento particular para clasificarlo en esa categoría de emergente, es su crecimiento anual del PIB entre 2015 y 2019 que, como se muestra en la ilustración 5, cada uno de estos ha estado por encima de los cien mil millones de dólares, siendo México e Indonesia los que superan el billón de dólares.

De igual manera, su aumento en el porcentaje anual del PIB es interesante, aunque entre ellos presenten diferencias y tengan caídas considerables año tras año, como se aprecia en la ilustración 6. En esta última, Vietnam, Egipto e Indonesia son economías que han tenido un crecimiento importante y, además, lo han sostenido en el tiempo. Turquía, por su

cuenta, así como ha aumentado su PIB en 2017 de manera considerable en los años siguientes se ha reducido, situación similar a la de México, pero caso distinto al de Sudáfrica que tiene un crecimiento negativo. En consecuencia, se observa que, de los ocho países, tres tienen un crecimiento constante, dos una caída leve y tres presentan un desplome considerable.

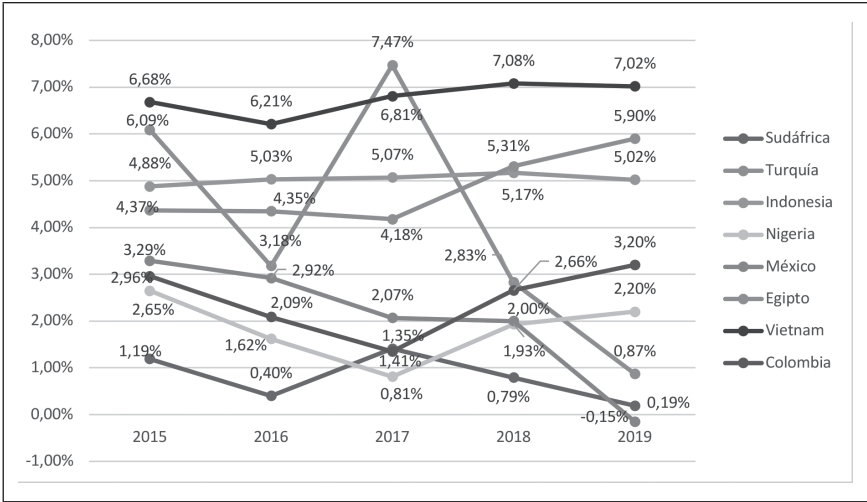
Ahora bien, si se analiza el equilibrio de sus balanzas comerciales, la situación no es positiva para cinco de los ocho países analizados, pues Indonesia, Colombia, Sudáfrica, Egipto y México registran un desequilibrio en ella, de ahí que la salud de sus economías no es favorable porque entran menos recursos provenientes de las ganancias de las exportaciones, lo que significa que los productores nacionales reciben menos recursos para realizar sus actividades. No obstante, es interesante la balanza comercial positiva de Nigeria, Turquía y Vietnam (tabla 1), pero con la salvedad de que Nigeria tiene ese comportamiento favorable por su alta dependencia del petróleo, sujeción que es volátil y puede ser desfavorable para el país en el tiempo, situación que dista de los otros dos Estados en que su estructura de exportación está concentrada en productos de valor agregado, tales como los vehículos o productos de manufactura tecnológica.

Ilustración 5
Crecimiento del PIB en miles de millones de dólares



Gráfica elaborada por el autor con información del sitio web de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).

Ilustración 6
Crecimiento anual del PIB en porcentaje



Gráfica elaborada por el autor con información del sitio web de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad)

Tabla 1
Balanza comercial

	2015	2016	2017	2018	2019
Sudáfrica	-\$14.568	-\$8.353	-\$8.913	-\$13.384	-\$10.667
Turquía	-\$27.314	-\$26.849	-\$40.584	-\$20.745	\$8.895
Indonesia	-\$17.519	-\$16.952	-\$16.196	-\$30.633	-\$30.387
Nigeria	-\$15.439	\$2.722	\$10.399	\$3.878	\$17.016
México	-\$31.011	-\$24.305	-\$20.391	-\$25.258	-\$4.341
Egipto	-\$17.243	-\$20.494	-\$7.940	-\$7.698	-\$10.222
Vietnam	-\$2.041	\$625	-\$1.649	\$5.899	\$13.101
Colombia	-\$18.564	-\$12.036	-\$10.241	-\$13.117	-\$13.740

Tabla elaborada por el autor con información del sitio web de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).

Aunado a la anterior cifra, la exportación e importación de productos manufacturados permite también mostrar qué tan robusto es el sector industrial en el país. En el caso de los Estados analizados (tabla 2), si bien la mayoría de estos tienen un equilibrio o su diferencia es mí-

nima, Nigeria y Colombia son los que tienen el mayor desequilibrio industrial; en ese sentido, demuestra que su aparato productivo manufacturero no es el más sólido y sus exportaciones se centran en otros productos de menor valor agregado como son los hidrocarburos.

Tabla 2
Exportaciones e importaciones de bienes manufacturados en porcentaje del PIB

EXPORTACIONES						IMPORTACIONES				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Sudáfrica	50,6%	50,7%	47,0%	46,6%	45,9%	66,7%	66,7%	65,8%	63,1%	64,2%
Turquía	78,8%	80,1%	80,2%	80,9%	79,2%	66,6%	71,2%	67,0%	62,6%	61,3%
Indonesia	44,7%	47,7%	43,6%	44,7%	47,9%	65,5%	67,0%	62,1%	65,9%	68,6%
Nigeria*		1,1%	2,2%	3,6%			55,9%	51,6%	57,5%	
México	81,3%	81,5%	80,7%	80,1%	76,9%	80,4%	80,2%	78,3%	76,4%	74,1%
Egipto	53,5%	54,9%	54,0%	51,7%	48,5%	58,9%	59,2%	55,8%	57,7%	59,2%
Vietnam*		82,8%	83,2%	84,4%	85,8%		80,1%	79,6%	76,8%	78,2%
Colombia	24,2%	25,5%	21,5%	20,7%	22,1%	76,5%	74,6%	75,7%	77,0%	75,4%

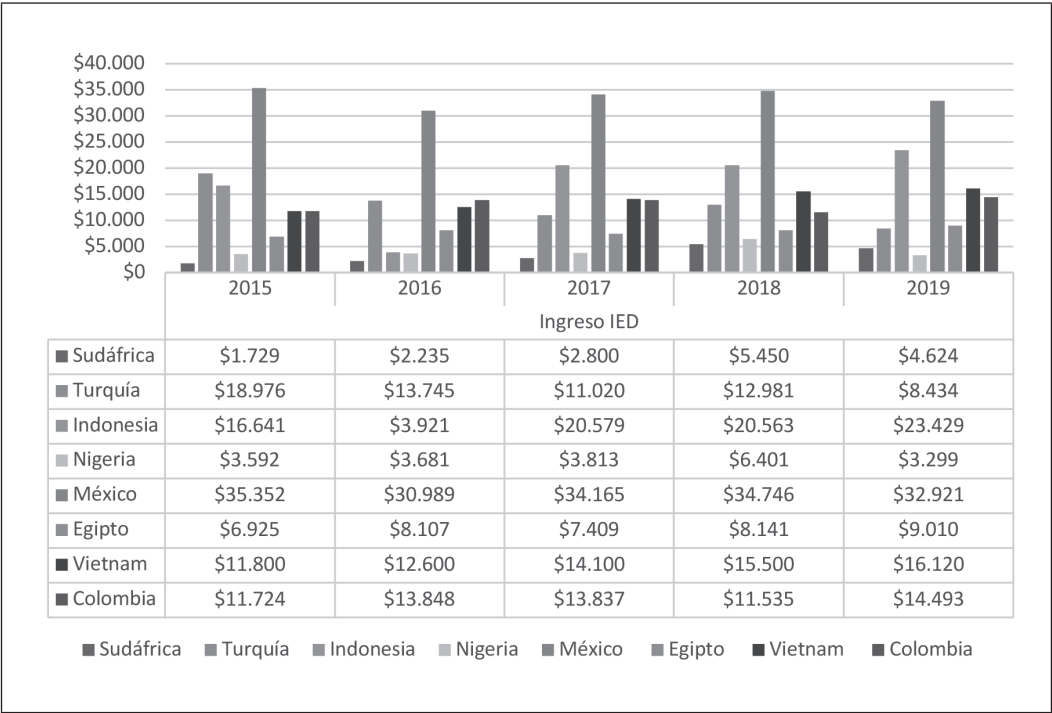
Tabla elaborada por el autor con información del sitio web del Banco Mundial.

* Nigeria y Vietnam son los países que mayor dificultad presentan al momento de recolectar la información.

Otro indicador interesante de la conexión económica de los NPE es la inversión extranjera directa (IED) que, como se muestran en las ilustraciones 7 y 8, todos los países reciben una alta cifra de IED a comparación de lo que exportan, pero sobresale México en sus núme-

ros debido a que es un Estado que tiene una compleja cadena productiva y de suministros. En ese sentido, se evidencia que estos países se han convertido en lugares seguros para la inversión del capital extranjero.

Ilustración 7
Entrada de Inversión Extranjera Directa en los nuevos países emergentes



Gráfica elaborada por el autor con información de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).

De igual manera, como se dijo antes, la tecnología será el nuevo vector de la reconfiguración de capitalismo en los siguientes años, en ese sentido es relevante demostrar la situación de los NPE en relación con la exportación e importación de productos de alta tecnología en

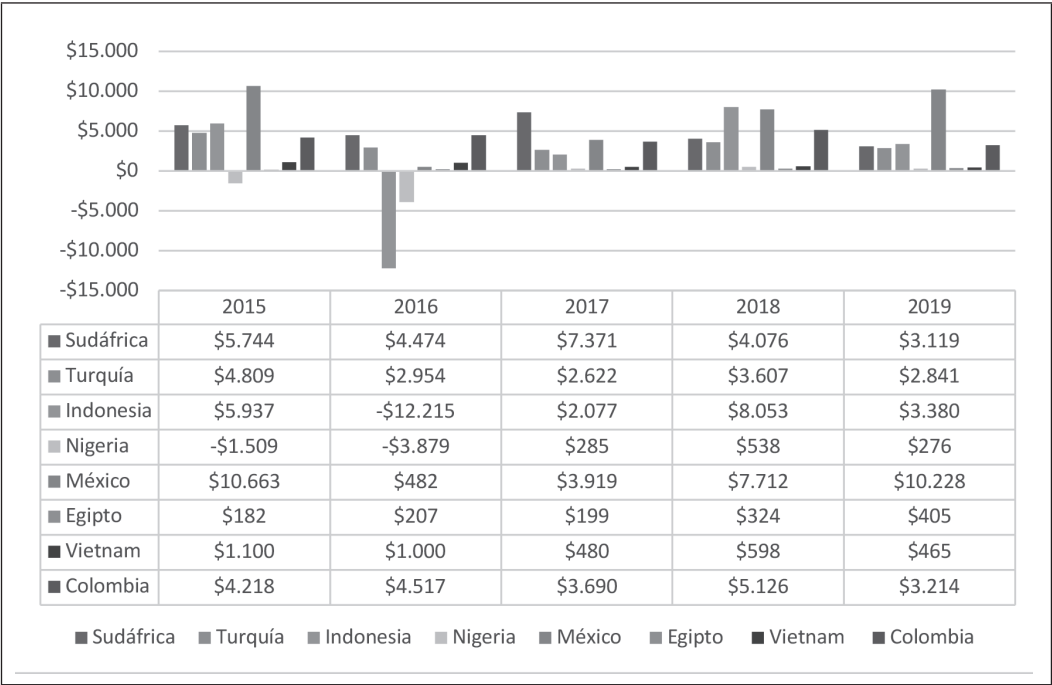
proporción al PIB. Como lo esclarece la tabla 3, Vietnam es el país que resalta ya que, tanto sus exportaciones como sus importaciones, están encaminadas a la elaboración de celulares, aparatos de radio difusión o circuitos integrados. El segundo Estado con un porcentaje consi-

derable en términos tecnológicos es México, pero a diferencias de Vietnam en este segundo su mayor cantidad de tecnología se centra en vehículos y sus partes, así como también en computadores. En consecuencia, ambos están más integrados al proceso productivo tecnológico en razón a su cercanía, tanto de China como de Estados Unidos, respectivamente. Por el contrario, Nigeria es el país con menor vínculo con este sector debido a que su economía se centra en el petróleo.

Para terminar esta primera parte del poder obligatorio es relevante revisar la esfera armada

(ilustración 9) ya que esta categoría de análisis evidencia la capacidad de un país para ejercer el poder de manera directa sobre los asuntos políticos dado el caso que no los logre cambiar por la vía diplomática. En ese sentido, si bien se sabe que ninguno de los NPE es potencia militar, es interesante evidenciar que tanto Colombia como Turquía son los dos Estados con un porcentaje alto de inversión en este aspecto. Es menester tener en cuenta que el crecimiento constante del gasto militar de Turquía está en concordancia con su mayor involucramiento en los conflictos armados y sus aspiraciones regionales.

Ilustración 8
Salida de Inversión Extranjera Directa de los nuevos países emergentes



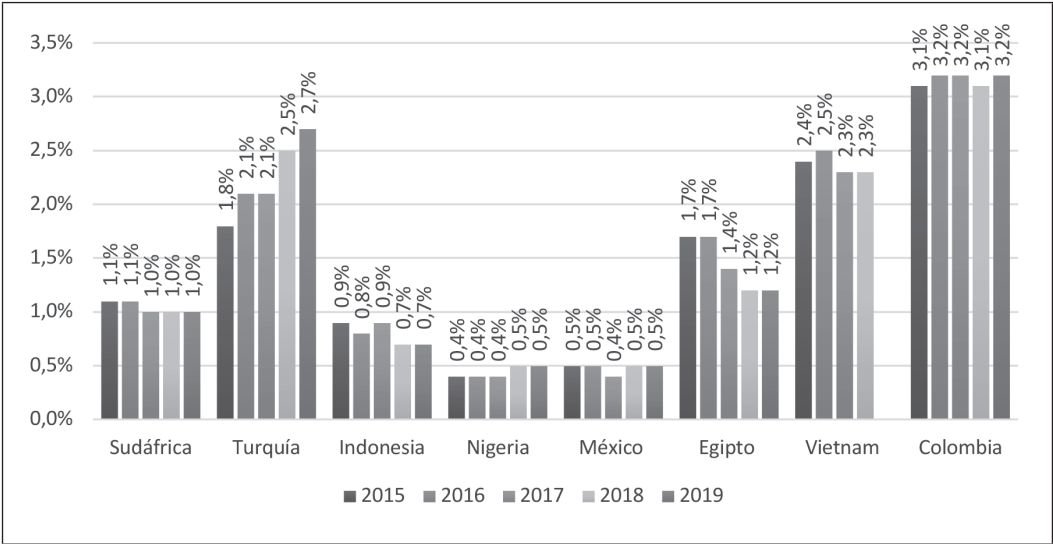
Gráfica elaborada por el autor con información de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Tabla 3
Exportación e importación de productos de alta tecnología

EXPORTACIONES					IMPORTACIONES			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Sudáfrica	7,0%	6,3%	5,2%	5,6%	8,9%	8,6%	8,1%	7,9%
Turquía	2,6%	2,5%	2,9%	2,3%	5,7%	6,7%	6,2%	4,2%
Indonesia	8,9%	7,9%	8,2%	8,0%	7,6%	8,0%	8,0%	7,7%
Nigeria*		2,0%	1,9%	1,9%		3,9%	3,3%	3,1%
México	19,8%	20,8%	21,6%	21,1%	16,3%	16,4%	15,1%	15,2%
Egipto	0,8%	0,5%	0,6%	0,9%	4,5%	4,1%	4,0%	5,0%
Vietnam*		37,8%	41,4%	40,2%	21,1%	22,6%	25,0%	
Colombia	9,9%	10,3%	9,0%	7,3%	9,3%	9,2%	9,6%	9,9%

Tabla elaborada por el autor con información del sitio web del Banco Mundial.
* Nigeria y Vietnam son los países que mayor dificultad presentan al momento de recolectar la información.

Ilustración 9
Gasto en defensa porcentaje del PIB



Gráfica elaborada por el autor con información del sitio web del Banco Mundial.

Con base en lo anterior, los indicadores demuestran que los NPE tienen un crecimiento del PIB anual importante; no obstante, la mayoría de ellos poseen dificultades en sus balanzas comerciales, lo que representa un reto para sus empresarios nacionales y el mercado interno, y dependen, además, de la inversión extranjera directa de manera considerable, que los hace vulnerables porque están supeditados a las dinámicas internacionales. De igual manera, es inquietante que la mayoría de ellos estén poco integrados a la cadena manufacturera de productos de alta tecnología, lo que también se convierte en un desafío para los siguientes años y más cuando la reconfiguración del capitalismo apunta hacia esa dirección.

Lo anterior permite dar paso a analizar el *poder estructural* de los NPE. De acuerdo con las características económicas dadas es evidente que cada país tiene una posición distinta dentro del engranaje de la vida internacional, pues mientras países como México, Vietnam y Turquía se integran al mundo a través de productos manufacturados o de tecnología que les permite ubicarse más cerca de los enlaces productivos, otros Estados como Nigeria o Colombia, lo hacen a partir del sector primario, sin un gran aporte transformador de la economía. Por otro lado, es interesante evidenciar que países como Colombia, Sudáfrica y México tienen como principales socios comerciales a las dos potencias económicas del mundo, siendo Estados Unidos el principal y China el secundario, mientras que Estados

como Indonesia, Nigeria y Vietnam comercian primero con China seguido de Singapur, India y Corea del Sur, respectivamente. Los dos casos especiales son Egipto cuyo socio primario es Italia seguido de China y Turquía que tiene como aliados económicos a Alemania y Rusia, alejándose así de Pekín y Washington. En términos generales es claro que dentro de los NPE existe una prominencia sobre China lo que evidencia la transformación de las dinámicas internacionales y el cierre del ciclo hegemónico de Estados Unidos, ya que los países con el tiempo están girando cada vez más alrededor de China y no de Estados Unidos.

Por último, en relación con el poder productivo también es notable que los NPE presenten dificultades en términos de calidad de vida, pues su índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas se encuentra en un punto medio y el índice de corrupción es alto, como lo demuestran las ilustraciones 10 y 11. En ese sentido, y como durante el siglo XXI se ha evidenciado, es claro que el crecimiento económico no es igual al desarrollo de la población y, en ese sentido, es menester que los NPE creen estructuras más equitativas y transparentes para sus sociedades. Ese panorama internacional no logra tampoco crear una idea de países con altas calidades para que las personas logren crear sus sueños, así como lo hizo Estados Unidos con el “sueño americano”, idea que le permitió atraer a miles de personas a su país y ser un modelo para seguir.

Ilustración 10
Índice de Desarrollo Humano

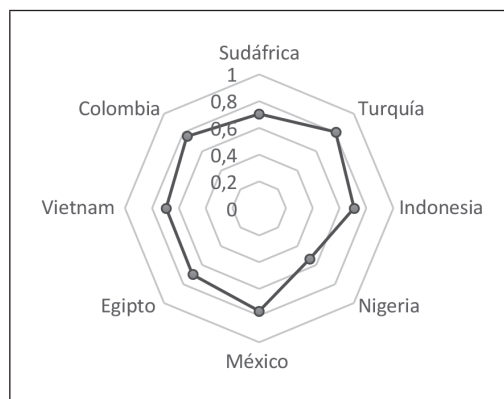
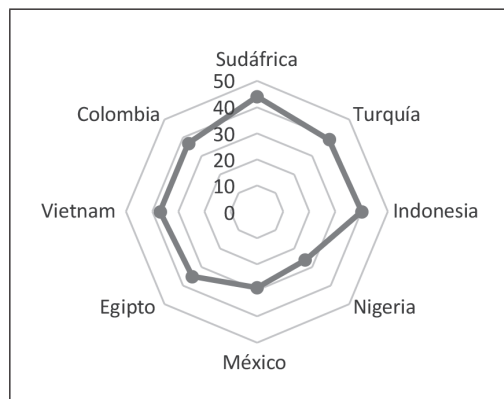


Ilustración 11
Índice de corrupción 2019



Gráficas elaboradas por el autor con información del Índice de Desarrollo Humano⁷ del Programa de las Naciones Unidas y del Índice de Corrupción⁸ de Transparencia Internacional.

Ahora bien, para analizar el *poder institucional* de los NPE, se sugiere una revisión de dos aspectos. El primero de ellos es el número de embajadas que el país tiene en el mundo, pues permite demostrar la capacidad de conexión diplomática y su posibilidad para construir la agenda política y económica en otras partes del mundo. El segundo hace referencia a su nivel de inserción en las organizaciones regionales e internacionales y sus acuerdos comerciales (tabla 4), pues eso permite evidenciar hasta qué punto son legitimadores de las reglas del sistema internacional.

Es así como, en el primer aspecto, se demuestra que la mayoría de los países tienen una presencia media-baja en el mundo, pues se encuentran en el rango del 32% al 60%. El Estado con una importante representación diplomática es Turquía con un 72%, mientras que la más baja es la de Colombia con tan solo un 32%. En ese sentido, se podría afirmar que las bajas delegaciones diplomáticas de los NPE evidencian su falta de conectividad diplomática en el mundo.

En relación con la segunda esfera, es pertinente mencionar que todas los NPE son miembros activos de las instituciones internacionales tales como Organización de Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio. De igual manera, como se observa

⁷ El índice de Desarrollo Humano se mide en una escala de 0 a 1, en donde 1 se considera que las condiciones de vida de ese país son excelentes, mientras 0 son las pésimas.

⁸ El índice de corrupción de Transparencia Internacional se mide en una escala de 0 a 100, en el que los países más cercanos a 100 tienen más transparencia en sus instituciones y los que están más cerca a 0 son más corruptos.

en la tabla 4, todas los NPE tienen una participación en diferentes organizaciones regionales de integración económica o política, con la salvedad de que cada una de ellas tiene una capacidad de liderazgo asimétrica, pues no se puede igualar el trabajo que realiza Sudáfrica en la Unión Africana con Colombia en la OEA, pues quien dirige esta última organización tradicionalmente es Estados Unidos.

Con base en lo anterior, se puede concluir que los NPE están integrados con las organizaciones políticas y económicas regionales tradicionales. No obstante, cada país tiene una agencialidad distinta en cada una de estas y una red diplomática diferente, de ahí que su capacidad para posicionar temas en la agenda pública difiera en cada una de ellas y represente una mayor o menor dificultad para realizar transformaciones en la vida internacional.

Tabla 4
Número de embajadas, acuerdos comerciales y pertenencia a organizaciones regionales de los nuevos países emergentes

	Sudáfrica	Turquía	Indonesia	Nigeria	México	Egipto	Vietnam	Colombia
Número de embajadas	108	141	94	97	80	125	71	63
Tratados de Libre Comercio	6	20	11	2*	14	18	12	16
Instituciones	SADC	OCDE	ASEAN	CEDEAO	OCDE	OCDE	ASEAN	OCDE
	Unión Africana	ACD	ACD	Unión Africana	OEA	Unión Africana	G77	OEA
	NEPAD	OIC	OIC	OIC	SELA	LAS		SELA
	G-20	G-20	G-20	NEPAD	G-20	NEPAD		AEC
	CDA	BSEC	OPEP	OPEP	ALADI	CAEU	APEC	ALDADI
	Commonwealth	OCE	APEC	Commonwealth	APEC	CEA		CAN

Tabla elaborada por el autor con información web de los ministerios de comercio de cada país. Si el lector desea conocer el significado de las siglas, estas se ubican luego de las conclusiones.

* De acuerdo con el Ministerio de Comercio Exterior de Nigeria ese país cuenta con dos acuerdos principales, el primero con Estados Unidos y el segundo que abarca otros acuerdos con países africanos.

Por último, en el caso del *poder productivo*, es de resaltar el papel que juega Turquía en la actualidad con el capitalismo de Estado, pues dentro de los NPE es el único que aplica ese tipo de modelo productivo, lo que permite fortalecer la idea que un capitalismo distinto al

occidental sí es posible de aplicar, que es beneficioso para la economía doméstica y que logra integrarse en la dinámica económica internacional. En ese sentido, este tipo de acciones le ha permitido a Ankara, junto con Pekín y Moscú, abrir nuevos caminos para que otros países

puedan apartarse del lineamiento del modelo del libre mercado que, en muchas ocasiones, beneficia al capital extranjero y no al nacional. En ese sentido, con los actuales cambios, se demuestra que existen espacios políticos y económicos para crear un sistema internacional en donde pueda imperar el multi-orden y en el que se comprenda que la heterogeneidad es una solución y no un problema como lo ha planteado Occidente por años.

En resumen, los NPE si bien han concentrado la atención durante los últimos años porque su PIB supera los cien mil millones de dólares, motivo por el que los han catalogado como nuevos emergentes, las variables de poder obligatorio, tales como balanza comercial y participación de la tecnología en su PIB, son débiles o presentan cifras en negativo en la mayoría de los Estados, motivos para afirmar que su capacidad agencial dentro de la vida internacional es aún endeble. Sumado a lo anterior, en términos del poder institucional los países estudiados tienen una importante participación en las organizaciones internacionales y regionales en temas comerciales, pero sus misiones diplomáticas son bajas. En relación con el poder productivo debido a que las capacidades de los NPE son reducidas y, por consiguiente, su influencia es igual, la creación de nuevas ideas que disienten de las actuales no tiene cabida. Por último, los NPE, a pesar de que los cataloguen como emergentes, siguen dependiendo de las grandes potencias de una manera considerable y no han logrado convertirse en agentes necesarios dentro del sistema productivo.

Por lo anterior, se puede concluir que los NPE tienen una amplia gama de desafíos polí-

ticos, comerciales y económicos; no obstante, con la nueva transformación de la vida internacional, países como Turquía tienen una posibilidad de fortalecerse si continúa con la aplicación del capitalismo de Estado; Vietnam, al igual que Indonesia, podrían continuar siendo parte elemental en el engranaje productivo de China y tener réditos importantes. En el caso de Colombia y Nigeria la situación es distinta por su alta dependencia de los hidrocarburos y baja inserción en el mundo de la tecnología.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

A pesar de que Estados Unidos y sus aliados propaguen la idea de una nueva guerra fría con China por una transición del poder y que el principal enemigo actual es el capitalismo de Estado, en realidad el sistema internacional vive un cierre de ciclo histórico materializado con una crisis de la globalización y un resquebrajamiento de la estructura hegemónica de Estados Unidos con su orden liberal. En ese sentido, para comprender estas dinámicas es necesario concebir el poder como una amalgama de relaciones sociales que producen diferentes resultados y que les permite a los actores, además, aumentar o reducir su agencialidad para sostener un orden mundial en un determinado tiempo y configuración de fuerzas.

En el marco de lo anterior, los ‘nuevos países emergentes’ tendrían una oportunidad para encontrar un espacio dentro del cambio hegemónico (Gill, 2002), claro, no para liderarlo, pero sí para mejorar sus condiciones posiblemente, pues con China se abriría la posibilidad de utilizar un capitalismo distinto al del libre comercio; no obstante, es pertinente

observar en los años venideros el acoplamiento de estos países a las nuevas transformaciones con la digitalización del quehacer humano y su impacto con la crisis económica producida por la Covid-19. Los países que afrontan un mayor reto con la conectividad tecnológica son aquellos cuya base productiva se centra en el sector primario, como es el caso de Nigeria y Colombia, pues los convierte en países más dependientes, diferente a México, Vietnam o Indonesia que tienen una alta participación en ese sector. De igual manera, otro reto que tienen los NPE es el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos y la reducción de la corrupción. Es claro que el poder de un Estado no solo se mide en términos económicos o militares, también en los aspectos de la calidad de vida de sus pobladores.

Ahora bien, debido al resquebrajamiento de la estructura hegemónica de Estados Unidos, el establecimiento de un capitalismo de Estado y una configuración de fuerzas, los NPE tienen una oportunidad de establecer las bases para crear una mayor independencia en relación con las potencias tradicionales y así poder aplicar el modelo productivo que más le convenga a sus propios intereses, lo que fortalece, a su vez, un orden más heterogéneo. Es así como los NPE deberán utilizar una estrategia triangular en la que, de manera hábil, los países con base en su propia agenda, se adapten a las nuevas dinámicas de la vida internacional, utilizando los intereses tanto de Estados Unidos como de China.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEC:	Asociación Estados del Caribe
ACD:	Asia Cooperation Dialogue
Aladi:	Asociación Latinoamericana de Integración
Apec:	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
Asean:	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BSEC:	Cooperación Económica del Mar Negro
Caeu:	Consejo de la Unidad Económica Árabe
CAN:	Comunidad Andina
CDAA:	Comunidad para el Desarrollo del África Austral
Cedeao:	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CEA:	Comunidad Económica Africana
LAS:	Liga de los Estados Árabes.
Nepad:	Nueva Sociedad para el Desarrollo de África
Ocde:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCE:	Organización de Cooperación Económica
OIC:	Organización de Cooperación Islámica
Sacu:	Unión Aduanera del África Meridional
Sadc:	Comunidad para el Desarrollo del África Austral
Sela:	Sistema Económico Latinoamericano

REFERENCIAS

- Alami, I. & Dixon, A. (2020). The strange geographies of the 'new' state capitalism. *Political Geography*, 1-12.
- Anghie, A.; Koskenniemi, M. y Orford, A. (2016). *Imperialismo y derecho internacional: historia y legado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Avent, R. (2017). *La riqueza de los humanos*. Bogotá: Ariel.

- Barnett, M. y Duvall, R. (2005). Power in International Relations. *International Organization*, 59(1), 39-75.
- Bauman, Z. & Bordoni, C. (2016). *Estado de crisis*. Barcelona: Planeta Colombiana S.A.
- Bellamy, A. (2009). *Guerras justas. De Cicerón a Iraq*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bremmer, I. (2008). The return of state capitalism. *Survival*, 50(3), 55-64.
- Bremmer, I. (2009). State capitalism comes of age-the end of the free market. *Foreign Affairs*, 88(40).
- Buscema, C. (2020). La cooperación internacional: entre caos y el gobierno del mundo. En Caria, S. y Giunta, I. (Eds.), *Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo* (29-58). Quito: Editorial Instituto de Altos Estudios Nacionales (Iaen).
- Casas Jerez, U. (2007). *El materialismo filosófico. Historia y esencia*. Bogotá: Escuela ideológica.
- Cox, R. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In S. Gill, *Gramsci, historical materialism and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, R. (2013). Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de relaciones internacionales. *Relaciones Internacionales* (24), 129-162.
- Dos Santos, T. (2011). Globalization, Emerging powers, and the future of capitalism. *Latin American Perspectives*, 38(2), 45-57.
- Gill, S. (2002). Constitutionalizing Inequality and the Clash of Globalizations. *International Studies Review*, 4(2), 47-65.
- Herrera Santana, D. (05-08/2017). Hegemonía y relaciones internacionales. Aproximaciones teóricas críticas en el estudio de la hegemonía mundial. *Revista de Relaciones Internacionales de la Unam* (128), 13-46.
- Jordaan, E. (2003). The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers. *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 30 (1), 165-181.
- Kaplan, R. (2019). *El retorno del mundo de Marco Polo. Guerra, estrategia y los intereses estadounidenses en el siglo XXI*. Barcelona: RBA Libros.
- Khanna, P. (2017). *Conectografía. Mapear el futuro de la civilización mundial*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- Kutlay, M. (2020). The politics of state capitalism in a post-liberal international order: the case of Turkey. *Third World Quarterly*, 41(4), 683-706.
- Morris, I. (2017). *Guerra ¿para qué sirve? El papel de los conflictos en la civilización, desde los primates hasta los robots*. Barcelona: Ático de los Libros.
- Nölke, A.; ten Brink, T.; Claar, S. y May, C. (2015). Domestic structures, foreign economic policies and global economic order: Implications from the rise of large emerging economies. *European Journal of International Relations*, 21(3), 538-567.
- Nussbaum, M. (2019). *La monarquía del miedo. Una mirada filosófica a la crisis política actual*. Bogotá: Planeta Colombiana, S.A.
- Robinson, W. (2020). Global capitalism post-pandemic. *Race & Class*, 62(2), 3-13.
- Sanahuja, J. (2020). ¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), 76-84.
- Strange, S. (1999). The Westfailure system. *Review of International Studies*, 25(3), 345-354.
- Tooze, A. (2018). *Crash: cómo una década de crisis financieras ha cambiado el mundo*. Barcelona: Crítica.

Billetes, balas, *bytes* y bienestar: el poder estructural en el sistema internacional contemporáneo y la marginación del Sur Global

Sébastien Dubé*

RESUMEN

El sistema internacional ha sido el escenario de cambios significativos desde el fin de la guerra fría. Uno de estos concierne a la mayor diversificación de los elementos que otorgan un poder estructural a países o grupos de países en el orden global. Ahora, la diversificación de las fuentes de poder no implica que el poder en sí mismo sea menos concentrado y más compartido que antes. A partir de fundamentos del realismo neoclásico y del modelo analítico del poder estructural de Susan Strange, el artículo analiza una serie de indicadores que demuestran que el “bloque liberal” formado por los países del G7 y de la Unión Europea sigue con la mayor parte del poder en el sistema internacional contemporáneo. También demuestra

que el auge de China provoca su declive relativo, pero sin potenciar al Sur Global.

Palabras clave: Sistema internacional, poder estructural, Susan Strange, realismo neoclásico, Sur Global.

Bills, Guns, Bytes, and Welfare: Structural Power in the Contemporary International System and Global South Marginalization

ABSTRACT

Various changes have affected the international system since the end of the Cold War. One of them has been the diversification of the ele-

* Doctor en ciencia política. Profesor asistente, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). [sdube@uninorte.edu.co]; [http://orcid.org/0000-0002-4290-9701]. Recibido: 30 de noviembre de 2020 / Modificado: 12 de abril de 2021 / Aceptado: 13 de abril de 2021

Para citar este artículo:

Dubé, S. (2022). Billetes, balas, *bytes* y bienestar: el poder estructural en el sistema internacional contemporáneo y la marginación del Sur Global. *OASIS*, 35, pp. 31-52

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.03>

ments providing states or groups of states with structural power over the global order. Now, a greater diversification of sources of power does not necessarily imply that power in itself is less concentrated and more distributed today than it was before. This article proposes an empirical analysis of the evolution of structural power in the international system since the end of the bipolar order through a neoclassical realist lens, combined with Susan Strange's structural power analytical model. Its main arguments are that the "liberal bloc" formed by the G7 and the European Union countries still holds the most part of power in the contemporary international system, and that the rise of China provokes its relative decline but not the strengthening of the Global South.

Keywords: International system, structural power, Susan Strange, neoclassical realism, Global South.

INTRODUCCIÓN

Este segundo año de pandemia, el sistema internacional entra en su cuarta década de orden pos guerra fría si se toma la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 como punto de referencia. Si existen grandes consensos acerca de la importancia de los cambios que han ocurrido desde entonces, su magnitud e impacto sobre la estructura del "nuevo sistema internacional" son objetos de debate. ¿Hemos llegado al fin del orden internacional que unos llaman "liberal" como lo ha sugerido Ikenberry (2018)? ¿Estamos asistiendo a la consolidación de un sistema "multiplex" como lo plantea Acharya (2017)?

Este artículo busca relacionar las observaciones acerca de la evolución del sistema internacional con cuestionamientos sobre el protagonismo del Sur Global. El análisis propuesto de la temática surge de dos interrogantes. Primero: ¿en qué medida el sistema internacional actual se distingue del que tomó forma a inicios de la década de 1990? Esa pregunta permite abordar la cuestión de la evolución de la concentración –y su pendiente, la distribución– del poder a lo largo de los últimos 30 años. Segundo: ¿quiénes son los ganadores y los perdedores de los cambios observados? Esa pregunta guía hacia una evaluación teórica y conceptual de la importancia del Sur Global en el orden mundial contemporáneo.

La estrategia para contestar las dos preguntas descansa en el análisis de indicadores relacionados con dimensiones contemporáneas del poder en el sistema internacional. Esa estrategia permite observar y medir con mayor precisión si –y cuánto– ha evolucionado la distribución/concentración del poder en el escenario global a partir de una perspectiva empírica.

Este artículo se divide en tres partes. La primera pone en la mesa la discusión acerca de la evolución del sistema internacional y explica el marco teórico y metodológico utilizado para el análisis. Sirve para plantear el argumento principal del artículo según el cual el poder sigue siendo altamente concentrado en el sistema internacional contemporáneo. La segunda parte presenta los indicadores que sustentan el argumento. Finalmente, la tercera parte concluye con reflexiones conceptuales para el análisis de los cambios en el sistema

internacional contemporáneo y del rol del Sur Global en el mismo.

1. OBSERVACIONES DE LA REALIDAD, TEORÍA Y METODOLOGÍA

1.1 Cambios en la realidad

El sistema internacional en el cual vivimos y en el cual se manejan las autoridades tiene diferencias sustanciales con el mundo de tres décadas atrás. Varias dinámicas y desafíos son nuevos o se han agudizado profundamente desde los años 90. Entre otros, se puede citar la revolución tecnológica y los desafíos relacionados con la seguridad en el ciberespacio (BID, 2020; de Jong *et al.*, 2016; Maréchal, 2017), la digitalización de la economía y la geopolítica de las telecomunicaciones (Stuenkel, 2020), la casi desaparición de los conflictos armados interestatales tradicionales (Holsti, 2013), el cambio climático y nuevas conceptualizaciones de la seguridad (Sanahuja, 2019), las tensiones en la diplomacia multilateral ligada a una mayor interdependencia económica (Briceño Ruiz, 2018; Sahagún, 2020). Ciertamente, todos estos fenómenos contribuyen a reconfigurar las dinámicas de poder. Y en todo cambio, hay ganadores y perdedores.

Por otro lado, algunas dinámicas siguen presentes. Se puede pensar en la amenaza permanente de conflicto nuclear y los riesgos de la proliferación (Sweijs & Kooroshy, 2010), o en las tensiones que pueden surgir en torno al territorio y las relaciones interculturales (Hiik, 2020; Oosterveld *et al.*, 2015) como también lo demostró el reciente conflicto en el enclave de Nagorno-Karabaj. Las rivalidades en

el sistema internacional siguen al punto que aun analistas de la corriente más liberal de la disciplina de las relaciones internacionales consideran que temas como la hostilidad, el dilema de seguridad, las alianzas y el equilibrio de poder “no han cambiado desde Tucídides” (Nye & Welch, 2011, pp. 2-3).

A pesar de esas continuidades, ¿cómo se puede resumir lo que sí está cambiando? En un informe publicado a inicios del 2020, cuando apenas brotaban los primeros casos conocidos de contagio de la Covid-19 en China y en Europa, Sahagún —citando a un embajador alemán— desarrolla la idea que “el mundo se ha vuelto menos occidental” (2020, p. 9). Para el autor, este fenómeno se debe a la globalización que vino con la revolución tecnológica, a “la re-emergencia del Este, sobre todo de China”, y a las consecuencias de la crisis financiera del 2008 (2020, pp. 9-10). La tesis planteada por Sahagún está alineada con varios otros trabajos que sugieren un declive del Norte global y el aumento de la importancia del Sur Global en temas, entre otros, económicos (Gray & Gills, 2016, p. 558) o de seguridad (Abrahamsen & Sandor, 2018, p. 382). Cabe destacar que al momento de escribir estas líneas, se sospecha que la pandemia, más que cambiarlas, solo acelerará estas tendencias (Blackwill & Wright, 2020; Borrell, 2020; Nye, 2020; Pastrana Buelvas & Velosa, 2020).

En ese contexto cambiante, ¿cómo las relaciones internacionales, sus métodos y conceptualizaciones, han evolucionado en las últimas tres décadas? Irónicamente, se podría plantear que, en la disciplina también, se han profundizado las tendencias de la década de los años 80 que cuestionaban los fundamentos de los dos paradigmas tradicionales.

1.2 Cambios en la teoría

En la primera década del presente siglo, varios autores aprovecharon la perspectiva de los años que habían pasado desde el colapso inesperado de la Unión Soviética (Gaddis, 1992-1993) para redefinir teóricamente las principales características del sistema internacional. Por ejemplo, en el mundo hispanoparlante, autoras como Salomón (2001) y Barbé (2007) llamaron la atención hacia la doble dinámica del sistema: la globalización económica acompañada de la perennidad de la amenaza nuclear. De acuerdo con ambos aportes, estas tendencias contradictorias de la realidad internacional motivaron los replanteamientos dentro de las teorías tradicionales de la disciplina.

Es así que se desarrolló lo que Mijares describe como “el auge del realismo neoclásico” (2015, pp. 588-593). Ese realismo se distingue de corrientes anteriores por una serie de características y consideraciones más acordes con la realidad contemporánea. Dentro de las más significativas mencionadas por el autor, y que guiarán el siguiente análisis, se puede mencionar el carácter multinivel, la distribución de capacidades, la relación con la política exterior y la gobernabilidad (Mijares, 2015, p. 593). En las siguientes secciones, el carácter multinivel y la política exterior serán tratados de manera implícita vía la comparación de la concentración del poder entre grupos de Estados. El tema de la gobernabilidad será considerado, a través de indicadores relacionados con el poder blando, mientras los datos económicos y sobre el gasto militar, entre otros, ilustrarán la distribución de capacidades.

Ahora, ¿cómo conciliar todo lo mencionado y conectarlo con las preguntas de investigación iniciales? Es decir, ¿cómo ensamblar las piezas del *puzzle* teórico-empírico para poder definir hasta qué punto el sistema internacional ha cambiado y qué lugar tiene el Sur Global en este? ¿Cómo se pueden unir las orientaciones teóricas indicadas por Salomón, Barbé y Mijares con las observaciones concretas de Sahagún? Es aquí donde la conceptualización “del poder estructural” de Strange aparece como una herramienta práctica y empírica clave.

1.3 El aporte de Susan Strange: la polémica, el poder estructural y la referencia metodológica

Aproximadamente un cuarto de siglo atrás Susan Strange (1996; 1998), concretó en dos obras sus observaciones de la evolución de la realidad internacional. En esas obras, la autora presentó elementos de un modelo de análisis de la realidad internacional a partir de dos críticas fundamentales que llevaba tiempo dirigiendo a los dos paradigmas tradicionales de la disciplina.

Por un lado, Strange rechazaba lo que consideraba la obsesión de los realistas por los conflictos militares tradicionales mientras el mundo experimentaba una caída drástica de la violencia interestatal. También cuestionaba la magnitud de la centralidad del poder estatal, presente tanto en el neorrealismo de Waltz (1979) como en la economía política internacional de Gilpin (1987). Por otro lado, se indignaba al ver cómo los liberales/institucionalistas no consideraban el hecho de que la economía —entendida como sistema de

financiamiento y de producción— es una fuente de poder que provoca rivalidades y conflictos.

Ahora, más de dos décadas después de la publicación de sus últimas obras, las conceptualizaciones prácticas propuestas por Strange aparecen como visionarias y complementan adecuadamente los planteamientos teóricos del realismo neoclásico. La primera de ellas, para el presente análisis, es la consideración del poder como una realidad de carácter multifacético, en particular en el contexto de una economía de mercado (Strange, 1996, p. 4). Aquí, cabe destacar que las circunstancias históricas que guían las observaciones de Strange son las de un período de supuesto triunfo del liberalismo político y económico, un modelo que desagrega las fuentes de poder en una entidad política. Por definición, es un modelo capitalista de mercado muy distinto del capitalismo estatal, en aplicación en países como China y Rusia, y que autores como Kurlantzick (Alami & Dixon, 2020; Kurlantzick, 2016, pp. 80-82) definen como autoritario. Dificilmente previsible a mediados de la década de los años 90, la nueva competencia entre los dos modelos toma un nuevo carácter geopolítico en el sistema internacional contemporáneo y afecta directamente la relación del poder entre el Norte Global y ciertas economías del Sur Global.

Sin embargo, la lógica de Strange (1996, p. 4) sigue plenamente vigente. En un mundo en el cual varias empresas multinacionales y conglomerados financieros son más “poderosos” que un sinnúmero de Estados, su llamado de atención de los 90 con respecto al “crecimiento de la asimetría entre los Estados mayores que tienen poder estructural y los Estados menores que lo carecen” sigue válido. Como

retrato de esa dinámica en el contexto contemporáneo, y de sus consecuencias sobre la realidad multifacética del poder que da validez a la idea de distribución de capacidades en el realismo neoclásico, se puede citar el conflicto entre el Congreso de los Estados Unidos y los “gigantes de la web” por la regulación de las tecnologías digitales y la aplicación de reglas anti monopolios. Aplicando la lógica de Strange, se puede afirmar que el origen estadounidense de Apple, Microsoft, Amazon y Google le da poder e influencia al Estado norteamericano en el escenario internacional, pero a pesar de las pugnas con las autoridades que ejercen el poder político en el mismo país.

Una crítica que se dirigió frecuentemente a Strange desde la disciplina de las Relaciones Internacionales ha sido su preferencia por la demostración de la realidad del poder estructural por sobre su explicación teórica. En consecuencia, Strange expuso dinámicas concretas que no resultan fáciles de formular con elementos claros y “operacionalizables”. El mejor ejemplo de aquello pueden ser sus propias definiciones del poder y del poder estructural, tan clave en su obra que inspira el presente análisis. Para la autora, el poder es “simplemente la capacidad de una persona o de un grupo de personas de afectar resultados por la precedencia de sus preferencias por sobre las de los demás” (1996, p. 17). En cuanto al poder estructural en el sistema internacional, es el “poder sobre las estructuras”, un poder distinto de uno que se ejerce “dentro de ellas” (1996, p. 26). Se debe reconocer que son definiciones difíciles de manejar, y es en ese sentido que la contribución del realismo neoclásico antes expuesta acompaña adecuadamente las

observaciones de Strange. Es decir, el poder estructural y sus aplicaciones empíricas permiten aterrizar los planteamientos teóricos del realismo neoclásico y conectarlos con realidades concretas y observables.

1.4 Las fuentes de poder estructural

En un ensayo que destaca las contribuciones de Strange al desarrollo de la economía política internacional, Palan clasificó las fuentes de poder estructural de la autora en cuatro categorías: a) el conocimiento, b) la seguridad, c) la producción, y d) las finanzas (1999, p. 122). En otro resumen del pensamiento de Strange, Sanahuja (2008) señaló otros cuatro elementos fundamentales para la autora: e) el crédito, por su papel en el financiamiento de la ciencia y la innovación, f) el transporte, g) la energía, y h) el bienestar o “*welfare*”.

A partir de estas categorías, se proponen cuatro conceptos para resumir y clasificar las fuentes de poder estructural y aplicar sus lógicas al mundo contemporáneo, las siguientes “cuatro b”: los billetes, las balas, los *bytes* y el bienestar. Para cada uno de estos elementos, se presentarán indicadores clasificados en cuatro categorías de Estados que podrán responder a las preguntas iniciales del artículo, con respecto a la evolución de la concentración del poder en el sistema internacional desde el fin de la guerra fría y el lugar del Sur Global en el mismo. Antes de observar dichos indicadores, una breve explicación de la lógica de las categorías construidas y las referencias temporales aplicadas en el análisis.

1.5 Los grupos de Estados

¿Qué países conforman el Sur Global y, por oposición, el Norte Global? Aquí, el principal desafío consiste en superar las debilidades que tendría una construcción metodológica estrictamente geográfica, histórica o económica. En la realidad, se encuentran países industrializados en el hemisferio sur, países que han padecido dinámicas colonialistas en el hemisferio norte, y países en el hemisferio norte sin poder financiero significativo. Reducir las entidades del sistema internacional a dos categorías —el Sur Global y el Norte Global— es, obviamente, una operación compleja.

Por lo mismo, metodológicamente hablando, todas las categorías y clasificaciones son por definición arbitrarias e imperfectas. Sin embargo, nos sirven para comparaciones en el tiempo y en el espacio, mientras que las debilidades metodológicas que pueden implicar son constantes en el tiempo. Por ejemplo, se podría decir que utilizar como categoría a los países del G7 es reductor para analizar un sistema internacional compuesto por unos 195 Estados. Sin embargo, si es igualmente reductor para observar un indicador para 1995 y para el 2020, el indicador nos puede terminar ilustrando una realidad significativa en cuanto a la concentración de poder entre estos países durante los últimos 25 años.

El G7 representa el primer grupo de países. Los indicadores que serán presentados demuestran el inmenso predominio que este grupo ha tenido en el sistema internacional como primer centro de poder político y económico desde el colapso de la Unión Soviética.

Históricamente, el G7 ha funcionado desde 1975 como una especie de foro anual de conversación entre los dirigentes de las mayores economías industrializadas del bloque democrático liberal. La lógica de club exclusivo de estas economías se redujo momentáneamente con la apertura a la participación de Rusia entre 1998 y 2014. Después de la crisis financiera de 2008 causada principalmente por algunos de sus países miembros, el G7 tuvo que abrir aún más el espacio de las grandes discusiones a las economías emergentes, dando lugar al G20 (Badie, 2014; Tussie, 2013). Rusia dejó de ser invitada a las cumbres anuales del club original en el 2014, después de la invasión y posterior anexión de la península de Crimea.

Tres de los países del G7 –Alemania, Francia e Italia– también forman parte de la Unión Europea (UE), la mayor organización política supranacional del mundo (Barbé, 2007). El segundo grupo de países combina, entonces, los siete del G7 más los demás 24 países restantes que conforman la UE. La UE tiene en su origen una lógica política y económica, la cual fue reuniendo progresivamente a la mayoría de los países de Europa central y occidental con las notables excepciones de Noruega y de Suiza, y obviamente de la Gran Bretaña pos Brexit. En términos geopolíticos, la UE es un actor central del sistema internacional porque la mayoría de los países que presentan los mejores índices relacionados, por ejemplo, con desarrollo social e igualdad, forman parte del bloque. La UE es también un referente de poder blando, de cooperación internacional y de regionalismo en el sistema internacional. Según De Spiegeleire, el bloque rivaliza directamente con los Estados Unidos, Rusia y China en términos de parti-

cipación activa en las dinámicas de conflicto y de cooperación en el escenario internacional contemporáneo (De Spiegeleire, 2016). Al fin y al cabo, no se puede hablar de un Norte Global sin los Estados norteamericanos o sin la Unión Europea. Presentar los dos grupos permite medir, con mayor precisión, la evolución del peso geopolítico de ese grupo heterogéneo.

¿Por qué crear el grupo “G7 + UE” en lugar de utilizar otro más formal como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (Ocde)? La decisión es más bien arbitraria, pero tiene dos ventajas. Por un lado, permite tener un grupo de países más claramente identificados con lo que Ikenberry (2018) describe como los principios y valores del orden liberal internacional o americano. Por otro lado, permite crear un tercer grupo geopolítico y analíticamente interesante, que son los países del G20 ya mencionado, pero que no son parte ni del G7, ni de la UE. Utilizar la Ocde tendría como desventaja de colocar en este grupo a países como México, Chile y Colombia, los cuales son más fácilmente identificables con la idea de “Sur Global” que será explicada más adelante.

Según Adamson y Tsourapas, una definición del Sur Global se resume simplemente a “todo menos Europa y América del Norte” (2020, p. 854). Para Mahler, el Sur Global reúne a los Estados que tienen una “experiencia compartida de los efectos negativos de la globalización” (2015, p. 95). Claramente, ambas definiciones tienen limitaciones para los análisis empíricos. ¿Se puede colocar a países como China, Haití, Turquía y Togo en una misma categoría? Si delimitar el Norte Global es complejo, identificar los Estados del Sur Global lo

es aún más y no sorprende la ausencia de una definición consensuada en la literatura, dada la inmensa heterogeneidad del “Sur”. Política y diplomáticamente, tampoco existe una organización que incluya exhaustiva y exclusivamente a todos los países del Sur Global. Por lo tanto, para visibilizar la heterogeneidad de esa categoría, observar sus diferencias intrínsecas, medir su importancia y evitar exclusiones arbitrarias, se crearon dos grupos de Estados del “Sur”.

Así, el tercer grupo está conformado por los 12 países que pueden ser definidos como potencias emergentes o potencias regionales como Corea del Sur, Indonesia o Turquía, además de los países del llamado grupo Brics: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Otra característica geopolíticamente significativa de ese grupo es que incluye a todos los Estados del “Sur” que pertenecen al foro del G20. No es un grupo de países con lógicas de cooperación institucionalizadas, pero es un conjunto de Estados que, con algunas excepciones como Australia y Corea del Sur, utilizan sus mayores recursos de poder para desafiar o por lo menos cuestionar los principios del orden liberal internacional. La creación de ese grupo permite visibilizar con más claridad la fragmentación del Sur Global al

destacar el aporte de sus economías emergentes a la transformación del sistema internacional desde el fin de la guerra fría. También, facilita la identificación más particular de la contribución de China a este proceso.

El cuarto grupo es una construcción heterogénea de una inmensa diversidad que es el conjunto de Estados del Sur Global que no pertenece al G20. Así, al combinar factores geográficos y económicos, este artículo toma una conceptualización del Sur Global más cercana a la geopolítica tal como la entienden Dados y Connell. Para los autores, lo que define el Sur Global es una condición más cercana de las antiguas nociones de “tercer mundo” o de “periferia”, con frecuencia asociada a niveles menores de desarrollo económico y a una cierta marginación política en las relaciones de poder a nivel internacional. Lo anterior, independientemente de su historia o de los modelos de desarrollo económico que sus gobiernos hayan implementado. Por ende, es una categoría que integra prácticamente a todos los Estados situados en América Latina y el Caribe, Asia, África y Oceanía (Dados & Connell, 2012, p. 12). La Tabla I presenta en detalle la construcción de las cuatro categorías de países.

Tabla I
Los cuatro grupos de países analizados

GRUPOS	NÚMERO DE PAÍSES	PAÍSES
G7	7	Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón.
Bloque liberal (G7 + UE)	31	Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Italia, Irlanda, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Suecia.

Sur Global dentro del G20	12	Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Rusia, Sudáfrica, Turquía.
Sur Global fuera del G20	Aproximadamente 150*	Todos los países de América Latina y el Caribe, Asia, África y Oceanía no indicados en las otras categorías.

* El número de Estados puede variar según las definiciones y metodologías determinadas por las organizaciones internacionales que producen los indicadores utilizados.

Metodológicamente, estos cuatro grupos están lejos de ser perfectos. Tres países del G7 están también en la UE, por lo tanto, no son completamente excluyentes entre ellos. Además, producen casos “residuales” como Islandia, Israel, Noruega, Nueva Zelanda y Suiza. Es decir, ninguno de estos cinco países pertenece ni al G7, ni al G20 ni a la UE, pero claramente no pertenecen al Sur Global si se considera la definición de Dados y Connell. Su nivel de desarrollo socioeconómico, sus relaciones geopolíticas estrechas con las potencias occidentales y su cultura política obligan a considerar lo que Adler (1997) define como los elementos cognitivos de la construcción de regiones como comunidades imaginadas.

Finalmente, otra crítica que se podría hacer a la clasificación definida es que no considera las evoluciones internas de los Estados. El caso de Brasil ilustra perfectamente este hecho. ¿El Brasil gobernado por Fernando Henrique Cardoso en 1995 es el mismo, en términos de poder y de influencia internacional, que el Brasil de Luiz Inácio Lula da Silva de 2010, y el de Jair Bolsonaro de 2020? Los grupos, en este artículo, suponen una cierta continuidad temporal que puede limitar el análisis. Sin embargo, es la única manera de poder conducir un estudio comparado en el tiempo con el mayor número posible de países y datos para así tener una visión muy global de la evolución

de las dinámicas de distribución de poder en el sistema internacional.

1.6 LA COMPARACIÓN EN EL TIEMPO

El principal objetivo del artículo consiste en observar la evolución de la concentración del poder estructural en el sistema internacional desde el fin de la guerra fría y evaluar la importancia geopolítica del Sur Global en este proceso. Para lograrlo, se propone una comparación de los indicadores lo más recientes posible, de 2018, 2019 o 2020 según su disponibilidad, con indicadores posteriores a 1990. En general, los indicadores de 1995 son los utilizados por dos razones. La primera es técnica: muchas organizaciones simplemente publican datos dos veces por década, en los años que terminan en los números cinco y cero. La segunda razón es más política. Según los datos de la Organización de Naciones Unidas, la Asamblea General de la Organización tenía 159 países miembros en 1990 y 185 en 1995. Hoy en día, el órgano tiene 193 países miembros. La ola de independencias que siguieron a la caída de la Unión Soviética hace que, para muchos países, no existan datos antes de 1995. Elegir 1995 como punto de referencia permite así una mejor comparación en términos metodológicos. La siguiente sección presenta los datos observados.

2. EL ANÁLISIS DE INDICADORES DE PODER ESTRUCTURAL

2.1 Billetes

La economía es una fuente indudable de poder si se la relaciona con la riqueza y el desarrollo económico. Para Strange, desde la perspectiva de la economía política internacional, el poder económico debe considerar la producción y el financiamiento. Por esa razón, dos indicadores han sido elegidos para observar

la concentración del poder económico según las categorías de países desde 1995. El primero es el peso económico medido por la proporción de toda la economía mundial calculado a partir del producto interno bruto (PIB) de cada país. El segundo indicador económico es la proporción de las inversiones extranjeras directas (IED) en la economía mundial a partir de su país de origen.

La siguiente tabla presenta la evolución de ambos indicadores desde 1995 hasta 2018 y 2019.

Tabla II
Proporción del PIB mundial y origen de las inversiones extranjeras directas por grupo de países, 1995-2019

GRUPOS DE PAÍSES	% DEL PIB MUNDIAL EN DÓLARES CORRIENTES, 1995(1)	% DEL PIB MUNDIAL EN DÓLARES CORRIENTES, 2018(1)	% DEL ORIGEN DE LAS INVERSIONES DIRECTAS EXTRANJERAS, 1995(2)	% DEL ORIGEN DE LAS INVERSIONES DIRECTAS EXTRANJERAS, 2019(2)
G7	65,5%	45,4%	66,7%	57,7%
Bloque liberal	74,9%	53,7%	80,7%	59,4%
Sur Global dentro del G20	15,0%	32,4%	4,2%	20,0%
Sur Global fuera del G20	7,8%	11,8%	10,9%	17,9%

1. Elaboración propia a partir de los datos de la ONU (http://data.un.org/_Docs/SYB/PDFs/SYB63_230_202009_GDP%20and%20GDP%20Per%20Capita.pdf).
2. Elaboración propia a partir de los datos del FMI, Balance of Payments database (<https://data.worldbank.org/indicator/BM.KLT.DINV.CD.WD?end=2019&start=1995&view=chart>).

Los datos de la Tabla II demuestran el inmenso poder económico y financiero de las siete mayores economías del sistema internacional un cuarto de siglo atrás. En 1995, es prácticamente los dos tercios de la productividad econó-

mica y de las inversiones que eran controladas por los países del G7. Los demás 178 países del mundo representaban así un mero tercio de la economía global. Veinticinco años después, la concentración del poder económico sigue

siendo una realidad, aunque se ha reducido principalmente a favor de los Estados del Sur Global miembros del G20. Con respecto a su porción del PIB global, dicho grupo vio duplicar su importancia entre 1995 y 2018, representando ahora un tercio de la productividad mundial. En 2019, uno de cada cinco dólares en IED también provenía de uno de estos doce países.

El salto económico de China, sobre todo a partir de los años 2000, es claramente una de las explicaciones de la creciente relevancia económica del grupo. Los mismos datos de la ONU y del FMI revelan que la economía china representaba el 2,4% del PIB mundial en 1995 mientras que, en 2018, la cifra ascendía a 15,9%. En cuanto a las IED, China era el origen de apenas el 0,5% de ellas en 1995, pero del 8,5% en 2019. Estos datos son otra demostración del poder relativo ganado por las autoridades chinas a través de sus estrategias de inversión y del carácter geopolítico de las mismas (de Jong *et al.*, 2017; Malamud, 2020; Wigell & Soliz Landivar, 2019).

Finalmente, de la tabla se destaca, además, que en términos económicos los países del Sur Global fuera del G20 se han mantenido al margen del poder, aunque demostró mejoras. En 1995 este grupo, de unos 150 Estados, concentraba apenas el 7,8% de la productividad económica global. Su porción subió levemente, alcanzando el 11,8% en 2018. El origen de las IED es el indicador que muestra el mayor progreso de ese grupo. En 1995, el 10,9% de las IED provenía de uno de sus aproximativos 150 países, proporción que alcanzó el 17,9% en 2019.

2.2 BALAS

El mundo posterior a la guerra fría se caracteriza por una disminución marcada de los conflictos interestatales militares tradicionales. Uno de los factores mencionados para explicar ese fenómeno son sus inmensos costos económicos, sociales y humanos (Holsti, 2013; Jordán, 2018). Sin embargo, no han desaparecido las rivalidades y los conflictos en el sistema internacional, y hasta siguen vigentes escenarios de conflicto nuclear tal como lo demuestra la política de defensa anunciada por el primer ministro británico Boris Johnson, en marzo 2021. Es más, el campo de batalla se ha expandido hacia el ciberespacio. Sobra decir que los costos de la ciberseguridad son elevados, y en septiembre del 2020 el presidente ruso Vladimir Putin sorprendió a la comunidad internacional poniendo en la mesa una propuesta de “tregua en el ciberespacio” a los Estados Unidos (Troianovski & Sanger, 2020).

Por lo anterior, se puede plantear que la guerra cambia, los conflictos también, pero que quienes gastan más en seguridad y defensa son también aquellos que tienen mayor capacidad de dictar las reglas del juego en esas materias en el sistema internacional. ¿Cómo han evolucionado las proporciones del gasto militar de los cuatro grupos de países entre 1995 y 2019? La Tabla III presenta los datos publicados por el Stockholm International Peace Research Institute (Sipri).

Tabla III
Proporción del gasto militar por grupo de países, 1995-2019

GRUPOS DE PAÍSES	% DEL GASTO MILITAR MUNDIAL EN DÓLARES CORRIENTES, 1995	% DEL GASTO MILITAR MUNDIAL EN DÓLARES CORRIENTES, 2019
G7	45,0%	51,1%
Bloque liberal	50,0%	56,0%
Sur Global dentro del G20	9,6%	31,3%
Sur Global fuera del G20	38,8%	10,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.sipri.org/databases/milex>.

En este segundo rubro también se observa cómo el poder estructural, relacionado con la seguridad y la defensa, sigue en mano de las principales potencias, en particular las del G7. Para 2019 más de la mitad del gasto militar mundial se originaba en una de las siete principales potencias.

No sorprenderá a nadie el hecho de que los Estados Unidos siguen siendo la primera potencia mundial en materia de gasto militar. Pero llama la atención el hecho de que su dominio relativo aumentó de manera significativa durante los últimos 25 años. En 1995, ese país gastaba el 27,4% del gasto militar mundial, y esa proporción pasó al 38,3% en el 2019. Sin embargo, aquí también el auge de China es destacable. La potencia asiática tuvo apenas el 1,2% del gasto militar mundial en 1995, pero el 13,7% en 2019. En el mismo período resulta significativo mencionar que Rusia ha sido y sigue siendo una potencia de segundo orden, originando el 1,2% del gasto militar en 1995, y el 3,4% en 2019.

Los Estados del Sur Global fuera del G20 carecen de poder estructural en materia de seguridad y defensa, con apenas el 10,8% del gasto

militar según los datos de 2019, y a pesar de ser el principal escenario de los conflictos armados tradicionales. En este rubro, lo que sí sorprende es que los países del Sur Global fuera del G20 concentraban el 38,8% del gasto militar mundial en 1995. Una hipótesis para explicar estas variaciones podría ser que los conflictos territoriales relacionados con secesiones o invasiones han prácticamente desaparecido del escenario internacional actual (Jordán, 2018), mientras que en 1995 decenas de países habían alcanzado su independencia pocos años antes y debían consolidar el área de su defensa.

Paralelamente al gasto como indicador financiero de poderío, en materia de seguridad y defensa, merece la pena plantear la posibilidad de que el Sur Global reduce su marginación vía la búsqueda de capacidad nuclear como lo ha hecho el régimen de Corea del Norte. En un informe del 2010, los investigadores del Hague Centre for Security Studies (HCSS) afirmaban que, además de las nueve potencias nucleares confirmadas, entre 35 y 40 países tenían “el conocimiento y la capacidad de tener armas nucleares a corto plazo” (Sweijs & Kooroshy, 2010, p. 22). Ahora, la comparación de estos datos del

2010 con los más recientes, publicados por la organización Arms Control Association, dejan suponer que, globalmente, la capacidad nuclear sigue parecida. Dicha organización estima que en la actualidad existen alrededor del mundo 13.400 armas nucleares, incluyendo las retiradas, las almacenadas y las desplegadas. Rusia y los Estados Unidos siguen concentrando más del 90% de todas estas armas, mientras China se posiciona como tercera potencia nuclear con 320 armas. Resulta relevante indicar que, a pesar del gran aumento relativo del gasto militar chino, la capacidad nuclear de este país pasó “solamente” de 234 armas en 1995 a 320 en 2020 (Association, 2020; Kristensen & Norris, 2013).

De los países del Sur Global miembros del G20, la India es una potencia nuclear confirmada, mientras se sospecha de la voluntad de Arabia Saudita de desarrollar su capacidad nuclear. En el Sur Global fuera del G20, solo Pakistán y Corea del Norte califican como potencias nucleares, mientras Irán también levanta sospechas con respecto a sus objetivos reales en la materia. Ahora, de estos tres países mencionados, se puede plantear que solo Corea del Norte tiene intereses geopolíticos a escala global, mientras los demás buscan esencialmente un equilibrio de poder regional o bilateral.

2.3 Bytes

Dos declaraciones guían el análisis del poder estructural relacionado a los *bytes*, los cuales simbolizan la innovación, la ciencia y la tecnología. La primera es la opinión expresada por el presidente ruso Vladimir Putin, en 2017, según la cual quien sea el líder en materia de inteligencia artificial en el futuro “dominará el mundo” (*El Tiempo*,

2017). La segunda es del World Economic Forum, inspirada de *The Economist* por cierto, según la cual los datos son para la economía digital, lo que el petróleo fue para la economía industrial del siglo xx (Budzyn, 2019). A partir de estas dos ideas, se eligieron dos indicadores que ilustran las desigualdades en el sistema internacional relacionados con la tecnología y la esfera digital. El primero es el origen de las patentes otorgadas según los datos de la ONU. Siendo datos agregados que no discriminan entre las áreas científicas, no todas las patentes se relacionan necesariamente con tecnologías digitales o con la inteligencia artificial. Sin embargo, se considera que ese indicador sirve de *proxy* para comparar cuáles son los países que tienen más poder e influencia en materia de innovación, ciencia y tecnología. La Tabla IV presenta la proporción de las patentes otorgadas por cada grupo de países en los años 1995 y 2018.

Tabla IV
Proporción de patentes otorgadas por grupos de países, 1995-2018

GRUPOS DE PAÍSES	% DE LAS PATENTES, 1995	% DE LAS PATENTES, 2018
G7	63,2%	39,8%
Bloque liberal	68,7%	40,7%
Sur Global dentro del G20	15,2%	45,9%
Sur Global fuera del G20	14,2%	12,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ONU: (http://data.un.org/_Docs/SYB/PDFs/SYB63_264_202009_Patents.pdf)

La Tabla IV demuestra una tendencia de erosión del dominio científico y tecnológico de los

países del bloque liberal causada sobre todo por China. En un período de apenas 23 años, la proporción de todas las patentes otorgadas que hayan sido registradas en los países del G7 y de la UE cayó prácticamente de los dos tercios (68,7%) a los dos quintos (40,7%). En el caso concreto de los Estados Unidos, la caída fue menos brusca, siendo del 23,5% en 1995 al 21,6% en 2018. En ese sentido, la innovación tecnológica en el resto del G7 y en la Unión Europea cayó de manera significativa. Una vez más, la causa del cambio estadístico proviene de China. En este país fueron otorgadas solo el 0,8% de todas las patentes del mundo en 1995. Pero, menos de un cuarto de siglo después, la proporción de la potencia asiática pasó al 30,4%, una ventaja de casi 10 puntos sobre los Estados Unidos. Aquí también las cifras permiten intuir una participación marginada de los aproximativos 150 países del Sur Global fuera del G20.

El segundo indicador para ilustrar el dominio del poder estructural de los *bytes* es el origen de los artículos científicos sobre la inteligencia artificial publicados anualmente en revistas indexadas. Aquí, los datos disponibles no permiten una presentación con los mismos grupos de países. A pesar de lo anterior, contribuyen a ilustrar y comprender la evolución del poder estructural relacionado con la ciencia y la tecnología. La Tabla V presenta los datos compilados en el Artificial Intelligence Report de la Universidad de Stanford para 2019 (Perrault *et al.*, 2019).

Las tendencias observadas con respecto a las patentes se repiten en cuanto a las publicaciones científicas sobre inteligencia artificial. Juntos, China, la Unión Europea y los Estados

Unidos combinan por aproximadamente dos tercios de todas estas publicaciones indexadas. Sin embargo, la enorme brecha entre el bloque liberal (55,8%) y China (8,9%) en 1995 fue reducida de manera significativa según los datos de 2018 (37,4% versus 28,2%).

Tabla V
Procedencia de artículos científicos sobre inteligencia artificial, 1998-2018

PAÍSES/REGIÓN	1998	2018
China	920 (8,9%)	24.929 (28,2%)
EU 27	2.760 (26,7%)	16.763 (19,0%)
Estados Unidos	3.005 (29,1%)	16.233 (18,4%)
Total China-UE-EEUU	6.685 (64,8%)	57.915 (65,5%)
Resto del mundo	3.634 (35,2%)	30.514 (34,5%)
Total, mundo	10319	88429

Fuente: Elaboración propia a partir del Artificial Intelligence Index Report, 2019, p. 15.

El auge rápido de China en el poder estructural de la tecnología y de la innovación también se refleja de pleno en el Academic Ranking of World Universities (Consultancy, 2020) conocido como el “ranking de Shanghái”. En 2003, primer año de existencia de este indicador, ninguna universidad china se ubicaba dentro de las 200 mejores del planeta. En 2020, seis universidades chinas se ubican dentro de las 100 mejores, 22 dentro de las 200 mejores y 71 dentro de las 500 mejores. Por el contrario, el dominio del bloque liberal en este indicador cayó, aunque una mayoría importante de las universidades

más destacadas del mundo se siguen situando en los países del G7 y de la UE. En 2003, 94 de las 100 mejores universidades eran de países del bloque liberal, y ese número cayó a 77 en 2020.

Raras veces la marginación del Sur Global fuera del G20 es tan visible como lo es en el *ranking* de Shanghái. En el 2020, ese grupo de países concentra solamente 15 universidades dentro de las 500 más destacadas, siendo Singapur el único país con universidades (en los rangos 80 y 91) dentro de las 200 mejores.

2.4 Bienestar

En esta última sección se considera lo que Strange describía como *welfare* y que se puede

relacionar con elementos que entran en los factores de *soft power* de Nye. Aquí, se considera el poder estructural y la influencia que tienen los Estados por sus niveles de desarrollo considerado en un sentido muy amplio. Medir ese poder estructural no es fácil porque descansa en factores más “blandos” y también en elementos subjetivos. Dos indicadores son utilizados como *proxy* de poder estructural relacionado con el bienestar: el índice de desarrollo humano de la ONU y el índice de poder blando desarrollado por la agencia Portland Communications y el Center on Public Diplomacy de la University of Southern California. Las siguientes dos tablas presentan la distribución de los países de los distintos grupos para cada indicador.

Tabla VI
Proporción de países según ranking de la ONU
del Índice de Desarrollo Humano (IDH), 1995-2019

UBICACIÓN	G7 (7)	BLOQUE LIBERAL (31)	SUR GLOBAL DENTRO DEL G20 (12)	SUR GLOBAL FUERA DEL G20 (APROX. 150)
Dentro del top 20, 1995	6	15	1	0
Dentro del top 50, 1995	7	24	4	16
Dentro del top 20, 2019	5	13	2*	1
Dentro del top 50, 2019	7	29	6	8

*Se considera a Hong Kong como potencia emergente/regional.
Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de la ONU (<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1998_es_completo_nostats.pdf)

La Tabla VI demuestra que, entre 1995 y 2019, pocos cambios estructurales se destacan en cuanto a los niveles de desarrollo de los países de los cuatro grupos. En 2019, de los países del G7, solo Francia e Italia no se ubican dentro de los 20 países con los IDH más elevados del

planeta, pero sí se encuentran dentro de los 30 índices más altos. Así, siguen referentes en la materia. De los 31 países del bloque liberal, se observa un mejoramiento en la ubicación de varios países que hoy día forman parte de la Unión Europea. En 1995, 24 de los 31 países

del bloque liberal se ubicaban dentro de los 50 Estados con los índices más altos. En 2019, todos menos Bulgaria y Rumania (ambos en el rango número 52) no tienen uno de los 50 índices más elevados. La brecha entre el bloque liberal y el Sur Global fuera del G20 se observa también en el hecho de que 16 países de ese grupo se encontraban dentro de los 50 primeros rangos en 1995, en comparación con apenas ocho en 2019. Finalmente, la importancia de los países del Sur Global dentro del G20 muestra solo variaciones menores y puede ser calificada de secundaria. De manera general, las mismas conclusiones pueden obtenerse de la observación de los índices de poder blando.

El primer informe de la serie Índice de Poder Blando, dirigido por Jonathan McClory, data apenas del 2011, lo que limita las posibilidades de comparación en el tiempo. Desde ese año, los investigadores que han construido ese Índice definen los 30 países con más poder blando en el sistema internacional a partir de observaciones objetivas y subjetivas relacionadas con temas como la educación, la cultura, la influencia digital y el empresariado. Por la naturaleza de los datos disponibles, aquí solo se pueden distribuir los 30 países según su grupo, dado que no existe un índice para todos los Estados del sistema internacional como tal.

Tabla VII
Distribución de los países con mayores índices de poder blando
según su grupo, 2011-2019

UBICACIÓN	G7 (7)	BLOQUE LIBERAL (31)	SUR GLOBAL DENTRO DEL G20 (12)	SUR GLOBAL FUERA DEL G20 (APROX. 150)
Dentro del top 10, 2011	6	8	0	0
Dentro del top 30, 2011	7	17	7	2
Dentro del top 10, 2019	6	8	1	0
Dentro del top 30, 2019	7	20	6	1

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://softpower30.com/> y https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20New%20PersuadersII_0.pdf.

En esta última tabla también se observa que los países más influyentes del planeta, en materia de poder blando, son en su gran mayoría del bloque liberal, en particular si se consideran los diez Estados con más poder. De los treinta

países con más poder blando, dos tercios pertenecen al G7 o a la Unión Europea. En comparación, la presencia de países del Sur Global dentro del G20 es visible en este *ranking*, pero con la excepción de Australia en 2019 (9°)

siempre en los rangos de 10 a 30. Finalmente, aquí también la presencia de países del Sur Global fuera del G20 es prácticamente nula. En el *ranking* del 2019, Singapur es el único Estado de este último grupo, ubicado en el lugar número 21. En el *ranking* del 2011, ese mismo país estaba en el lugar número 22, mientras que Chile aparecía en el número 24.

Después de observar varios indicadores relacionados con las distintas dimensiones del poder estructural en el sistema internacional, ¿qué es lo que se puede concluir con respecto a la concentración del poder y a la importancia del Sur Global? Tres grandes observaciones pueden ser destacadas. En primer lugar, en todas las dimensiones del poder estructural presentadas, los países del G7 solos o con la suma del resto de la Unión Europea siguen en la delantera. En los temas productivos, financieros, militares, tecnológicos, científicos y de poder blando, los indicadores favorecen al bloque liberal. Sin embargo, en varios casos, la contribución de la UE es secundaria en comparación con el poder que sigue concentrando el club del G7.

En segundo lugar, la primacía del G7 y del bloque liberal está en declive, en términos relativos, en todas las dimensiones con la notable excepción del bienestar. El poder blando sigue siendo la zona en la cual las democracias liberales se imponen de manera implacable. En las tres primeras dimensiones –los billetes, las balas y los bytes– la ventaja comparativa del bloque liberal está bajo presiones mayores por parte de China. Los indicadores utilizados muestran una tendencia de crecimiento del poder de los Estados del Sur Global miembros del G20, pero como se pudo observar, China influye sobremanera en este grupo de países.

La tercera observación podría resumirse, en el caso de los países del Sur Global fuera del G20, al concepto de gatopardismo. Hubo cambios significativos en varias dinámicas del sistema internacional en las últimas tres décadas, pero el poder de los países de ese grupo sigue siendo absolutamente marginado, secundario. En ninguno de los indicadores utilizados, se puede observar un rubro donde el grupo ve su poder estructural aumentar, aun considerándolo como un conjunto de países totalmente heterogéneo, desarticulado y no cohesionado. Su capacidad de influir en la definición de reglas del sistema internacional es altamente limitada en todos los aspectos.

CONSIDERACIONES FINALES

El mundo se ha vuelto “menos occidental”. Esa ilustración para describir la evolución del sistema internacional durante las últimas tres décadas se ve comprobada empíricamente vía la observación de una serie de indicadores que miden la distribución de poder en áreas estratégicas representadas por las “cuatro b”: los billetes, las balas, los bytes y el bienestar. En las esferas económicas, militares, tecnológicas y sociales, la capacidad de los países del Norte Global de dictar las reglas del juego está claramente en caída desde el fin de la guerra fría. Si existen pocas disidencias con respecto a ese diagnóstico, un debate se abre a saber hasta qué punto el Sur Global ve su cuota de poder aumentar. Ahora, el análisis de los indicadores elegidos sugiere que no estamos frente a un auge del Sur Global, sino a su mayor fragmentación. Los 12 países del Sur, considerados como potencias emergentes, pertenecientes

del G20, tienen más poder que antes, y ese ascenso se debe esencialmente al crecimiento de China en todas las áreas que otorgan un poder estructural. Al revés, los más de 150 Estados del Sur Global que no son considerados como potencias emergentes ven su cuota de poder estancada o en caída. El declive de los países occidentales no los hace ganadores de espacios de poder e influencia, pero sí modifica los padrones de relacionamiento con los Estados con más poder.

El análisis de la concentración del poder y de la evolución de varios indicadores de poder estructural en este artículo invita a repensar el uso que los estudiosos de las relaciones internacionales solemos hacer de algunas ideas o conceptos clave. Es decir, dos facetas de las dinámicas internacionales deben ser examinadas con más detalle a la luz de los indicadores presentados aquí.

En un primer plano, se debe explicitar la diferencia que pueda existir entre el poder de un Estado y la importancia que el mismo puede representar para una potencia mayor. La mejor ilustración de aquello es probablemente la idea del *pivot state*. Un Estado pivote siempre será un pivote si alguna potencia lo impulsa. Sin impulso, lo más probable es que se quede inmóvil, de secundaria relevancia para las estructuras del sistema internacional. Dos ejemplos concretos permiten ilustrar este punto. Según la organización Sipri, el Estado de Djibouti, cuya superficie es equivalente en tamaño al departamento colombiano del Magdalena, alberga instalaciones militares de los siguientes siete países: Alemania, China, España, Estados Unidos, Francia, Italia y Japón (Melvin, 2019). ¿Es Djibouti geopolíticamen-

te y estratégicamente importante para el sistema internacional? Indudablemente sí. ¿Tiene Djibouti algún grado de poder estructural en el sistema internacional? Indudablemente no. Es decir, Djibouti es importante no porque tiene poder sino porque es un medio o una herramienta de poder para las potencias dominantes que definen las reglas del juego y del orden internacional. Un segundo ejemplo es la presencia creciente de intereses rusos en la devastada República Centroafricana. El interés que las autoridades rusas muestran por ese país puede generar beneficios para este, pero no asegura que le dará “poder”. Por el contrario, se puede argumentar que la presencia de intereses rusos en medio del continente africano sí le da un cierto poder a la potencia liderada por Vladimir Putin.

En un segundo plano, no todas las lógicas de cooperación son similares, y la misma lógica de los grupos de países aquí utilizada sirve para demostrarlo. Se podría decir que existen por lo menos tres tipos de actores en situación de cooperación: el socio, el seguidor y el cliente. La categoría del G7 y del bloque liberal es claramente dominada por los Estados Unidos, pero sus miembros comparten suficientes principios y valores para que se pueda hablar de una comunidad donde existen relaciones de cooperación horizontal. Estas relaciones han sido dañadas durante la presidencia estadounidense de Donald Trump, pero han existido de esa manera prácticamente desde el fin de la segunda guerra mundial. En este caso, los Estados son socios en lo económico, en materia de defensa y en orientaciones políticas fundamentales. Ese grupo muestra una cierta cohesión, una cierta unidad que le permite aumentar

su poder en varias dimensiones. Una relación bilateral también puede seguir ese modelo. La estrecha relación histórica entre Estados Unidos y Canadá sería tal vez el mejor ejemplo de una cooperación entre “socios”.

Paralelamente al socio, está el seguidor. Este se encuentra en una relación vertical: la asimetría es fuerte en esta relación, pero ambos aumentan su grado de poder en la cooperación. Se podría decir que la relación entre los Estados Unidos y los países de América Latina suele haber seguido esa lógica. Chile, Colombia y los países de Centroamérica también entrarían en esta categoría. La relación con el seguidor implica beneficios tangibles, pero también la adhesión a principios y valores promovidos por la potencia.

Finalmente, existe la lógica de la relación clientelar. Su mejor ilustración es la relación que China ha estado construyendo con los países de Europa central y oriental, de África y de América Latina. Aquí el interés geopolítico es clave y, sobre todo, negociable para la parte receptora. Ahora, la multiplicación de relaciones de este tipo puede provocar choques y divisiones entre los países-clientes como distintos estudios lo han demostrado (de Jong *et al.*, 2017; Mouron *et al.*, 2016).

La estrategia clientelar con los países del Sur Global le ha permitido a China aumentar drásticamente su cuota de poder estructural en el sistema internacional. Pero ese auge de ninguna manera ha llevado al fortalecimiento o a una cohesión de los países del Sur Global. El resultado es un “nuevo” sistema internacional con similitudes con el antiguo, en el cual un puñado de potencias define las reglas y controlan las distintas dimensiones del poder

estructural. En el nuevo sistema internacional, el Sur Global es también el escenario de la mayoría de los conflictos que lo afectan y dividen. Finalmente, en el nuevo sistema internacional, los países del Sur Global no controlan más que antes los billetes, las balas, los bytes y las fuentes de bienestar. Continúan en un segundo plano, fragmentados y marginados, a la espera de oportunidades que les traigan beneficios e ilusiones de poder.

REFERENCIAS

- Abrahamsen, R. & Sandor, A. (2018). The Global South and International Security, en Gheciu, A. & Wohlforth, W. C. (Eds.), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, Oxford University Press, 18 pp. Doi: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198777854.013.25>
- Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order, *Ethics & International Affairs*, vol. 31, No. 3, pp. 271-285.
- Adamson, F. & Tsourapas, G. (2020). The Migration State in the Global South: Nationalizing, Developmental, and Neoliberal Models of Migration Management, *International Migration Review*, vol. 54, No. 3, pp. 853-882. Doi: <https://doi.org/10.1177/0197918319879057>
- Adler, E. (1997). Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 26, No. 2, pp. 249-277.
- Alami, I. & Dixon, A. D. (2020). State capitalism(s) redux? Theories, tensions, controversies, *Competition & Change*, vol. 24, No. 1, pp. 70-94. Doi: <https://doi.org/10.1177/1024529419881949>
- Arms Control Association. (2020). *Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance*. Disponible en <https://>

- www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat
- Badie, B. (2014). *Le temps des humiliés: pathologie des relations internationales*, París: Odile Jacob.
- Barbé, E. (2007). *Relaciones internacionales*, 3ª. ed., Madrid: Tecnos.
- BID. (2020). *Ciberseguridad: riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe*, Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos.
- Blackwill, R. D. & Wright, T. (2020). The End of World Order and American Foreign Policy, *Council Special Report*, No. 86, New York: Council on Foreign Relations.
- Borrell, J. (2020). Covid-19: le monde d'après est déjà là..., *Politique étrangère*, vol. 0, No. 0, pp. 1-13.
- Briceño Ruiz, J. (2018). ¿Regionalismo, interregionalismo o bilateralismo?: Los retos de América Latina frente a la turbulencia global, en Tremolada Álvarez, E. (Ed.), *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos* (pp. 195-236). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Budzyn, A. (2019). *Data is the oil of the digital world. What if tech giants had to buy it from us?* Davos: World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/data-oil-digital-world-asset-tech-giants-buy-it/> Disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/data-oil-digital-world-asset-tech-giants-buy-it/>
- Dados, N. & Connell, R. (2012). The global south, *Contexts*, vol. 11, No. 1, pp. 12-13.
- De Jong, S.; Oosterveld, W. Th.; De Spiegeleire, S.; Bekkers, F.; Usanov, A.; Salah, K. E.; Vermeulen, P. & Polácková, D. (2016). *Better Together: Towards a new cooperation portfolio for defense*, The Hague: Hague Centre for Security Studies (HCSS).
- De Jong, S.; Oosterveld, W.Th.; Roelen, M.; Klacansky, K.; Sileikaite, A. & Siebenga, R. (2017). *A Road to Riches or a Road to Ruin?: The Geo-Economic Implications of Chinas New Silk Road*, The Hague: Hague Centre for Strategic Studies (HCSS).
- De Spiegeleire, S. (2016). *Great Power Assertivitis*, The Hague: Hague Centre for Strategic Studies (HCSS).
- El Tiempo*. (05/09/2017). Putin: 'Quien lidere la inteligencia artificial gobernará el mundo', Bogotá, <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/putin-dice-que-quien-domine-la-inteligencia-artificial-gobernara-el-mundo-127256>.
- Gaddis, J. L. (1992-1993). International Relations Theory and the End of the Cold War, *International Security*, vol. 17, No. 3, pp. 5-58.
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations* (first edition), Princeton: Princeton University Press.
- Gray, K. & Gills, B. K. (2016). Introduction: South-South cooperation and the rise of the Global South, *Third World Quarterly*, vol. 37, No. 4, pp. 557-574. Doi: <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1128817>
- IIK. (2020). *Conflict Barometer 2019*, Heidelberg: Heidelberg Institute for International Conflict Research.
- Holsti, K. J. (2013). The Diplomacy of Security, en Cooper, A. F.; Heine, J. & Thakur, R. (Eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (pp. 577-592). Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, vol. 94, No. 1, pp. 7-23.
- Jordán, J. (2018). *Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Kristensen, H. M. & Norris, R. S. (2013). Global nuclear weapons inventories, 1945-2013, *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 69, No. 5, pp. 75-81.

- Kurlantzick, J. (2016). *State Capitalism: How the Return of Statism Is Transforming the World*, Oxford: Oxford University Press.
- Mahler, A. G. (2015). The Global South in the Belly of the Beast: Viewing African American Civil Rights through a Tricontinental Lens, *Latin American Research Review*, vol. 50, No. 1, pp. 95-116.
- Malamud, A. (2020). *Mercosur and the European Union: Comparative Regionalism and Interregionalism*, Oxford: Oxford Research Encyclopedia. Politics. Publicación en línea 26. Doi: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1085>
- Maréchal, N. (2017). Networked Authoritarianism and the Geopolitics of Information: Understanding Russian Internet Policy, *Media and Communication*, vol. 5, No. 1, pp. 29-41.
- Melvin, N. (2019). *The Foreign Military Presence in the Horn of Africa Region*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute.
- Mijares, V. M. (2015). Realismo neoclásico: ¿El retorno de los estudios internacionales a la ciencia política?, *Revista de Ciencia Política*, vol. 35, No. 3, pp. 581-603.
- Mouron, F.; Urdinez, F. & Schenoni, L. (2016). Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 114, pp. 17-39.
- Nye, J. S. (14/09/2020). Trump y la inflexión de la política mundial, Madrid: *El País*, <https://elpais.com/opinion/2020-09-14/trump-y-la-inflexion-de-la-politica-mundial.html>
- Nye, J. S. & Welch, D. A. (2011). *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History*, eighth edition, Boston: Pearson.
- Oosterveld, W. Th.; De Spiegeleire, S. & Sweijs, T. (2015). *Pushing the Boundaries: Territorial Conflict in Today's World*, The Hague: Hague Centre for Security Studies (HCSS).
- Palan, R. (1999). Susan Strange 1923-1998: A Great International Relations Theorist, *Review of International Political Economy*, vol. 6, No. 2, pp. 121-132.
- Pastrana Buelvas, E. & Velosa, E. (2020). *La crisis global del Covid-19: ¿Qué implicaciones tiene para el orden mundial liberal y el multilateralismo?*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Perrault, R.; Shoham, Y.; Brynjolfsson, E.; Clark, J.; Etchemendy, J.; Grosz, B.; Lyons, T.; Manyika, J.; Mishra, S. & Niebles, J. C. (2019). *Artificial Intelligence Index Report 2019*, Stanford: Stanford University.
- Sahagún, F. (2020). El mundo en 2020, en *Panorama Estratégico 2020*, Madrid: Ministerio de Defensa de España e Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), pp. 9-73.
- Salomón González, M. (2001). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 56, pp. 7-52.
- Sanahuja, J. A. (2008). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea, Madrid: Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz.
- Sanahuja, J. A. (2019). La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad, en García Sánchez, F. (Ed.), *La Agenda 2030 y los ODS: nueva arquitectura para la seguridad* (pp. 19-64). Madrid: Gobierno de España.
- Shanghai Ranking Consultancy. (2020). *Academic Ranking of World Universities*, Disponible en <http://www.shanghairanking.com/index.html>

- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, S. (1998a). *Mad Money: When Markets Outgrow Governments*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Strange, S. (1998b). *What Theory? The Theory in Mad Money*, CSGR Working Paper No. 18/98, Coventry: University of Warwick.
- Stuenkel, O. (15/01/2020). Brazilian 5G: The Next Battleground in the U.S.-China Standoff. *Americas Quarterly*. Disponible en <https://www.americasquarterly.org/article/brazilian-5g-the-next-battleground-in-the-u-s-china-standoff/>.
- Sweijts, T. & Kooroshy, J. (2010). *The Future of CBRN*, The Hague: Hague Center for Security Studies (HCSS).
- Troianovski, A. & Sanger, D. E. (25/09/2020). Putin Wants a Truce in Cyberspace — While Denying Russian Interference, New York: *New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2020/09/25/world/europe/russia-cyber-security-meddling.html>
- Tussie, D. (2013). Trade Diplomacy, en Cooper, A. F.; Heine, J. & Thakur, R. (Eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 625-641.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*, New York: McGraw Hill.
- Wigell, M. & Soliz Landivar, A. (2019). China's economic statecraft in Latin America: Geostrategic implications for the United States, en Wigell, M.; Scholvin, S. & Mika, A. (Eds.), *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century: The Revival of Economic Statecraft*, London: Routledge.

O conceito de dissuasão cibernética: relevância e possibilidades

Cícero Araújo Lisboa*
Guilherme Ziebell de Oliveira**

RESUMO

Este artigo busca discutir a possibilidade de aplicação do conceito de dissuasão ao ambiente cibernético. Dada a sua crescente importância, o ciberespaço ocupa uma dimensão central nas preocupações estratégicas de qualquer nação. Diante da possibilidade de conflitos cibernéticos, a reflexão sobre o conceito de dissuasão cibernética, bem como sua relevância, é essencial. Assim, o trabalho busca discutir o conceito, considerando suas aplicações e limitações, bem como suas principais características, avaliando suas semelhanças e diferenças em relação ao conceito de dissuasão convencional. Após uma discussão sobre o conceito de dissuasão e suas particularidades, ele apresenta uma análise da cibersegurança, com atenção

especial para a discussão das ameaças cibernéticas. Por fim, discute a aplicação do conceito de dissuasão no campo da cibersegurança, demonstrando sua aplicabilidade e destacando suas principais potencialidades e limites.

Palavras-chave: dissuasão cibernética; dissuasão convencional; segurança cibernética; segurança internacional.

EL CONCEPTO DE DISUASIÓN CIBERNÉTICA: PERTINENCIA Y POSIBILIDADES

RESUMEN

Este artículo pretende discutir la posibilidad de aplicar el concepto de disuasión en el am-

* Especialista em Gestão da Segurança e Defesa Cibernéticas (UFRGS). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre (Brasil). [cicero.lisboa@ufrgs.br]; [https://orcid.org/0000-0003-4400-9536].

** Doutor em Ciência Política (PPGPOL/UFRGS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre (Brasil). [guilherme.ziebell@ufrgs.br]; [https://orcid.org/0000-0002-0118-6279].

Recibido: 17 de abril de 2021 / Modificado: 2 de julio de 2021 / Aceptado: 6 de julio de 2021.

Para citar este artículo:

Araújo Lisboa, C. y Ziebell de Oliveira, G. (2022). O conceito de dissuasão cibernética: relevância e possibilidades. *OASIS*, 35, pp. 53-78

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.04>

biente cibernético. En vista de su creciente importancia, el ciberespacio ocupa una dimensión central en las preocupaciones estratégicas de cualquier nación. Ante la posibilidad de conflictos cibernéticos, la reflexión sobre el concepto de disuasión cibernética, así como sobre su relevancia, es fundamental. De esta forma, el trabajo busca discutir el concepto, considerando sus aplicaciones y limitaciones, como también sus principales características, evaluando sus similitudes y diferencias con relación al concepto de disuasión convencional. Tras una discusión sobre el concepto de disuasión y sus particularidades, presenta un análisis de la ciberseguridad, dando especial atención a la discusión de las ciberamenazas. Finalmente, discute la aplicación del concepto de disuasión en el ámbito de la ciberseguridad, demostrando su aplicabilidad y destacando sus principales potenciales y límites.

Palabras-clave: disuasión cibernética, disuasión convencional, seguridad cibernética, seguridad internacional.

THE CONCEPT OF CYBER DISSUASION: RELEVANCE AND POSSIBILITIES

ABSTRACT

This article aims to discuss the applicability of the concept of deterrence to the cyberspace. In view of its growing importance, cyberspace occupies a central dimension in the strategic concerns of any nation. Given the possibility of cybernetic conflicts, reflection on the concept

of cyber deterrence, as well as its relevance, is essential. Thus, this article seeks to discuss the concept, considering its applications and limitations, as well as its main characteristics, evaluating its similarities and differences in relation to the concept of conventional deterrence. After a discussion on the concept of deterrence and its particularities, it presents an analysis of cybersecurity, paying special attention to the discussion of cyber threats. Finally, it discusses the application of the concept of deterrence in the field of cybersecurity, demonstrating its applicability and highlighting its main potentials and limitations.

Keywords: cyber deterrence, conventional deterrence, cyber security, international security.

1 INTRODUÇÃO

Em maio de 2019, em mais um capítulo de violência entre Israel e Palestina, na faixa de Gaza, 25 palestinos e 4 israelenses foram mortos em um final de semana, durante um bombardeio. Após décadas de conflito, isso não seria, por si só, uma surpresa. Entretanto, um aspecto chamou atenção dos especialistas em segurança e defesa: pela primeira vez as Forças Armadas de Israel haviam bombardeado um prédio que supostamente serviria de base para um grupo de *hackers* do Hamas (Newman, 2019). Por meio de seu perfil na rede social *Twitter*, as Forças Armadas de Israel (IDF) afirmaram que haviam frustrado “uma tentativa de ofensiva cibernética do Hamas contra alvos israelenses. Após nossa operação de defesa cibernética bem-sucedida, visamos um prédio

onde o Hamas operava no ciberespaço. HamasCyberHQ.exe foi removido” (IDF, 2019, n.p., tradução nossa).

Considerado por especialistas em segurança e defesa como o primeiro ataque físico disparado como resposta a ataques digitais, tal fato, contudo, não é surpreendente (Doffman, 2019). Desde 2011, a estratégia nacional de segurança cibernética dos Estados Unidos considera a possibilidade de uma resposta cinética contra ataques realizados através do ciberespaço (The White House, 2011; 2018). Tal questão se mostra de grande relevância para o país, não apenas porque os Estados Unidos são cada vez mais dependentes do ciberespaço para os fluxos de bens e serviços, para o suporte ao controle de suas infraestruturas críticas —como eletricidade, distribuição de água, sistema financeiro, transporte e comunicação—, e para o comando e controle de sistemas militares, mas também porque tal dependência é acompanhada por um aumento simultâneo da quantidade e da capacidade de atividades maliciosas no ciberespaço desenvolvidas por outros atores —estatais ou não-estatais (Nye, 2016).

Através do ciberespaço, hoje é possível controlar infraestruturas críticas, gerir sistemas financeiros, armazenar propriedade intelectual, prover serviços de governo eletrônico, entre outros. Todas essas possibilidades de uso transformaram o ciberespaço em um ambiente estratégico para os governos, os negó-

cios e as sociedades (Ten, Manimaran & Liu, 2010). Entretanto, existem, também, muitas ameaças no ciberespaço. Em 2019, o Fórum Econômico Mundial elencou os ataques cibernéticos entre os cinco maiores riscos que a humanidade enfrentaria naquele ano (Myers & Whiting, 2019). De acordo com o Relatório Anual Oficial de Crimes Cibernéticos de 2019, da *Cybersecurity Ventures*,¹ o crime cibernético é a maior ameaça para todas as empresas no mundo, e um dos maiores problemas que a humanidade enfrenta. O relatório estima que o cibercrime custará ao mundo mais de US\$ 6 trilhões por ano até o final de 2021, ante US\$ 3 trilhões em 2015 (Ventures, 2020).

Casos de ataque à soberania dos países também representam uma ameaça no ciberespaço. Um dos eventos mais conhecidos foi o da sabotagem das instalações nucleares do Irã, em 2010, através do *worm*² de computador *Stuxnet*, que causou a destruição de grande parte da planta de enriquecimento de urânio daquele país, supostamente de autoria dos Estados Unidos e de Israel (Singer & Friedman, 2014; Zetter, 2017). Outro caso importante ocorreu em 2007, na Estônia, quando, após divergências entre o governo do país e o governo da Rússia sobre a remoção de um memorial da Segunda Guerra, a Estônia passou a receber ataques cibernéticos em massa, que eram destinados ao governo, aos bancos e à imprensa. Para fazer frente aos ataques, o governo estoniano

¹ A *Cybersecurity Ventures* é líder mundial em pesquisas para o ciberespaço.

² Semelhante a um vírus de computador, podendo prejudicar usuários e sistemas de diversas formas.

precisou desativar o acesso de endereços IP³ externos, e o país levou meses para se recuperar totalmente dos ataques sofridos (Clarke & Knake, 2011).

Há, ainda, outros casos que podem ser citados. Especula-se que em 2007 Israel tenha utilizado armas cibernéticas para impedir que a Força Aérea Síria percebesse o avanço de aviões israelenses, que passaram sem ser detectados pelos radares sírios no ataque aéreo realizado ao país árabe em setembro daquele ano (Singer & Friedman, 2014). Em 2008, a Geórgia, durante o conflito que se desenrolou com a Rússia, sofreu ataques de negação de serviço⁴ que paralisaram sua *Internet*, limitando a capacidade do governo de se comunicar com a população e o mundo, ao mesmo tempo em que as forças russas cruzavam sua fronteira (Clarke & Knake, 2011). Também pode-se citar o Brasil, que foi alvo de um programa de vigilância mantido pelos Estados Unidos, que monitorava *e-mails* e ligações telefônicas do governo brasileiro. Este fato foi revelado por Edward Snowden, em 2013, e provocou mal-estar diplomático entre os governos dos dois países (Ferraço, 2014).

Com os Estados cada vez mais incorporando capacidades de segurança e defesa cibernéticas, tem havido um incremento na busca por capacitar suas organizações para promover a proteção de seus ativos de informação mais

valiosos e de suas infraestruturas críticas. Desta forma, a partir do momento em que dispositivos de controle, sejam industriais ou militares, começam a utilizar funcionalidades definidas por *software*, tornam-se vulneráveis às ameaças do ciberespaço. Assim, medidas de segurança cibernética tornaram-se necessárias para a proteção destes, e, até mesmo, para desenvolver ações de planejamento militar contra ataques, conforme o nível de criticidade dos ativos envolvidos —uma vez que todos os ativos críticos apresentam algum grau de vulnerabilidade a ameaças, mesmo que não evidente.

A existência de eventos que misturam ações militares e de inteligência é fundamental para que muitos pesquisadores considerem que nos aproximamos, cada vez mais, a um cenário de potencial eclosão de guerras cibernéticas em nível global (Nye, 2016). É justamente frente à possibilidade de existência de conflitos dessa natureza que a reflexão a respeito da aplicabilidade do conceito de dissuasão ao âmbito cibernético, bem como de sua viabilidade e relevância, se impõe, trazendo consigo um questionamento acerca da possibilidade de um país dissuadir outros Estados ou grupos não-estatais no âmbito do ciberespaço. Para alguns pesquisadores, o conceito de dissuasão é inseparável da ideia de ameaça de punição retaliatória —ou seja, a teoria de dissuasão clássica repousa em dois mecanismos principais,

³ Rótulo numérico atribuído a cada dispositivo conectado a uma rede de computadores que utiliza o Protocolo de *Internet* para comunicação.

⁴ A Negação de Serviço ocorre quando *sites* são repentinamente submetidos a uma grande quantidade de acessos, sobrecarregando assim os recursos computacionais dos servidores-alvo.

uma ameaça crível de punição por uma ação e a negação de ganhos de uma dada ação. No livro *Arms and Influence*, Schelling (1966) refere-se ao poder de ferir como um dos atributos mais relevantes da força militar, já que a expectativa de sofrimento pode motivar as potenciais vítimas a querer evitar a dor ou a tentar evitar perder algo.

Existem, no entanto, muitas dúvidas sobre a possibilidade de uma dissuasão no âmbito cibernético imprimir nos adversários, de forma efetiva, a mesma linguagem utilizada na dissuasão convencional. Autores como Geers (2011) e Lewis (2009), por exemplo, consideram que as especificidades do mundo cibernético fazem com que ele seja incompatível com a noção de dissuasão. Tendo isso em conta, o presente trabalho busca responder à seguinte pergunta: o conceito de dissuasão –tradicionalmente aplicado nas discussões de Relações Internacionais às esferas nuclear e militar tradicional –pode ser aplicado também ao âmbito cibernético? Nesse contexto, o trabalho busca, partindo de elementos da perspectiva teórica realista e agregando elementos de aportes teóricos distintos, discutir a aplicabilidade do conceito de dissuasão ao âmbito cibernético. Para tanto, considera suas possíveis aplicações e limitações,⁵ bem como suas características principais, além de avaliar similaridades e diferenças em relação às noções convencionais de dissuasão.

Para isso, a pesquisa adota metodologia qualitativa, apoiando-se em uma revisão bibliográfica (sobretudo de livros e artigos centrados nas discussões sobre o conceito de dissuasão e sobre segurança cibernética) e documental (dentre os quais destacam-se as estratégias de segurança e defesa cibernéticas, além de convenções sobre o tema), e em uma abordagem interpretativa e privilegiando, em grande medida, um enfoque centrado nas perspectivas e doutrinas de atores como o Brasil e os EUA. Sendo assim, e de forma a atingir os objetivos propostos, o artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e da seção de conclusão. Na primeira seção é apresentada, a partir de uma revisão de literatura, uma contextualização dos diversos elementos que compõem a noção de dissuasão convencional, sua definição e características, de forma a detectar quais são os elementos comumente identificados como característicos da dissuasão. A segunda seção, por sua vez, apresenta uma discussão a respeito do conceito de segurança cibernética, fazendo uma análise em relação à segurança da informação e da segurança dos ativos de tecnologia de informação e comunicação. Por fim, na terceira seção, é apresentada uma análise da possibilidade de aplicação do conceito de dissuasão no âmbito da segurança cibernética. Nesse sentido, busca-se, a partir de uma análise interpretativa, avaliar se os elementos que

⁵ A reflexão considera três possíveis situações que se enquadram na noção de dissuasão cibernética: i) ameaças físicas visando dissuadir ações no ciberespaço; ii) ameaça no ciberespaço visando dissuadir ações no mundo físico; iii) ameaça no ciberespaço visando dissuadir ações no ciberespaço.

compõem a noção de dissuasão convencional - identificados na primeira seção - são também aplicáveis ao ambiente cibernético - e, em caso contrário, quais são as limitações existentes a essa aplicação. A partir dessa reflexão, pretende-se demonstrar que, a despeito da existência de limitações e/ou desafios à aplicação dos diversos componentes do conceito de dissuasão ao ambiente cibernético - os quais resultam justamente das especificidades do ciberespaço -, é possível aplicar o conceito de dissuasão ao ambiente cibernético.

2. O CONCEITO DE DISSUAÇÃO

O conceito de dissuasão, em sua essência, pode ser entendido como a decisão de um ator de não realizar uma determinada ação contra um segundo ator, a partir da percepção de que os potenciais custos e riscos envolvidos em tal ação não compensam os eventuais benefícios esperados (Mearsheimer, 1981). Ainda que as discussões sobre a questão remontem ao menos ao século V a.C., no contexto da Guerra do Peloponeso,⁶ sua relevância contemporânea para as Relações Internacionais começou a se desenhar nos anos iniciais do século xx (Jervis, 1979). Os desenvolvimentos tecnológicos do período, especialmente a possibilidade de realização de ataques aéreos, foram fundamentais para que passassem a ser feitas reflexões mais aprofundadas a respeito da ideia de dissuasão (Muller, 2004). Foi, contudo, a

partir da Segunda Guerra Mundial, marcada por um aumento significativo da capacidade destrutiva dos armamentos –especialmente a partir do emprego dos artefatos nucleares estadunidenses em Hiroshima e Nagasaki, no Japão–, que a dissuasão passou a ocupar um espaço de destaque nas discussões do campo das Relações Internacionais - sobretudo entre os teóricos da corrente de pensamento realista (Morgan, 2003).

Nesse contexto, imediatamente após o fim do conflito mundial, autores como Bernard Brodie (1946) e Arnold Wolfers (1946) passaram a elaborar discussões a respeito das implicações dos armamentos nucleares para a dissuasão. Em linhas gerais, para tais autores, a existência dos artefatos nucleares havia alterado fundamentalmente a natureza da guerra, impondo, assim, uma revolução estratégica, uma vez que, se antes o objetivo era vencer os conflitos, a partir de então o objetivo passava a ser evitar que eles ocorressem (Putten, Meijnders, & Rood, 2015). Tal transformação resultaria justamente da possibilidade de destruição total representada pelo eventual uso dos artefatos nucleares, bem como da incapacidade de defesa daqueles Estados que não detivessem tais armamentos (Brodie, 1946; Jervis, 1979).

A partir da década de 1950, uma nova onda de estudos sobre dissuasão começou a tomar forma. Buscando incorporar maior “rigor científico” e capacidade de abstração às reflexões, diversos autores passaram a incor-

⁶ A discussão sobre a ameaça do uso da violência em resposta às ações adversárias aparece na célebre obra de Tucídides sobre a Guerra do Peloponeso (Thucydides, 2009).

porar elementos de Teoria dos Jogos às suas discussões, especialmente o chamado “*Chicken game*”⁷ (Brantly, 2018). Nesse sentido, autores como Brodie (1959), Wholstetter (1959), Schelling (1960; 1966) e Snyder (1961) procuraram demonstrar a importância da noção de racionalidade dos atores para a ideia de dissuasão. A estratégia, assim, passava a ser tratada como um processo de barganha, no qual os adversários buscariam, por meio de ameaças, promessas e ações, influenciar as expectativas e intenções uns dos outros. Ela seria, portanto, a arte da coerção, da intimidação e, também, da dissuasão (Schelling, 1966).

A despeito das contribuições aportadas pelas reflexões desta segunda onda, muitas foram as críticas ao seu desenvolvimento, o que levou ao surgimento de uma nova onda de estudos, a qual incorporou, entre outros, elementos da Psicologia Cognitiva e de estudos comportamentais

(Karpavičiūtė, 2019). Autores como Allison (1971), George e Smoke (1974), Steinbruner (1976), Janis (1982) e Jervis, Lebow e Stein (1985), entre outros, a partir de diferentes perspectivas e abordagens, elaboraram discussões que questionavam não apenas a falta de evidências empíricas e o forte recurso à dedução nas análises de dissuasão, mas também os

próprios pressupostos de racionalidade e sua fragilidade nos processos de tomada de decisão. Os estudos elaborados nesse contexto, os quais buscavam maior suporte em evidências empíricas, demonstraram a necessidade de revisão das Teorias de Dissuasão em certos elementos (como definição de riscos, recompensas, probabilidades, erros de percepção e burocracia e política doméstica), procurando desenvolver novas soluções para todos eles (Jervis, 1979; Walt, 1991).

Autores como Knopf (2010), Lupovici (2010), Putten, Meijnders e Rood (2015) e Karpavičiūtė (2019)⁸ identificam ainda a existência de uma quarta onda de estudos de dissuasão. Enquanto as três primeiras tinham como motivador principal e elemento central das discussões a questão dos armamentos nucleares – e as inúmeras possíveis consequências de sua existência –, a nova vertente teria se estruturado a partir do fim da Guerra Fria, sobretudo diante da noção de emergência de “novas” ameaças, tendo ganhado força especialmente depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos (Knopf, 2010).

Assim, a nova onda se distinguiria das anteriores, principalmente, por duas características. Primeiro, por seu enfoque, não mais centrado exclusivamente nos armamentos

⁷ Trata-se de um jogo simétrico, em que os dois competidores, ao se confrontarem, têm como opções continuar ou desistir. Se nenhum dos dois desistir, ambos perdem tudo. Se apenas um desistir, este sai como o único perdedor – ainda que sem uma derrota total.

⁸ Karpavičiūtė (2019) ainda identifica uma quinta onda, que teria início a partir dos anos 2010, centrando-se, a partir da compatibilização de elementos teóricos das quatro primeiras ondas, em discussões sobre dissuasão multidimensional e sobre os impactos tecnológicos e o papel da inteligência artificial na dissuasão. A despeito da segmentação proposta pela autora, para este estudo consideramos que tais discussões, dadas suas naturezas, são pertinentes, ainda, a uma quarta onda de estudos sobre dissuasão.

nucleares e em ameaças tradicionais, mas incorporando discussões a respeito de uma gama muito mais ampla de ameaças, como violência perpetrada por atores não-estatais e guerras assimétricas (Putten, Meijnders & Rood, 2015). Segundo, por seu caráter, que teria uma natureza interpretativa, dedicando grande relevância para o contexto intersubjetivo da dissuasão, entendido como sendo fundamental para a construção da compreensão dos atores nela envolvidos a respeito de seu significado (Lupovici, 2010). Nesse sentido, como destacado por Gray (1990; 1999), a dissuasão se estabeleceria não necessariamente (e tampouco de forma exclusiva) a partir das capacidades concretas do Estado dissuasor, mas sim a partir da percepção, do Estado dissuadido, a respeito dessa capacidade e de suas implicações.

A despeito da existência de inúmeras (e relevantes) distinções entre as quatro ondas de estudos de dissuasão⁹ —especialmente no que diz respeito aos diferentes enfoques por elas adotados —, em linhas gerais é possível identificar a existência de sete componentes, que atuam de forma conjunta e inter-relacionada e que são fundamentais para a dissuasão — independente do enfoque adotado (Goodman, 2010; Wilner, 2017; McKenzie, 2017). O primeiro é a existência de um determinado interesse, o qual o agente dissuasor busca proteger. O segundo componente é a declaração

dissuasória, que tem por objetivo apresentar, de forma clara e compreensível (e aceita) pelos demais agentes, o interesse que o ator busca proteger, bem como seu compromisso político com sua proteção e as consequências a serem impostas aos demais atores caso ataquem tal interesse —as ações de dissuasão (Goodman, 2010; McKenzie, 2017).

As ações de dissuasão são o terceiro componente, e podem ser de dois tipos: medidas de punição ou de negação (Snyder, 1961; Gray, 1990; Libicki, 2009). Medidas de punição compõe o aspecto ofensivo da dissuasão, sendo aquelas em que o ator dissuasor ameaça retaliar um eventual agressor caso ele realize uma ação indesejada —ou seja, a tentativa de dissuasão se constrói a partir da ameaça de impor custos ao eventual agressor (George & Smoke, 1974). Por outro lado, as medidas de negação são o aspecto defensivo da dissuasão, e dizem respeito à capacidade de demover um potencial agressor de sua intenção de atacar por meio da redução dos eventuais benefícios a serem conquistados com tal ataque (Knopf, 2010). Este tipo de dissuasão ocorreria em casos em que o ator dissuasor demonstrasse resiliência —sendo esta entendida como a capacidade de mitigar efeitos de um eventual ataque (dissuasão por prevenção) e/ou de se recuperar rapidamente após ser atingido (dissuasão por futilidade). Assim, como destaca Wilner (2017, p. 310,

⁹ Cumpre ressaltar que a ideia de distintas ondas de estudos sobre dissuasão utilizada aqui em grande medida reflete os desenvolvimentos teóricos sobre o tema produzidos nos (e/ou que partem da perspectiva dos) EUA —sendo centradas, portanto, sobretudo na noção de dissuasão nuclear. Assim sendo, tal divisão não leva em consideração os desenvolvimentos da literatura focada na dissuasão convencional, em geral elaborada a partir do enfoque na realidade de outros países, destituídos de armamentos nucleares.

tradução nossa) “[e]m suma, dissuasão por punição [...] ameaça causar danos, adicionando custos a determinados comportamentos; a dissuasão por negação [...] ameaça o fracasso, subtraindo benefícios de determinado comportamento”.

O quarto componente é a credibilidade (entendida como a plausibilidade e expectativa de sucesso das eventuais ações de dissuasão expressas na declaração dissuasória), o quinto é a confiança (a garantia de que não haverá punições caso não haja atentados contra o interesse que está sendo protegido) e o sexto é o medo (do ator dissuadido em relação às ações de dissuasão) (Lupovici, 2010; Wilner, 2020). Por fim, o sétimo componente é o cálculo de custo-benefício, que envolve todos os componentes anteriores e que, em última instância, é o que determina o comportamento do ator que se busca dissuadir (Mearsheimer, 1981).

3. SEGURANÇA E DEFESA CIBERNÉTICAS

Para tratar sobre segurança cibernética, é necessário conhecer o conceito de segurança da informação, que é definido pela norma internacional ISO/IEC 27000:2018 como a preservação da confidencialidade, integridade e disponibilidade da informação (CID) (ISO, 2018). Diante disso, a informação pode ter muitas formas, armazenada em papel ou meio eletrônico, e podendo ser transmitida através da voz, do papel e eletronicamente através dos meios digitais –como filmes, músicas,

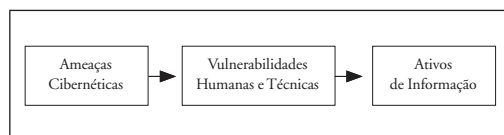
entre outros (ISO, 2018). Em uma visão mais ampla, pode-se definir a segurança da informação como uma área do conhecimento que estuda a proteção dos ativos¹⁰ de informação contra acessos não autorizados, alterações indevidas e sua indisponibilidade. Dessa forma, a área de conhecimento trata de criar regras que devem incidir sobre todo o ciclo de vida da informação (manuseio, armazenamento, transporte e descarte), buscando identificar ameaças, vulnerabilidades e seus possíveis controles (Sêmola, 2014).

As ameaças são agentes ou condições que afetam as informações e seus ativos por meio da exploração de vulnerabilidades, causando a perda dos atributos de confidencialidade, integridade e disponibilidade, acarretando impactos nos negócios/processos de uma organização. As vulnerabilidades, por outro lado, são fragilidades presentes em ativos de informação que, ao serem exploradas por ameaças, permitem a ocorrência de um incidente de segurança, afetando negativamente um ou mais princípios da segurança da informação. Vulnerabilidades por si só não provocam incidentes, pois são elementos passivos, ou seja, precisam de um agente causador, que são as ameaças (Sêmola, 2014). Um exemplo disso são os erros de codificação ou a configuração incorreta de sistemas, aplicativos ou equipamentos, que, conseqüentemente, podem levar a ameaças, como acessos indevidos e vazamentos de dados, entre outros. A Figura 1, abaixo, sintetiza as relações existentes entre ameaças,

¹⁰ Considera-se um ativo tudo aquilo que tem valor para um indivíduo, uma organização ou um governo.

vulnerabilidades e ativos de informação, conforme discutidas acima.

Figura 1
Relação entre ameaças, vulnerabilidades e ativos de informação



Fonte: Elaborado pelos autores

A segurança cibernética se destina à proteção do ciberespaço, e os recursos que mantêm esse ambiente são oriundos de ativos de tecnologia de informação e comunicação (TIC), formados através de um ambiente de natureza híbrida - *hardware* e *software* - e interligados por inúmeras redes de computadores. O ciberespaço é definido como o “[a]mbiente complexo resultante da interação de pessoas, *software* e serviços na *Internet*, suportado por instrumentos físicos de tecnologia da informação e comunicação (TIC) e redes conectadas e distribuídas pelo mundo inteiro” (ABNT, 2015, p. 9).

No entanto, quando se estuda o ciberespaço, existem questões de segurança não atendidas pela atual segurança da informação, como a de *Internet*, a de redes e as melhores práticas recomendadas de segurança de TIC, bem como os vácuos entre esses domínios e a falha de comunicação entre organizações e provedores no ciberespaço (ABNT, 2015). Dessa forma, a segurança cibernética se baseia na segurança da informação, na segurança da *Internet* e na segurança de TIC, como blocos de construção fundamentais, mas sua definição considera que

a proteção do ciberespaço deve levar em conta aspectos físicos, sociais, financeiros, políticos, emocionais, profissionais, psicológicos, educacionais ou outros tipos ou consequências de falhas, danos, erros, acidentes, prejuízos ou quaisquer eventos considerados indesejáveis neste ambiente (ABNT, 2015). As ações de segurança cibernética visam proteger a sociedade, os governos e as empresas dos novos desafios do ciberespaço, tais como o *cyberbullying*, a espionagem cibernética, o ciberterrorismo e o ataque cibernético entre países (Von Solms & Van Niekerk, 2013).

Os exemplos citados demonstram o quão heterogêneas são as ameaças do ciberespaço. Devido a isso, alguns países, como Austrália (Australian Government, 2020), Colômbia (República de Colombia, 2016), Espanha (Gobierno de España, 2019) e Estados Unidos (The White House, 2018), desenvolveram estratégias de segurança cibernética, alinhadas com suas estratégias nacionais de segurança, para promover a proteção da privacidade, da sociedade, dos negócios, da propriedade intelectual e das suas infraestruturas críticas. Essas estratégias propõem uma série de ações, como conscientização da população, educação de profissionais, políticas de desenvolvimento de uma indústria *ciber* e o estabelecimento de órgãos responsáveis —em suma, estabelecem os objetivos para que uma nação tenha um ciberespaço mais seguro.

Isto posto, torna-se difícil enquadrar as ações de interrupção, sabotagem e crime cibernético na mesma categoria de ações previstas numa estratégia de segurança cibernética, como o que ocorreu contra a Estônia, por exemplo. Essas ações ofensivas recaem sobre a responsa-

bilidade das forças armadas, compreendendo, assim, a defesa cibernética. A Doutrina Militar de Defesa Cibernética do Brasil a define como

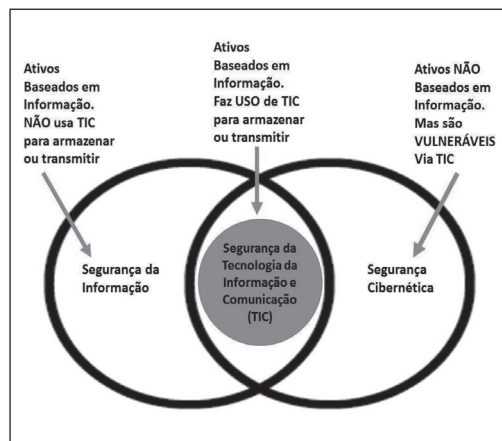
Conjunto de ações ofensivas, defensivas e exploratórias, realizadas no Espaço Cibernético, no contexto de um planejamento nacional de nível estratégico, coordenado e integrado pelo Ministério da Defesa, com as finalidades de proteger os sistemas de informação de interesse da Defesa Nacional, obter dados para a produção de conhecimento de Inteligência e comprometer os sistemas de informação do oponente (Brasil, 2014, p. 18).

Segundo Villa e Reis (2006), o conceito de segurança cibernética está mais ligado a questões defensivas, fazendo referência ao combate e à prevenção dos chamados crimes cibernéticos na esfera pública —ou seja, no nível político. Já as ações defensivas, ofensivas e exploratórias realizadas no ciberespaço, dentro de um contexto de planejamento militar, são coordenadas por um órgão militar. Assim, considerando-se os aspectos táticos e operacionais do ciberespaço, são as forças armadas que têm a responsabilidade de aplicar a estratégia, com a finalidade de prevenir ou responder em caso de ataques cibernéticos contra a soberania nacional. Muitos países já possuem sua força *ciber* formalizada, como o Brasil (CDCiber) e os Estados Unidos (USCYBERCOM).

Por fim, com base no tipo de ativo e na necessidade do uso, ou não, de TIC, é possível dizer que a segurança da informação é baseada em qualquer tipo de ativo de informação, não precisando, necessariamente, estar armazenado em ativos de TIC. No caso da segurança de TIC, os ativos de informação são baseados em TIC para transmissão e

armazenamento (computadores, redes, *pendrives*, *smartphones*, etc.). Na segurança cibernética, por outro lado, os ativos não precisam ser baseados em informação, sendo, contudo, vulneráveis através de recursos de TIC (pessoas, infraestruturas críticas, etc.). A Figura 2 demonstra, de forma sintetizada, a intersecção e/ou correlação entre a segurança da informação, a segurança de TIC e a segurança cibernética, e suas dependências em relação aos ativos de informação.

Figura 2
Correlação entre Segurança da Informação, Segurança de TIC e Segurança Cibernética



Fonte: Adaptada pelos autores a partir de Von Solms e Van Niekerk (2013, p. 101).

4. APLICAÇÃO DO CONCEITO DE DISSUAÇÃO NO ÂMBITO DA SEGURANÇA CIBERNÉTICA, SEUS DESAFIOS E LIMITAÇÕES

A dissuasão, conforme apresentada anteriormente, em sua essência, significa convencer um oponente a não iniciar uma ação específica,

porque os benefícios percebidos não justificam os custos e riscos potenciais. Embora seu livro *The Theory and Practice of Conventional Deterrence* tivesse como foco de estudo a prevenção da guerra, Mearsheimer (1981) aponta que não apenas considerações militares contribuem para a dissuasão, mas também outros elementos, como as ações de aliados, o Direito Internacional e fatores econômicos, exercem influência sobre uma nação que pretende empreender uma ação militar.

Em seu livro, *Cyberdeterrence and Cyberwar*, Libicki (2009) descreve as opções de dissuasão por negação (capacidade de resistir aos/frustrar os ataques) e dissuasão por punição (a ameaça de retaliar). A partir dessas nomenclaturas, o autor estabelece uma distinção, do ponto de vista cibernético, entre dissuasão cibernética passiva (negação) e ativa (punição). A dissuasão passiva seria responsável por implementar as ações de segurança da informação e de segurança de TIC para desenvolver sistemas seguros e, também, para construir redes resilientes, capazes de minimizar os riscos e efeitos de um ataque. Ao exigir maiores recursos e tempo dos atacantes, a negação no ciberespaço estabeleceria um modelo de custo-benefício que desestimularia um atacante, sendo assim capaz de eliminar a maioria dos ataques potenciais de atacantes não sofisticados e de atores não estatais. Contudo, ela poderia não ser suficiente para deter Ataques Persistentes Avançados disparados por Estados e inteligências governamentais. Tais ataques são elaborados de forma específica

para um determinado alvo, e usam técnicas de invasão contínuas, clandestinas e sofisticadas para obter acesso a um sistema e permanecer dentro dele por um período prolongado, com consequências potencialmente destrutivas. Em geral, são direcionados a alvos de grande valor, como países e grandes corporações, com o objetivo final de roubar informações durante um longo período, ao invés de simplesmente adentrar e sair rapidamente, como muitos *hackers* mal-intencionados fazem durante ataques cibernéticos de nível inferior (Kaspersky, 2018). Já na dissuasão ativa, existiria a ameaça de retaliação ou algum tipo de resposta indesejável que poderia, em nível de beligerância, ir desde negociações diplomáticas até um ataque cinético e uso de força nuclear, passando por sanções econômicas e contra-ataques cibernéticos (Iasiello, 2014).

Para Nye (2016), existem quatro métodos de dissuasão para reduzir e prevenir ações adversas no ciberespaço: punição, negação, emaranhamento¹¹ e tabus normativos. Em relação à punição, Nye ratifica o que Libicki (2009) afirma sobre esse tipo de dissuasão. No que diz respeito à negação, assevera que, no caso dos Estados Unidos, esse tipo de dissuasão é o que concentra os maiores esforços estratégicos do Pentágono. Em suma, boas defesas cibernéticas podem construir resiliência e boa capacidade de recuperação, e o aumento dos custos pode reduzir o incentivo para alguns ataques potenciais, principalmente, daqueles usuários ou grupos que não são tão sofisticados.

¹¹ O termo original, em inglês, é *entanglement*.

Ancorado na definição de Snyder (1960), que teoriza que a dissuasão é um conceito mais amplo, e que não precisa contar apenas com a força militar (ou seja, um agressor pode ser inibido pela própria consciência ou, provavelmente, pela perspectiva de perder posição política em relação a outros países), Nye (2016) introduz os mecanismos de dissuasão por emaranhamento e tabus normativos, divergindo da ideia central da adoção da punição e negação como temas centrais para a concepção clássica de dissuasão.

A ideia de dissuasão por emaranhamento se relaciona com a noção da vertente teórica liberal de Relações Internacionais de que a interdependência e o comércio seriam desincentivos ao conflito.¹² O interesse mútuo, portanto, está no cerne desse conceito. Entretanto, expande-se para incluir outros métodos para incentivar a contenção entre os atores, motivando um comportamento responsável dos países através de normas e princípios. Assim, Estados com amplas relações econômicas, diplomáticas e estratégicas, devem calcular até que ponto o comportamento agressivo no ciberespaço poderia afetar potencialmente outros aspectos de suas relações (Nye, 2016).

A noção de dissuasão por tabus normativos foi introduzida por Joseph Nye e acabou,

sucessivamente, sendo adotada por outros pesquisadores. Segundo Nye (2016), as normas são como um padrão de comportamento apropriado sobre como uma classe de atores deve agir, ao longo do tempo, quando fornecem ordem, estabilidade e segurança, podendo ser codificadas como leis. Já os tabus são semelhantes às normas, no entanto, têm uma conotação negativa e invertida, pois se referem às formas inapropriadas de agir ou a costumes culturais que estão “fora dos limites”.¹³ Um exemplo desse tipo de dissuasão foi o acordo, em 2015, entre Estados Unidos e China sobre abster-se de espionagem industrial ou de roubo de propriedade intelectual patrocinada pelo Estado. Isso ocorreu depois que *hackers* chineses roubaram milhões de dados pessoais do *Office of Personnel Management* (OPM), órgão que faz a gestão dos funcionários públicos civis do governo estadunidense. Como resultado, a partir do consenso sino-americano, estabeleceu-se um forte precedente para que outros países, particularmente as grandes e médias potências, não sejam vistos como indo de encontro à convenção estabelecida por um aliado ou adversário mais poderoso.

Cornish (2010), por sua vez, propôs o conceito de dissuasão por associação. Tal conceito é descrito como um mecanismo político

¹² Noção que pode ser encontrada nas ideias de autores e pensadores liberais clássicos - ou “idealistas”, como caracterizados pelos pensadores realistas - como Norman Angel (1911) e Woodrow Wilson (1918), mas também de autores de vertentes contemporâneas, como Keohane e Nye (1977), entre outros.

¹³ Essas noções se relacionam diretamente com a ideia de interdependência complexa desenvolvida por Nye, em conjunto com Robert Keohane, no livro *Power and interdependence: world politics in transition* (1977). A interdependência complexa procura, entre outros, compreender as condições em que as democracias desenvolvem redes de interdependência e de cooperação e favorecem o surgimento de instituições internacionais que reduzem os riscos de conflitos (Cademartor & Santos, 2016).

para modificar o comportamento de um adversário, seja ele um Estado ou um outro ator, ligando suas atividades predatórias no ciberespaço com sua identidade real. Ao tornar possível identificar e constranger um adversário, exibindo seu comportamento “inapropriado”, esse conceito de dissuasão reapresenta a dissuasão por punição, mas agora através de um custo social para os Estados, que pode assumir muitas formas, seja a perda de credibilidade na comunidade internacional, danos à reputação para suas empresas ou ser ostracizado por países de sua comunidade/região.

Em linhas gerais, e no contexto dessa discussão, podemos identificar três desafios principais à dissuasão cibernética. O primeiro é a noção de atribuição, que trata da possibilidade de ter certeza da origem de um ataque. De forma distinta da realidade militar convencional, em que a identificação da origem de eventuais ataques é relativamente fácil, no ambiente cibernético isso se mostra muito mais complexo. Um exemplo claro disso é o caso do Stuxnet, mencionado anteriormente. Se por um lado há diversos indícios que sugerem que o ataque tenha sido lançado por parte das agências de inteligência de Israel e Estados Unidos, como demonstra Kim Zetter (2017), por outro, a comprovação definitiva da autoria é muito difícil. Isso se deve, entre outros, ao fato de que o código usado nesse ataque era auto-replicável, permitindo seu funcionamento independente da atuação de seus desenvolvedores - dificul-

tando, portanto, que se evidencie o vínculo entre ambos. Assim, como destaca Zetter (2017, p. 24), “[...] o ataque era feito essencialmente às cegas. Uma vez lançado, um worm com auto-propagação como o Stuxnet cria vida própria, e os atacantes não teriam controle real sobre onde seu código malicioso estaria viajando”. Isso, por sua vez, reforça a afirmação feita, em 2010, pelo secretário-adjunto de Defesa dos EUA, William Lynn, de que “[e]nquanto um míssil vem com um endereço de retorno, um vírus de computador geralmente não” (Lynn, 2010, p. 99, tradução nossa).

Isto posto, pode-se dizer que a atribuição é um dos maiores desafios da dissuasão cibernética, especialmente devido à dificuldade forense para identificar um atacante, o que pode demorar meses ou até mesmo não ser possível. Tal dinâmica é significativamente diferente da atribuição nuclear, já que em um contexto em que apenas nove países possuem armamentos de tal natureza, há mais recursos para identificar os materiais necessários para fabricar uma arma, além de existirem diversas barreiras contra aqueles (atores não estatais) que desejam se apropriar de armas e materiais nucleares (Nye, 2016).

No ciberespaço, tal realidade não se reproduz, pois linhas de código-fonte malicioso podem ser desenvolvidas por qualquer pessoa em seu computador, ou até mesmo compradas na *dark web*¹⁴ por atores estatais ou não estatais. Determinar a atribuição no ciberespaço

¹⁴ A *Dark Web* é uma porção da Internet não acessível através de navegadores *web* tradicionais. O acesso requer *softwares*, configurações e autorizações específicas para o acesso. A *Dark Web* é uma pequena porção da chamada *Deep Web*, que é uma parte da rede não indexada pelas ferramentas de busca.

é extremamente difícil, pois os atacantes têm uma infinidade de técnicas de ofuscação para impedir que sejam identificados corretamente ou que identifiquem seu verdadeiro ponto de origem, seja através do comprometimento de uma série de computadores em diferentes países para executar ataques (*botnets*), ou utilizando *proxies*¹⁵ e anonimizadores (Iasiello, 2014).

A atribuição é um componente necessário de qualquer estratégia de dissuasão, pois cabe ao Estado defensor atribuir positivamente um agressor antes do início de qualquer ação retaliatória. No meio militar convencional, também existem dificuldades de atribuição. Em trecho do livro *Fleet Tactics and Coastal Combat* sobre o combate costeiro, Hughes e Girrier (2018) destacam a confusão provocada por comunicações cruzadas nos oceanos. Segundo os autores (Hughes & Girrier, n.p., tradução nossa),

[a]s águas litorâneas podem ser definidas de forma útil como onde a confusão de comércio costeiro amigo, inimigo e neutro, barcos de pesca, plataformas de petróleo, pequenas ilhas, tráfego aéreo denso, grandes navios comerciais e um intrincado emaranhado de emissões eletrônicas criam um ambiente confuso no qual um ataque furtivo pode ocorrer de repente e quase sem aviso.

No entanto, no contexto do ciberespaço, Healey (2012) construiu uma ferramenta que chamou de “espectro da responsabilidade estatal”, que tem como objetivo auxiliar analistas com pouco conhecimento a atribuir responsabili-

des por um ataque específico, ou campanha de ataques, com certa precisão e transparência. O espectro tem dez categorias, e cada uma estabelece um grau diferente de responsabilidade, a partir da avaliação da relação de uma nação com um ataque (se ela o ignora, apoia ou conduz). A análise do Estado-nação realizada pela ferramenta produz como resposta um nível de culpabilidade que serve como guia para o tipo e o nível de resposta adequado, que pode ir desde ignorar o ataque até revidar o agressor percebido.

Uma prática de atribuição bem-sucedida no ciberespaço reúne análises técnicas, cognitivas, de inteligência e comportamentais para melhor identificar os atacantes, bem como as influências que podem estar orientando suas operações. A análise técnica não é suficiente para fins de atribuição, pois os atores hostis implementam as mesmas ferramentas, táticas, técnicas e procedimentos. Vários problemas inibem processos de atribuição rápidos e precisos, incluindo o tempo necessário para coletar e analisar o método de ataque empregado e a identificação de motivos, comportamentos e influências externas do ator. No entanto, a fim de evitar constrangimentos públicos e reduzir o volume e a probabilidade de danos colaterais, um nível aceitável de atribuição deve ser realizado antes do início de qualquer ação retaliatória (McKenzie, 2017).

O segundo desafio para a dissuasão cibernética é a comunicação. No livro *Arms and Influence*, Schelling (1966) observa que uma dissuasão bem-sucedida, usando os métodos

¹⁵ Termo utilizado para definir os intermediários entre o usuário e seu servidor.

de punição e negação, dependeria da comunicação efetiva entre um Estado e o ator que desejasse dissuadir. Ou seja, o agente dissuasor deveria ser capaz de comunicar efetivamente à comunidade internacional e, em particular, aos adversários, o que é, ou não, aceitável, e quais seriam as consequências caso esse limite fosse ultrapassado. Assim, um Estado deveria não apenas se pronunciar sobre as atividades que considera que transgridem os limites por ele estabelecidos, mas também estar preparado para agir em resposta a tais ações, sob risco de perder (ou fragilizar) sua credibilidade caso não o fizesse.

Nesse sentido, a comunicação no ciberespaço assume uma função importante, exigindo esforço para se obter consenso para as normas de comportamento nesse ambiente. Tentando identificar uma linguagem comum, em 2013, os Estados Unidos estabeleceram com a China o chamado Diálogo Estratégico e Econômico, para tratar de uma agenda sobre diversos assuntos de economia e segurança, e, inclusive, de questões sobre ataques cibernéticos chineses contra empresas americanas. Nesse campo, entretanto, os diálogos não evoluíram significativamente, sobretudo devido à forma de cada nação abordar o tema. Enquanto os Estados Unidos preferem o termo segurança cibernética para análise dos ativos e ameaças, a China utiliza o termo segurança da informação, que, como visto anteriormente, é mais amplo (Gertz, 2013). Sem um léxico comum entre ambos, as probabilidades de que a comunicação permaneça em desacordo são expressivas, dificultando que se chegue a um consenso, entre eles, sobre como a *Internet* deve ser usada adequadamente.

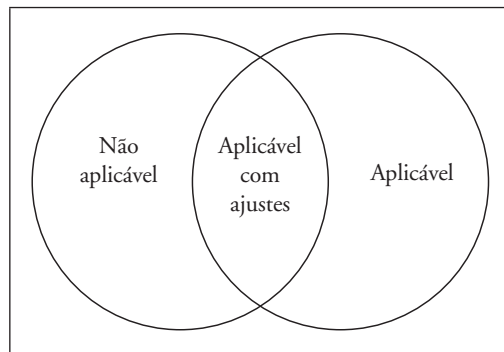
Outra forma de se buscar atingir um acordo sobre normas foi a Convenção Europeia sobre Crimes Cibernéticos de 2001, que fornece um bom quadro de terminologias sobre crimes no ciberespaço. Até o momento, houve sessenta e duas adesões à Convenção. A China não se juntou à Convenção, relatando sua relutância em aceitar uma terminologia acordada pelos Estados ocidentais (Giles; Hagestad, 2013; Council of Europe, 2014).

O terceiro desafio à dissuasão cibernética é a proporcionalidade que, baseando-se nos princípios expressos nas Convenções de Genebra, de 1949, sobre conflito armado, bem como no Manual de Tallinn (Schmitt, 2016), defende a assimilação da guerra cibernética na guerra convencional. Nesse sentido, estabelece-se que uma ação no ciberespaço precisa ser proporcional, principalmente quando essas ações são supostamente provocadas pelos próprios Estados ou por atores patrocinados por eles - ou seja, deve ser comparável e não provocar uma escalada (Jensen, 2012). Por uma série de razões, contudo, é difícil alcançar a proporcionalidade no ciberespaço - isso porque qualquer resposta deve refletir a quantidade (proporcional) do dano causado a um alvo que foi atingido. Portanto, antes da retaliação, que pode ser cinética ou não, um Estado deve avaliar os riscos diplomáticos e econômicos de sua resposta, e todas as suas consequências projetadas, como avaliações de danos de batalha e possíveis efeitos políticos (Iasiello, 2014).

Além dos desafios descritos acima, também devem ser considerados os desafios e possibilidades de aplicação dos sete componentes característicos da dissuasão apresentados anteriormente. A partir de uma análise qualitativa,

tais componentes podem ser classificados em três categorias, no que diz respeito a sua adequação ao ambiente cibernético. A primeira categoria engloba aqueles componentes da dissuasão que poderiam ser aplicados sem restrições ao ambiente cibernético – porquanto, a despeito da existência de características, possibilidades e/ou limitações específicas no ambiente cibernético, estas não seriam suficientes para alterar as características fundamentais do componente ou de seu funcionamento. A segunda categoria, por sua vez, reúne aqueles casos em que as especificidades do ambiente cibernético seriam suficientes para inviabilizar ou esvaziar de sentido um dado componente, que não seria, portanto, aplicável. Por fim, a terceira categoria é composta por aqueles componentes que, ainda que não tenham suas características fundamentais alteradas pelas especificidades da realidade cibernética – sendo, portanto, aplicáveis –, exigem alguma adequação ou ajuste.

Figura 3
Possibilidades de adequação
dos componentes da dissuasão
convencional ao âmbito cibernético



Fonte: Elaborada pelos autores

Em linhas gerais, os sete componentes inerentes à dissuasão se mostram compatíveis com sua aplicação ao ambiente cibernético, ainda que alguns apresentem desafios. No que diz respeito à apresentação, pelos atores, de um interesse específico a ser protegido, não há qualquer diferença em relação a outras formas de dissuasão – conquanto a tendência seja de que haja uma grande quantidade de interesses simultâneos, dada a existência, no âmbito cibernético, de um número expressivo de ativos que podem, potencialmente, ser alvos de ataques. Nesse sentido, o componente pode ser considerado aplicável, ainda que tal multiplicidade – e simultaneidade – de interesses possa implicar na necessidade de adequações para sua aplicação.

O segundo componente, a declaração dissuasória no âmbito cibernético, por sua vez, consubstancia-se, em linhas gerais, nas estratégias de segurança cibernética dos países, as quais expressam os limites e as possíveis ações retaliatórias em casos de ataque. As estratégias cibernéticas dos países posicionam-se frente aos desafios de segurança de suas infraestruturas críticas, bem como a suas oportunidades de crescimento no âmbito econômico. Em alguns casos, chegam mesmo a apontar seus adversários, como na estratégia estadunidense de 2018, que cita a China e a Rússia como oponentes dos EUA, por exemplo (The White House, 2018). Nesse sentido, apesar de eventuais especificidades, a declaração dissuasória apresenta as mesmas características tanto no âmbito convencional, quanto no cibernético – sendo, portanto, aplicável sem a necessidade de ajustes.

O terceiro componente, as ações de dissuasão, ainda que operem em lógica semelhante a qualquer outra forma de dissuasão, apresentam diferenças no que diz respeito às estratégias punitivas e de negação no âmbito cibernético, devido às dificuldades de identificar os agressores e de dimensionar a proporcionalidade da resposta. Dessa forma, sua aplicação, conquanto possível, apresenta desafios. Para citar a dificuldade de atribuição, Kim Zetter (2017), por exemplo, faz uma comparação entre o desenvolvimento de armas nucleares e armas cibernéticas. Enquanto são grandes as dificuldades - e os custos - para se construir ou obter armas nucleares, o que facilitaria a identificação de eventuais agressores que fizessem uso delas, as armas cibernéticas podem ser facilmente obtidas em mercados paralelos na *Internet*, construídas de forma customizada e até mesmo desenvolvidas por habilidosos programadores destituídos de qualquer qualificação formal, além de poderem ter a origem de sua aplicação “camuflada” pelo uso de ferramentas como *proxies*, tornando a identificação clara e definitiva dos responsáveis por eventuais agressões muito mais complexa. Assim, ainda que em termos abstratos não haja qualquer impedimento à atribuição dos ataques no ambiente cibernético, em termos práticos ela pode

se mostrar inalcançável - criando dificuldades, portanto, para as ações de dissuasão.

O quarto componente - a credibilidade -, por sua vez, também é aplicável, mas apresenta peculiaridades relevantes no âmbito cibernético, uma vez que, diferente da dissuasão em outros contextos, a demonstração de capacidades - sistemas e equipamentos - pode mais do que evidenciar a credibilidade das eventuais ameaças - como é o caso, por exemplo, no uso de armamentos convencionais (sejam eles nucleares ou não) - expor as vulnerabilidades do dissuasor. Iniciativas como o *Common Vulnerabilities and Exposures*¹⁶ (CVE) registram, em banco de dados, vulnerabilidades e exposições relacionadas à segurança da informação conhecidas publicamente, o que torna possível a exploração de vulnerabilidades por todo tipo de atacantes: estatais, não-estatais e pessoas comuns. Nesse contexto, se por um lado, tal realidade contribui para que a demonstração de capacidades enquanto estratégia tenha limitações importantes no âmbito cibernético, por outro, todavia, não significa que a credibilidade das eventuais ações de dissuasão expressas na declaração dissuasória sejam inviáveis ou deixem de ter importância - apenas que elas precisam levar tais limitações em consideração.

O quinto componente - a confiança, que trata da punição somente quando o país tiver

¹⁶ O Programa CVE foi lançado em 1999 e é uma iniciativa colaborativa de diversas organizações de tecnologia e segurança. Sua missão é identificar, definir e catalogar vulnerabilidades de segurança cibernética divulgadas publicamente. Existe um registro CVE para cada vulnerabilidade no catálogo. As vulnerabilidades são descobertas, atribuídas e publicadas por organizações de todo o mundo que têm parceria com o Programa CVE. Os parceiros publicam registros CVE para comunicar descrições consistentes de vulnerabilidades. Profissionais de tecnologia da informação e cibersegurança usam registros CVE para garantir que estão discutindo o mesmo problema e para coordenar seus esforços para priorizar e resolver as vulnerabilidades.

seus interesses violados -, também se expressa de forma distinta no âmbito do ciberespaço, já que os ataques são furtivos e podem ser disparados, em princípio com a mesma facilidade, por atores estatais ou não-estatais, o que pode contribuir para que uma agressão possa levar a uma escalada de ataques cibernéticos como resposta. Mostra-se relevante, nesse contexto, a consideração apresentada por Zettel (2017) a respeito do ataque cibernético promovido pelos EUA e por Israel contra o Irã. Como destaca a autora, tal ação teria aberto um importante precedente, porquanto teria sido realizada com o objetivo de atender a interesses políticos e de segurança nacional dos dois agressores, sem que existisse um contexto de guerra declarada entre eles e o Irã - o que poderia ter funcionado não como uma ação de dissuasão, mas sim como um incentivo para que esse país promovesse ataques em resposta (Zettel, 2017). Assim sendo, ainda que a natureza do ambiente cibernético e suas especificidades - sobretudo a dificuldade de atribuição de eventuais ataques - criem contextos em que a preocupação com a confiança pareça poder ser dispensada pelos atores, ela se mantém fundamental para distinguir um cenário de dissuasão - no qual se evita que um ataque seja sofrido sem a necessidade de que seja realizado um ataque a outro ator - de um de agressão direta.

Em relação ao medo, percebe-se que, no contexto do ciberespaço, ele se caracteriza não necessariamente pelo receio de uma eventual retaliação militar, mas geralmente pelo temor de consequências com um maior custo social, atingindo os países em seus laços comerciais e diplomáticos e, conseqüentemente, impac-

tando também os atores não-estatais. Nesse sentido, enquanto os Estados costumam recorrer à diplomacia como forma de evitar os custos - não apenas econômicos, mas também políticos, sociais, humanos, etc. - dos conflitos convencionais, nucleares ou não (o que ficou claro, por exemplo, na chamada Crise dos Mísseis, em 1962, entre EUA e URSS), tal realidade pode se mostrar bastante distinta no ambiente cibernético. Isso se dá, entre outros motivos, porque diante da possibilidade da realização de ataques anônimos, os quais tendem a diminuir significativamente - ou até mesmo eliminar - eventuais custos e/ou consequências deles decorrentes (e, portanto, o medo), podem se reduzir os incentivos à negociação e à diplomacia, incrementando os incentivos à realização de ataques (Zettel, 2017). Destarte, ainda que o medo enquanto componente da dissuasão tenha importância também no ambiente cibernético, sua consideração, nesse contexto, certamente apresenta limitações significativas.

Por fim, o sétimo componente, o cálculo de custo-benefício, que está na essência da eficácia da dissuasão, é realizado por todos os atores (sejam eles estatais ou não) na consideração da viabilidade (e dos potenciais ganhos auferidos com) de eventuais ataques. Mesmo que tal componente tenha especificidades particulares ao ambiente cibernético - por exemplo o fato de que, pela sua forma de concepção, as armas cibernéticas deixam rastros de sua construção no código-fonte, permitindo que o ator agredido, caso consiga decifrar o código, aproprie-se dele e até mesmo o aprimore, incrementando, assim, seu próprio “arsenal” (Zettel, 2017) - a decisão de realizar, ou não, um ataque

sempre levará em conta o cálculo da relação custo-benefício de tal ação, sendo, portanto, o componente plenamente aplicável também ao âmbito cibernético. O quadro 1, abaixo, busca sintetizar a adequação desses componentes à noção de dissuasão cibernética, bem como os eventuais desafios a sua aplicação.

Quadro 1
Aplicações e desafios dos componentes da dissuasão convencional na dissuasão cibernética

COMPONENTE	ADEQUAÇÃO	SEMELHANÇAS	LIMITAÇÕES
Interesse	Aplicável com ajustes	Apresentação, por parte dos Estados, de suas prioridades de proteção dos ativos críticos.	Existência de um número muito grande de vetores de possíveis ataques, que podem ser ativos de tecnologia e seres humanos, ambos necessitando de estratégias de proteção que vão desde a aplicação de ferramentas de <i>software</i> de proteção às estratégias de educação e conscientização.
Declaração dissuasória	Aplicável	Presentes nas estratégias de segurança e defesa cibernéticas dos países, nas quais estes expressam os limites e ações retaliatórias em casos de ataque.	-
Ações de dissuasão	Aplicável com ajustes	Possibilidade de apresentar ameaças de retaliação e imposição de custos a potenciais agressores e/ou demovê-los de sua intenção por meio da redução dos eventuais benefícios resultantes da ação.	Atribuir a origem real do ataque ainda é um desafio para a segurança cibernética. Além disso, existe a dificuldade de saber dosar a força para uma resposta em caso de ataque cibernético. Ações de punição são mais diretamente atingidas pelas limitações do que as de negação.
Credibilidade	Aplicável com ajustes	As ações de dissuasão precisam ser comunicadas à comunidade internacional, particularmente aos adversários, sobre os limites aceitáveis.	Maior facilidade para realização de ataques sem atribuição, aumentando os incentivos para a realização de ataques de natureza não-retaliatória. Inexistência de um fórum centralizado para a normatização de crimes e seus respectivos limites. Alguns países preferem adotar suas próprias normas sobre crimes cibernéticos, o que dificulta o entendimento, principalmente nos casos que envolvem a espionagem cibernética.

Confiança	Aplicável com ajustes	Entendimento da necessidade (e possibilidade) de garantia de que não haverá punições caso não haja ataques contra o interesse que está sendo protegido.	No ambiente cibernético, os ataques são furtivos e podem ser disparados, sem grandes distinções, por atores estatais e não-estatais, o que pode levar a uma escalada de ataques cibernéticos como resposta, colocando em dúvida a garantia de que não haverá punições se um interesse/ativo não for desrespeitado no ciberespaço.
Medo	Aplicável com ajustes	Os Estados, devido aos potenciais custos materiais e também sociais, estão suscetíveis ao medo.	Outros atores, que não os Estados, podem ter menos “medo”/receio, uma vez que podem ser menos suscetíveis aos potenciais custos de eventuais ataques.
Custo-benefício	Aplicável	O interesse mútuo e a interdependência no comércio são importantes para países com múltiplos laços comerciais e políticos, podendo não afetar aqueles com poucos laços no cenário internacional.	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ambiente cibernético apresenta, inegavelmente, muitas características próprias, que o distinguem - seja no âmbito securitário ou não - do “mundo concreto” (não-cibernético). A análise aqui proposta, contudo, demonstra que apesar dessas diferenças, o conceito de dissuasão - tradicionalmente aplicado às ameaças militares no âmbito não-cibernético - pode, sim, ser aplicado ao ambiente cibernético, ainda que grande parte de seus componentes apresente algum desafio em sua operacionalização. Nesse sentido, ainda que o conceito de “dissuasão cibernética” encontre similaridade com a teoria de dissuasão convencional, sendo composto por elementos como punição, negação, atribuição e comunicação - os quais

estruturam o modelo convencional -, a natureza e as características do ambiente cibernético exigem que sejam feitas adaptações para garantir sua aplicabilidade.

Diante do exposto neste artigo, pode-se dizer que grande parte das dúvidas em relação à aplicação do conceito de dissuasão ao ambiente cibernético é criada pela dificuldade de atribuir, com clareza, a origem de qualquer ataque realizado no ambiente cibernético, o que se deve essencialmente à natureza do ciberespaço. Ainda que as limitações existentes no que diz respeito à comunicação e à proporcionalidade sejam relevantes, ambos elementos também são permeados pelas próprias limitações pertinentes à questão da atribuição. Tal contexto também se expressa em relação aos componentes característicos da dissuasão convencional aqui

identificados – interesse, declaração dissuasória, ações de dissuasão, credibilidade, confiança, medo e cálculo custo-benefício.

Dos sete componentes, apenas dois – a adoção de uma declaração dissuasória por parte do agente dissuasor e a realização de um cálculo de custo-benefício por parte do potencial agressor – têm as mesmas características (e limitações) e respondem às mesmas lógicas em ambos os cenários, convencional e cibernético. Nesse sentido, apesar de apresentar características e dinâmicas próprias, a realidade cibernética não apresenta qualquer desafio à aplicação desses conceitos. No caso dos demais componentes, todavia, a realidade que se apresenta é distinta. Conquanto a lógica por trás de cada um deles seja a mesma tanto no âmbito convencional, quanto no cibernético, as especificidades do mundo cibernético criam novas possibilidades e/ou limitações que impõem desafios à aplicação de tais conceitos.

Conforme mencionado, a dificuldade de atribuição é, certamente, a característica mais relevante do ambiente cibernético nesse contexto, uma vez que grande parte dos desafios impostos à aplicação dos componentes da dissuasão convencional ao ambiente cibernético são consequência dela. A possibilidade de realização de ataques cuja origem seja difícil de identificar seguramente não impossibilita sua dissuasão, conquanto possa criar incentivos para sua execução. Ainda assim, contudo, as potenciais consequências da eventual identificação da origem desses ataques – ou mesmo de retaliações sem que haja a devida atribuição –, que podem redundar inclusive em respostas cinéticas a eventos cibernéticos, parecem se consubstanciar em elementos importantes não apenas no que diz respeito à componente

do medo, mas também no caso do cálculo custo-benefício, contribuindo, por sua vez, para, em oposição à dificuldade de atribuição, diminuir os incentivos aos ataques. De forma semelhante, o fato de que a realização de ataques cibernéticos pode redundar não apenas em transferência de tecnologia do atacante ao atacado, mas também na exposição de suas vulnerabilidades, também contribui para desincentivar eventuais ataques, uma vez que seus potenciais custos acabam sendo significativamente elevados. Nesse sentido, se por um lado as características do mundo cibernético podem criar incentivos aos ataques – a ponto de diminuir a relevância e/ou pertinência do conceito de dissuasão –, por outro, podem diminuir tais incentivos – ou mesmo criar desincentivos –, reforçando a importância e/ou possibilidade de aplicação do conceito.

Cumpramos, por fim, que mesmo com as inúmeras consequências impostas pela natureza do ambiente cibernético e suas especificidades, nenhuma de suas características parece se mostrar suficiente para tornar algum dos componentes da dissuasão convencional irrelevante ou não-aplicável. Isto posto, parece-nos que, a despeito de apresentar limitações, desafios e particularidades em relação ao modelo convencional, o conceito de dissuasão apresenta a mesma relevância e aplicabilidade tanto no âmbito convencional, quanto no cibernético.

REFERÊNCIAS

- ABNT. (2015). *ABNT NBR ISO/IEC 27032. Tecnologia da Informação - Técnicas de segurança - Diretrizes para segurança cibernética*. Brasília: Associação Brasileira de Normas Técnicas.

- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown.
- Angell, N. (1911). *The great illusion: a study of the relation of military power in nations to their economic and social advantages*. Toronto: McClelland and Goodchild.
- Australian Government. (2020). *Australia's Cyber Security Strategy 2020*. Australian Government Department of Home Affairs. <https://www.homeaffairs.gov.au/cyber-security-subsite/files/cyber-security-strategy-2020.pdf>
- Brantly, A. (2018). The Cyber Deterrence Problem. In T. Minárik, R. Jakschis, & L. Lindström (Eds.), *2018 10th International Conference on Cyber Conflict CyCon X: Maximising Effects* (pp. 31–54). Tallinn: NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence.
- Brasil. (2014). *MD31-M-07 Doutrina Militar de Defesa Cibernética*. Obtido do Ministério da Defesa website: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/136/1/MD31_M07.pdf
- Brasil. (24/07/2020). Processo de adesão à Convenção de Budapeste - Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Obtido em 2 de novembro de 2020, do: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21146-processo-de-adesao-a-convencao-de-budapeste-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica>
- Brodie, B. (1959). *Strategy in the Missile Age*. Santa Monica: Rand.
- Brodie, B. (Ed.). (1946). *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*. New York: Harcourt, Brace and Co.
- Cademartor, L. H. U., & Santos, P. C. (2016). A Interdependência Complexa e a Questão dos Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Direito*, 12(2), 71–81. <https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistade-direito.v12n2p71-81>
- Clarke, R. A., & Knake, R. (2011). *Cyber War*. New York: Harpercollins.
- Cornish, P. (2010). Arms control tomorrow: the challenge of nuclear weapons in the twenty-first century. In: R. Niblett (Ed.). *America and a Changed World: A Question of Leadership*, (pp.223–237).
- Council of Europe. (2014). Convention on Cybercrime. Obtido em 31 de outubro de 2020, do website: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures>
- Dhillon, G. (2007). *Principles of information systems security: text and cases*. Hoboken, Nj: Wiley, C.
- Doffman, Z. (06/05/2019). Israel Responds To Cyber Attack With Air Strike On Cyber Attackers In World First. Obtido em 2 de novembro de 2020, do website: <https://www.forbes.com/sites/zakdoffman/2019/05/06/israeli-military-strikes-and-destroys-hamas-cyber-hq-in-world-first/?sh=6a5bfcc7afb5>
- Ferraço, R. (2014). *CPI Da Espionagem Relatório Final*. Obtido do website: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2014/04/04/integra-do-relatorio-de-ferraco>
- Geers, K. (2011). *Strategic Cyber Security*. Tallinn: NATO Cooperative Cyber Defense Centre of Excellence.
- George, A. L., & Smoke, R. (1974). *Deterrence in American foreign policy: theory and practice*. New York: Columbia University Press.
- Gertz, B. (16/07/2013). U.S., China Conclude Strategic and Economic Dialogue Talks. Obtido em 31 de outubro de 2020 do Washington Free Beacon website: <https://freebeacon.com/national-security/u-s-china-conclude-strategic-and-economic-dialogue-talks/>

- Giles, K., & Hagestad, W. (2013, June 1). Divided by a common language: Cyber definitions in Chinese, Russian and English. Obtido em 4 de novembro de 2020 do IEEE Xplore website: <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/6568390>
- Gobierno de España. (2019). *Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019*. Departamento de seguridad nacional. <https://www.dsn.gob.es/ca/file/2989/download?token=EuVy2lNr#:::text=Spain>
- Goodman, W. (2010). Cyber Deterrence: Tougher in Theory than in Practice? *Strategic Studies Quarterly*, 4(3), 102–135.
- Gray, C. S. (1990). The definitions and assumptions of deterrence: Questions of theory and practice. *Journal of Strategic Studies*, 13(4), 1–18. <https://doi.org/10.1080/01402399008437428>
- Gray, C. S. (1999). *The second nuclear age*. Boulder: Lynne Rienner.
- Healey, J. (22/02/2012). Beyond Attribution: Seeking National Responsibility in Cyberspace. Obtido em 30 de outubro de 2020 do Atlantic Council website: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/beyond-attribution-seeking-national-responsibility-in-cyberspace/>
- Hughes, W. P., & Girrier, R. (2018). *Fleet tactics and naval operations* (2ª ed.). Annapolis, Maryland: Naval Institute Press.
- Iasiello, E. (2014). Is Cyber Deterrence an Illusory Course of Action? *Journal of Strategic Security*, 7(1), 54–67. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.7.1.5>
- IDF, I. D. F. (05/05/2019). *Cleared for Release*. Obtido em 17 de outubro de 2020 do Twitter: <https://twitter.com/IDF/status/1125066395010699264?s=20>
- ISO, I. O. for S. (2018). *ISO/IEC 27000. Information technology -- Security techniques -- Information security management systems -- Overview and vocabulary*. ISO - International Organization for Standardization.
- Janis, I. L. (1982). *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Jensen, E. (2012). Cyber Deterrence. *Emory International Law Review*, 26(2), 773–824. https://digitalcommons.law.byu.edu/faculty_scholarship/231/
- Jervis, R. (1979). Deterrence Theory Revisited. *World Politics*, 31(2), 289–324. <https://doi.org/10.2307/2009945>
- Jervis, R., Lebow, R. N., & Stein, J. G. (1985). *Psychology and deterrence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Karpavičiūtė, I. (2019). Strategic Stability: It Takes Two to Tango? *Lithuanian Annual Strategic Review*, 17(1), 97–121. <https://doi.org/10.2478/lasr-2019-0004>
- Kaspersky. (08/11/2018). O que é uma ameaça persistente avançada (APT)? Obtido em 1º de novembro de 2020, do: www.kaspersky.com.br website: <https://www.kaspersky.com.br/resource-center/definitions/advanced-persistent-threats>
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown.
- Klimburg, A. (Ed.). (2012). *National cyber security framework manual*. Tallinn: Nato Cooperative Cyber Defense Centre of Excellence.
- Knopf, J. W. (2010). The Fourth Wave in Deterrence Research. *Contemporary Security Policy*, 31(1), 1–33. <https://doi.org/10.1080/13523261003640819>
- Lewis, J. A. (2009) *Fog of Cyberwar: Discouraging Deterrence*. Switzerland: International Relations and Security Network.
- Libicki, M. C. (2009). *Cyberdeterrence and cyberwar*. Santa Monica, Ca: Rand.

- Long, A. G. (2008). *Deterrence-From Cold War to long war: lessons from six decades of RAND research*. Santa Monica: RAND.
- Lupovici, A. (2010). The Emerging Fourth Wave of Deterrence Theory: Toward a New Research Agenda. *International Studies Quarterly*, 54(3), 705–732. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00606.x>
- Lynn, W. (2010). Defending a New Domain: The Pentagon's Cyberstrategy. *Foreign Affairs*, 89(5), 97–108. <https://www.jstor.org/stable/20788647>
- McKenzie, T. M. (2017). *Is cyber deterrence possible?* Alabama: Air University Press, Air Force Research Institute.
- Mearsheimer, J. J. (1981). *The theory and practice of conventional deterrence* (PhD Thesis.; p. 485). Cornell University.
- Morgan, P. M. (2003). *Deterrence now*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muller, R. (2004). The Origins of MAD: A Short History of City-Busting. In H. D. Sokolski (Ed.), *Getting MAD Nuclear mutual assured destruction, its origins and practice* (pp. 15–50). Carlisle: Strategic Studies Institute.
- Myers, J., & Whiting, K. (2019, January 16). These are the biggest risks facing our world in 2019. Obtido em 27 de outubro de 2020 do World Economic Forum website: <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/these-are-the-biggest-risks-facing-our-world-in-2019/>
- Newman, L. H. (2019, May 6). What Israel's Strike on Hamas Hackers Means For Cyberwar. *Wired*. Retrieved from <https://www.wired.com/story/israel-hamas-cyberattack-air-strike-cyberwar/>
- Nye, J. (2016). Deterrence and Dissuasion in Cyberspace. *Journal of Cyber Policy*, 1(2), 44–71. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00266
- Putten, F.-P. V. D., Meijnders, M., & Rood, J. (2015). *Deterrence as a security concept against non-traditional threats* (pp. 1–64). Obtido do website: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/deterrence_as_a_security_concept_against_non_traditional_threats.pdf
- República de Colombia. (2016). *Política Nacional de Seguridad Digital*. Consejo Nacional de Política Económica y Social: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/14856/DNP-Conpes-Pol%2b%c2%a1tica%20Nacional%20de%20Seguridad%20Digital.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ryan, N. J. (2017). Five Kinds of Cyber Deterrence. *Philosophy & Technology*, 31(3), 331–338. <https://doi.org/10.1007/s13347-016-0251-1>
- Samson, V., & Weeden, B. (Eds.). (2020). *Global Counterspace Capabilities: An Open Source Assessment*. Obtido do Secure World Foundation website: https://swfound.org/media/206970/swf_counterspace2020_electronic_final.pdf
- Schelling, T. C. (1960). *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schelling, T. C. (1966). *Arms and Influence*. New Heaven: Yale University Press
- Sêmola, M. (2014). *Gestão da Segurança da Informação: uma visão executiva* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Singer, P. W., & Friedman, A. (2014). *Cybersecurity and cyberwar: what everyone needs to know*. Oxford: Oxford University Press.
- Snyder, G. (1961). *Deterrence or Defense*. Princeton: Princeton University Press.
- Snyder, G. H. (1960). Deterrence and power. *Journal of Conflict Resolution*, 4(2), 163–178. <https://doi.org/10.1177/002200276000400201>
- Steinbruner, J. (1976). *Beyond Rational Deterrence: The Struggle for New Conceptions*.

- World Politics*, 28(2), 223–245. <https://doi.org/10.2307/2009891>
- Syeed, N. (12/04/2017). Outer-Space Hacking a Top Concern for NASA's Cybersecurity Chief. *Bloomberg.com*. Obtido do website: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-04-12/outer-space-hacking-a-top-concern-for-nasa-s-cybersecurity-chief>
- Ten, C.-W., Manimaran, G., & Liu, C.-C. (2010). Cybersecurity for Critical Infrastructures: Attack and Defense Modeling. *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics - Part A: Systems and Humans*, 40(4), 853–865. <https://doi.org/10.1109/tsmca.2010.2048028>
- The White House. (2011). International Strategy for Cyberspace. Obtido do White House website: <https://assets.documentcloud.org/documents/2700127/Document-46.pdf>
- The White House. (2018). *National Cyber Strategy of the United States of America*. Obtido do Trump White House Archives: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>
- Thucydides. (2009). *The Peloponnesian War* (M. Hammond, Trans.). Oxford: Oxford University Press.
- Ventures, C. (2020). *2019 Official Annual Cybercrime Report*. Obtido website: <https://www.herjavecgroup.com/wp-content/uploads/2018/12/CV-HG-2019-Official-Annual-Cybercrime-Report.pdf>
- Villa, R. A. D. (2006). A segurança internacional no pós-guerra fria: um balanço da teoria tradicional e das novas agendas de pesquisa. *Bib: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, 62(2º semestre), p. 19-31.
- Von Solms, R., & Van Niekerk, J. (2013). From information security to cyber security. *Computers & Security*, 38(1), 97–102. <https://doi.org/10.1016/j.cose.2013.04.004>
- Walt, S. M. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35(2), 211–239. <https://doi.org/10.2307/2600471>
- Wilner, A. (2017). Cyber deterrence and critical-infrastructure protection: Expectation, application, and limitation. *Comparative Strategy*, 36(4), 309–318. <https://doi.org/10.1080/01495933.2017.1361202>
- Wilson, W. (1918). *President Woodrow Wilson's Fourteen Points*. Obtido do website: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp
- Wohlstetter, A. (1959). The Delicate Balance of Terror. *Foreign Affairs*, 37(2), 211–234. <https://doi.org/10.2307/20029345>
- Wolfers, A. (1946). The Atomic Bomb and Soviet-American relation. In B. Brodie (Ed.), *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order* (pp. 90–123). New York: Harcourt, Brace and Co.
- Zetter, K. (2017). *Contagem Regressiva Até Zero Day*. Rio de Janeiro: Brasport.



COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

LA PRIMAVERA INTERNACIONAL COLOMBIANA (1821-1863): A PROPÓSITO DE LOS DOSCIENTOS AÑOS DE LA CANCELLERÍA

Diego Jaramillo Mutis

LA ADHESIÓN DE COLOMBIA A LA OCDE COMO UNA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN EN UN CONTEXTO DESFAVORABLE

Luis Fernando Vargas-Alzate

ETNIAS Y POLÍTICA EXTERIOR: LA PARTICIPACIÓN RAIZAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA TRAS EL FALLO DE LA HAYA 2012 - 2017

Christian Chacón Herrera

MIGRACIÓN VENEZOLANA Y TRATA DE PERSONAS: ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO A PARTIR DE LAS RELACIONES Y LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Ana Milena Coral Díaz y Beatriz Eugenia Luna de Aliaga

La primavera internacional de Colombia (1821-1864): a propósito de los doscientos años de la Cancillería

Diego Jaramillo Mutis*

RESUMEN

Este artículo de reflexión revisa el comportamiento internacional de Colombia/Nueva Granada durante buena parte del siglo XIX, por medio de su Secretaría de Relaciones Exteriores. Presenta al Estado naciente como una potencia regional hispanoamericana, en especial durante la primera república de Colombia en la década de 1820. Nueva Granada heredó parte de esta posición internacional después de la separación de Colombia en 1831, pero terminó atrapada en la transición hegemónica entre Gran Bretaña y Estados Unidos. Las fuentes de este artículo son los tratados internacionales y las memorias del canciller al Congreso en este período; además de una bibliografía jurídica

tradicional y otra más reciente y cercana a las ciencias sociales.

Palabras clave: Colombia, potencia regional, confederación, hispanoamericanismo, equilibrio de poder.

The Colombian International Spring (1821-1864): Regarding the Two Hundred Years of its *Cancillería*

ABSTRACT

This article reviews the international behaviour of Colombia/New Granada during a significant part of the 19th Century, through its

* Profesional en finanzas y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia y magíster en historia de la Universidad de los Andes. Profesor e investigador de historia de Colombia en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [diego.jaramillo@uexternado.edu.co.]; [https://orcid.org/0000-0002-3137-7973].

Recibido: 6 de junio de 2021 / Modificado: 2 de agosto de 2021 / Aceptado: 4 de agosto de 2021

Para citar este artículo:

Jaramillo Mutis, D. (2022). La primavera internacional de Colombia (1821-1864): a propósito de los doscientos años de la Cancillería. *OASIS*, 35, pp. 81-95

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.05>

Secretaría de Relaciones Exteriores. It introduces the new State as a Hispano-American regional power, especially during the first republic of Colombia in the 1820s. New Granada inherited part of this position after the secession of Colombia in 1831, but it got trapped in the hegemonic transition between Great Britain and the United States. This article is based on the review of the international treaties and the memories of the Colombian Ministry of Foreign Affairs (*Cancillería*), on traditional legal bibliography, and more scholarship closer to the social sciences.

Key words: Colombia, regional power, confederation, hispanoamericanism, balance of power.

INTRODUCCIÓN

Colombia fue una potencia regional hispanoamericana en el siglo XIX, los asuntos internacionales fueron claves en los inicios de la formación del Estado nacional. En estos años, esta república lideró la guerra de independencia contra España y la integración americana y fue interlocutora de las grandes potencias. El secretario de Estado norteamericano John Quincy Adams aseguró, en 1823, que Colombia “estaba llamada a ser una de las naciones más poderosas del planeta” (Borda, 2019). Tras la división de la primera Colombia en 1831, Nueva Granada heredó parte de esta posición internacional:

Durante todo el período [1830-1880], a Colombia [o Nueva Granada] se la percibió como potencia regional [...] con una política exterior proactiva [...]

El legado de la independencia con sus proyectos de unidad continental, y la intensa relación entre dirigentes, facciones y partidos de las nacientes repúblicas americanas, desempeñaron un papel determinante (Clemente, 2012, pp. 78-79).

Colombia nació con la *Ley Fundamental* del 17 de diciembre de 1819, en Angostura (hoy Ciudad Bolívar), Venezuela: “las Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola bajo el título glorioso de República de Colombia” (art. 1). De acuerdo con Daniel Gutiérrez (2012), Colombia nació también en Londres, Washington y París, debido a la importancia del reconocimiento internacional para las nuevas repúblicas americanas. La *Constitución de la República de Colombia*, sancionada por el Libertador-presidente Simón Bolívar el 6 de octubre de 1821 en Villa del Rosario de Cúcuta, creó la Secretaría de Relaciones Exteriores: “se establecen para el despacho de los negocios cinco secretarios de Estado, a saber: de Relaciones Exteriores, del Interior, de Hacienda, de Marina y de Guerra” (art. 136). Según Germán Cavelier (1997), esta Carta fue el “fundamento de la diplomacia colombiana”. Un día después de su sanción, Bolívar nombró su gabinete por decreto:

Serán Secretarios, de Relaciones Exteriores el Señor Pedro Gual; del Interior el Sor. José Manuel Restrepo [...]; de Hacienda el Señor José María Castillo y Rada; y de Guerra y Marina el Señor Coronel Pedro Briceño Méndez (*Gazeta de Colombia*, No. 10).

Como se puede ver, la Cancillería aparece primera entre las secretarías, tanto en la Consti-

tución, como en el decreto de nombramiento de los secretarios, lo que sugiere su preeminencia en el Consejo de Ministros. Por esto, el canciller Pedro Gual, “verdadero cerebro de la política exterior de la república”, según Gutiérrez (2012), escribió en su informe al Congreso de 1823: “el Ministerio de Relaciones Exteriores [...] ha sido en todo tiempo la parte más esencial de la administración pública”. Este artículo busca contribuir a un acercamiento disciplinar renovado entre las relaciones internacionales y la historia, para comprender mejor el lugar histórico de Colombia en Hispanoamérica.

El interés en el comportamiento internacional de Colombia durante este período radica en su desconocimiento relativo. Tras los trabajos clásicos de José Joaquín Caicedo (1974), Germán Cavelier (1997) y Raimundo Rivas (1961), entre otros, la *Nueva Historia de Colombia*, editada por Álvaro Tirado Mejía en 1989, solo cuenta con medio tomo, siete artículos, sobre relaciones internacionales (Rojas, 2004). Además, la mayoría de estos inician en 1886 y fueron escritos por abogados y políticos, no por historiadores, en una perspectiva poco novedosa. Cabe reconocer que los textos sobre historia económica de esta enciclopedia incluyen pasajes importantes sobre relaciones internacionales. Este vacío empezó a ser llenado por los cinco artículos titulados “Colombia en el mundo”, escritos por historiadores como David Bushnell, Isabel Clemente y Carlos Camacho, incluidos por Eduardo Posada Carbó (2010-2015) en su colección sobre Colombia a propósito del bicentenario de las primeras repúblicas hispanoamericanas.

El texto está dividido en dos partes, tituladas “La primera república de Colombia (1819-1831)” y “Mediados de siglo (1832-1864)”. La primera revisa el comportamiento internacional de Colombia en la década de 1820, en especial el reconocimiento de las grandes potencias, la alianza hispanoamericana y el Congreso de Panamá. La segunda explora la actitud internacional de Nueva Granada a mediados del siglo XIX, en especial su búsqueda de un equilibrio de poder entre Gran Bretaña y Estados Unidos, los congresos hispanoamericanos de Lima de 1847 y 1864 y la nostalgia de la llamada Gran Colombia. El período inicia con la creación de la Cancillería en 1821 y termina con la Constitución de Rionegro de 1863, que retomó el nombre Colombia tras el período neogranadino. Las fuentes primarias más importantes son los tratados internacionales y los informes del canciller al Congreso; la bibliografía más relevante está compuesta por los trabajos de David Bushnell (2010), Germán Cavelier (1997), Isabel Clemente (2012), Daniel Gutiérrez (2012) y Frédéric Martínez (2001).

1. LA PRIMERA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1819-1831)

La primera República de Colombia tuvo un comportamiento internacional activo, en comparación con sus vecinos durante el mismo período. En 1823 era el único Estado hispanoamericano con legaciones diplomáticas en todas las capitales de la región. Según Cavelier (1997), Colombia era una “fuerza mucho más grande que la de los Estados Unidos en la época: fuerza

no solamente material sino también moral. El sistema colombiano fue en la época mucho más importante que el norteamericano”. Este caso contrasta con Chile, que “careció casi por completo de comercio diplomático con las repúblicas vecinas, no tuvo un representante oficial en los Estados Unidos hasta 1828, y solo fue reconocido por la Gran Bretaña en 1831” (Gutiérrez, 2012). La figura de Bolívar fue esencial para el primer proyecto colombiano, aunque se volvió en su contra después de 1827. Colombia tuvo dos secretarios de relaciones exteriores entre 1821 y 1828, los venezolanos Pedro Gual y José Rafael Revenga, y más de diez entre 1828 y 1831, la mayoría neogranadinos. El fracaso del Congreso de Panamá, la escasez de recursos y la rebelión de José Antonio Páez en Venezuela paralizaron la diplomacia colombiana hacia 1827.

1.1. El reconocimiento de las potencias y la alianza hispanoamericana

En la década de 1820, los objetivos principales de la Cancillería colombiana fueron obtener el reconocimiento de las grandes potencias y construir una alianza americana fuerte para defender la independencia de España. Colombia fue de las primeras repúblicas hispanoamericanas reconocidas por las potencias: Estados Unidos y Portugal lo hicieron en 1822, Gran Bretaña en 1825, Francia en 1830 y la Santa Sede en 1839¹. La alianza hispanoamericana fue construida entre 1822 y 1825 junto a Perú, Chile, Buenos Aires, México y la Confedera-

ción Centroamericana (mapa 1). Según el vicepresidente Santander (1826), “la República, por la generosa ayuda que ha prestado a los Estados sus hermanos, merece ser considerada como la protectora de la independencia y libertad americana”. El artífice de esta alianza fue el canciller Gual, que renunció a su cargo para representar al país en el Congreso de Panamá de 1826.

MAPA 1
DIVISIÓN POLÍTICA DE AMÉRICA
HACIA 1826



Fuente: Elaboración propia.

1 Nueva Granada fue la primera república hispanoamericana reconocida por la Santa Sede; Colombia había desaparecido en 1831.

El reconocimiento de las potencias fue clave para la creación de las repúblicas hispanoamericanas. Este caso regional se convirtió en referente obligado para la doctrina sobre esta materia (Gutiérrez, 2012). Estados Unidos reconoció a Colombia, Chile, Perú, México y las Provincias Unidas del Río de la Plata el 8 de marzo de 1822, por medio de un decreto del presidente James Monroe. Gran Bretaña lo hizo el 18 de abril de 1825, a cambio de concesiones comerciales. Este reconocimiento fue clave para el nacimiento de Colombia, pues Londres era el centro del sistema internacional del momento. Colombia tenía allí una legación muy activa y un encargado de negocios en Kingston, Jamaica, entonces colonia británica. A pesar de la neutralidad de Estados Unidos y de la pertenencia de Gran Bretaña a la Santa Alianza, las dos potencias fueron más cercanas a la causa de la independencia americana que a la española. La neutralidad de Estados Unidos fue una estrategia para arrebatarle a España la península de la Florida, su interés en Colombia buscaba contener el avance británico en Sudamérica (Cavelier, 1997). Bolívar desconfió de Estados Unidos desde muy temprano, pero el vicepresidente Santander y el canciller Gual creyeron con optimismo que la doctrina Monroe les ayudaría a contener a las monarquías europeas. Al final,

A pesar de ciertas decepciones, el saldo global de la campaña diplomática colombiana resultó bastante favorable: era indiscutible la entrada de Colombia en el concierto de las naciones. [...] Durante la mayor parte de la década de 1820 Colombia gozó del prestigio de país líder en Hispanoamérica, no solo por su

éxito en la cosecha de reconocimientos, sus dimensiones y población y las campañas victoriosas de Bolívar, sino por su relativa (y a decir verdad poco engañosa) apariencia de estabilidad (Bushnell, 2010, p. 120).

Por su parte, la Unión Hispanoamericana tuvo como principios rectores el respeto a la soberanía e independencia de los aliados, como es claro en las memorias de los cancilleres Gual y José Manuel Restrepo a los congresos de 1823 y 1827. La alianza inició con los tratados suscritos por el ministro plenipotenciario de Colombia en las Repúblicas del Mediodía (Perú, Chile y Buenos Aires) Joaquín Mosquera, hermano del general Tomás Cipriano de Mosquera. El primero fue el de Unión, Liga y Confederación Perpetua con Perú, firmado en Lima el 6 de julio de 1822 junto al ministro de gobierno y relaciones exteriores peruano, Bernardo Monteagudo. Perú aceptó la propuesta de Colombia a cambio de apoyo militar y diplomático contra España, a pesar de las diferencias territoriales entre ambas repúblicas, que incluían a Guayaquil y causaron una guerra entre los dos países entre 1828 y 1829. Según este arreglo:

La República de Colombia y el Estado del Perú se unen, ligan y confederan, desde ahora para siempre, en paz y guerra, para sostener con su influjo y fuerzas marítimas terrestres, en cuanto lo permitan las circunstancias, su independencia de la nación española y de cualquiera otra dominación extranjera [...] Se prometen, por tanto, y contraen espontáneamente un pacto perpetuo de alianza íntima y amistad firme y constante para su defensa común, para la seguridad de su independencia y libertad [...] obligándose a

socorrerse mutuamente, y a rechazar en común todo ataque o invasión que pueda de alguna manera amenazar su existencia política (arts. 1 y 2).

Mosquera firmó un acuerdo similar con Chile, el 21 de octubre del mismo año, en Santiago. Buenos Aires se sumó el 8 de marzo de 1823 con un Tratado de Amistad y Alianza suscrito por los plenipotenciarios Mosquera y Bernardino Rivadavia, ministro de gobierno y relaciones exteriores porteño. Sin embargo, este no incluyó la confederación acordada con Perú y Chile ni el compromiso de asistir al Congreso de Panamá:

La República de Colombia y el Estado de Buenos Aires ratifican de un modo solemne y a perpetuidad, por el presente Tratado, la amistad y buena inteligencia que naturalmente ha existido entre ellos por la identidad de sus principios y comunidad de sus intereses [...] contraen a perpetuidad alianza defensiva, en sostén de su independencia de la nación española y de cualquier otra dominación extranjera (arts. 1 y 3).

Buenos Aires quería tener el apoyo de Colombia frente a España y Brasil, pero no hacer parte de la confederación propuesta por Bolívar.

Esta alianza creció con el Tratado de Amistad, Unión, Liga y Confederación celebrado entre Colombia y México el 3 de octubre de 1823:

La República de Colombia y la Nación mejicana se unen, ligan y confederan desde ahora para siempre, en paz y guerra, para sostener con su influjo y fuerzas marítimas y terrestres, en cuanto lo permitan las circunstancias, su independencia de la Nación española

y de cualquiera otra dominación extranjera [...] Se prometen por tanto y contraen espontáneamente un pacto perpetuo de alianza íntima y amistad firme y constante para su defensa común, obligándose a socorrerse mutuamente, y a rechazar en común todo ataque o invasión que pueda de alguna manera amenazar la seguridad de su independencia y libertad (arts. 1 y 2).

Este acuerdo fue suscrito por el plenipotenciario colombiano Miguel Santamaría, secretario del Congreso Constitucional de 1821 nacido en México, y por el ministro de relaciones interiores y exteriores mexicano, Lucas Alamán. Como se puede ver, Perú, Buenos Aires y México tenían un despacho de interior y relaciones exteriores, mientras Colombia contaba con uno dedicado exclusivamente a los asuntos internacionales. El arreglo entre Colombia y México, entonces países limítrofes, incluía un plan no realizado para liberar a Cuba y Puerto Rico, últimos reductos del poder español en América (mapa 1). Uno de los objetos fundamentales de este era la defensa de la soberanía e independencia de los Estados aliados:

Este pacto de unión, liga y confederación perpetua no interrumpirá de manera alguna el ejercicio de la soberanía nacional de cada una de las Partes contratantes, así por lo que mira a sus leyes, y el establecimiento y forma de sus Gobiernos respectivos, como con respecto a sus relaciones con las demás naciones extranjeras (art. 17).

Este sistema de alianzas fue cerrado con un trato con la Confederación Centroamericana, independiente de México desde 1824, firmado el 15 de marzo de 1825 en Bogotá por el can-

ciller Gual y el plenipotenciario centroamericano Pedro Molina. De acuerdo con Cavelier (1997, p. 88),

El genio internacional de Bolívar, Santander y Gual no reside en haber obtenido el reconocimiento de Colombia por las grandes potencias, sino en haber sido los creadores de un sistema continental de alianzas americanas alrededor de Colombia, ejemplo de acción internacional único en la historia de América.

Pero los aliados colombianos no lo eran entre sí, su interés era el respaldo de la potencia regional del momento, no la confederación. Este sistema de alianzas fue llevado a la práctica solo en Perú y resultó poco provechoso para Colombia. Los tratados firmados por los colombianos Mosquera, Santamaría y Gual fueron la base del sistema interamericano.

1.2. El Congreso de Panamá

El Congreso de Panamá de 1826, culmen del poder internacional de Colombia, fue la continuación lógica de la alianza hispanoamericana. Este buscó construir un poder regional superior y una “*entente* hispanoamericana bajo la hegemonía de Colombia” (Cavelier, 1997). Así, el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, producto de este Congreso, estableció que “el objeto de este pacto perpetuo, será sostener en común, defensiva y ofensivamente, si fuere necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera”. Más adelante, agrega que este “no interrumpe ni interrumpirá, de modo alguno, el ejercicio de la soberanía de cada una de ellas,

con respecto de sus relaciones exteriores”. El congreso de Panamá fue concebido como una asamblea continental sin precedentes por Colombia. A esto se deben las hipérboles de Bolívar en su carta de invitación a los otros Estados americanos:

El día en que nuestros Plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia diplomática de América una época inmortal. Cuando después de cien siglos la posteridad busque el origen de nuestro derecho público, y recuerde los pactos que consolidaron su destino, registrará con respeto los Protocolos del Istmo. En él encontrarán el plan de las primeras alianzas que trazará la marcha de nuestras relaciones con el universo. ¿Qué será entonces el Istmo de Corinto comparado con el de Panamá? (en Cavelier, 1997, pp. 140-141).

Bogotá quería repartir en Panamá las cargas de la guerra contra España, pues la campaña del Perú le había resultado demasiado costosa. Colombia consiguió en este Congreso un tratado multilateral que fortaleció una alianza que ya existía, pero no logró avanzar en asuntos fundamentales para sus intereses, como los límites territoriales.

Los invitados al Congreso del istmo fueron las repúblicas de la alianza hispanoamericana y, en calidad de observadores, Estados Unidos, Gran Bretaña, Países Bajos y Brasil. Las monarquías europeas y Brasil fueron invitadas a Panamá para atraer a la Santa Alianza a la causa de las independencias hispanoamericanas, hasta entonces muy republicana (Gutiérrez, 2012). En todo caso, las proyecciones colombianas salieron mal: solo cuatro Estados asistieron al Congreso (Colombia, Perú, Mé-

xico y la Confederación Centroamericana) y solo el anfitrión ratificó el tratado. Buenos Aires rechazó la invitación desde 1823, molesto con los movimientos de Bolívar. Gran Bretaña y Países Bajos fueron los únicos observadores, los representantes de Estados Unidos y Brasil no llegaron al encuentro.

Al terminar el Congreso de Panamá, los plenipotenciarios decidieron trasladarlo a la villa de Tacubaya, en México. Colombia intentó oponerse a esta medida y propuso llevarlo a Quito o Guayaquil, pero no lo consiguió (Gutiérrez, 2012). Según Cavelier (1997), este fue un “error fatal” de la diplomacia colombiana, pues Pedro Gual, su figura más destacada, quedó aislado dos años en México, mientras la república se desmoronaba bajo la dictadura de Bolívar. Gual volvió a Bogotá en 1828; entonces, según él, Colombia tenía dos opciones: olvidar la alianza hispanoamericana y concentrarse en los asuntos domésticos, o sumarse a la república mexicana (Cavelier, 1997).

2. MEDIADOS DE SIGLO (1832-1863)

Tras la separación de Colombia en 1831, Nueva Granada tuvo un comportamiento internacional inestable a mediados del siglo XIX, marcado por las dificultades económicas. Esta república heredó el lugar internacional de Colombia:

La cancillería en Bogotá del gobierno —que hasta la organización constitucional de la República de Nueva Granada todavía se titulaba República de Colombia— se encargó automática aunque temporalmente de las relaciones de los antiguos socios con naciones que habían reconocido la independencia. Al fin y al

cabo, allí estaban las legaciones de Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países, y los tratados suscritos lo habían sido con Colombia (Bushnell, 2010).

Los gobiernos liberales de mediados de siglo mantuvieron la política americana de la década de 1820, en especial durante los congresos hispanoamericanos de 1847 y 1864 en Lima. Colombia defendió en estos escenarios multilaterales principios originales de derecho internacional, ajenos a la tradición del derecho de gentes europeo, como la neutralidad en asuntos ajenos y el arbitraje para resolver controversias. Según Clemente (2012, pp. 86-88),

Hubo continuidad en las orientaciones de las políticas y en el estilo de conducción de la cancillería. [...] La permanencia en el cargo por períodos extensos y la rotación entre cargos ejecutivos y legislativos garantizaba la existencia de un cuerpo de altos funcionarios con una base común. [...] Casi todos los responsables de la política exterior de Colombia tenían grados universitarios en Derecho. Muchos de ellos eran catedráticos [...] Estos hombres participaron en un consenso general en torno a algunos principios básicos de política exterior: defensa de las instituciones republicanas, rechazo del militarismo, adhesión a la idea de unión latinoamericana, preeminencia del derecho internacional y convicción de la unidad sociocultural de América Latina. [...] El presupuesto fue la mayor debilidad del Ministerio.

Esto último fue advertido por el canciller Reven-ga desde 1826: “cuan insuficiente es para el desempeño de la secretaría de relaciones exteriores el número de oficiales de que está dotada y cuan inadecuada la compensación que les concede la ley”. Por esta y otras razones, las secretarías de

Interior y Relaciones Exteriores fueron fusionadas por la Constitución de 1832 (art. 112):

Para el despacho de todos los negocios de la administración habrá a lo más, tres secretarías:

- 1.^a. Del interior y relaciones exteriores:
- 2.^a. De hacienda:
- 3.^a. De guerra y marina.

Los asuntos domésticos y económicos parecían ahora más urgentes que los internacionales. La discusión más importante de la Asamblea Constitucional de 1832 fue el nombre de la nueva república: unos querían conservar Colombia, otros volver a Nueva Granada (Palacios y Safford, 2002). Una ley de 1843 separó de nuevo las secretarías de Interior y Relaciones Exteriores. El Congreso de 1851 llegó a discutir la desaparición de la Cancillería, debido a sus altos costos (Rivas, 1961). El presidente Mariano Ospina solo tuvo legaciones en Estados Unidos y Gran Bretaña, ninguna en Hispanoamérica, y consideró la anexión de Nueva Granada a alguna de las dos grandes potencias (Bushnell, 2007; Palacios y Safford, 2002; Rivas, 1961). Según Cavelier (1997), la política exterior de este período fue modesta y temerosa, un “gran fracaso” debido a la pérdida de parte del Amazonas con Brasil. La nostalgia o el “desengaño colombiano”, como lo llama Daniel Gutiérrez (2012)-, estaba más fuerte que nunca. El tratado más relevante de este período fue el Mallarino-Bidlack de 1846 con Estados Unidos. Sin embargo, este país desembarcó por primera vez sus tropas en Panamá apenas una década después. La potencia del norte reemplazó a Gran Bretaña como el poder más importante de la región en estos años.

2.1. La nostalgia de la primera Colombia y la relación con Estados Unidos

La nostalgia de la llamada Gran Colombia marcó la relación con Venezuela y Ecuador durante todo el siglo XIX, la posibilidad de revivir la Unión de la década de 1820 causó especulaciones políticas en Bogotá, Caracas y Quito. Las ambiciones expansionistas de Mosquera y las constituciones federalistas de mediados de siglo, que invitaron al proyecto colombiano a las provincias fronterizas de Venezuela y Ecuador, molestaron a los vecinos. La incomodidad causada por la Constitución colombiana de 1853 llevó al Congreso de Venezuela a autorizar al presidente José Tadeo Monagas a declarar la guerra a Nueva Granada en 1856. Esto le permitió al mandatario venezolano permanecer en el poder en contra de lo establecido en la Constitución, como era su intención inicial. La Carta colombiana de 1863, que creó los Estados Unidos de Colombia, dispuso en su artículo 90:

El Poder Ejecutivo iniciará negociaciones con los Gobiernos de Venezuela y Ecuador para la Unión voluntaria de las tres secciones de la antigua Colombia en nacionalidad común, bajo una forma republicana, democrática y federal, análoga a la establecida en la presente Constitución, y especificada, llegado el caso, por una Convención general constituyente.

A pesar de las diferencias bilaterales, Caracas apoyó la política hispanoamericana de Bogotá y esta respaldó a aquella en su diferendo limítrofe con Gran Bretaña por la Guayana Esequiba (Clemente, 2012).

La relación bilateral con Estados Unidos ocupó buena parte del tiempo de la Cancillería colombiana a mediados del siglo XIX. Estos dos países suscribieron un Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio el 12 de diciembre de 1846 en Bogotá, por medio de los plenipotenciarios Manuel María Mallarino, canciller neogranadino, y Benjamin Bidlack. Este fue el acuerdo más importante suscrito por Nueva Granada en estos años, inició el acercamiento con Estados Unidos y es considerado uno de los antecedentes más importantes del proamericanismo y el *respice polum* colombiano (Borda, 2019; Cavellier, 1997; Tickner y Bitar, 2017). Con este, los norteamericanos equilibraron las condiciones comerciales acordadas entre Colombia y Gran Bretaña en 1825. La esencia de este acuerdo es su artículo 35:

Los ciudadanos, buques y mercancías de los Estados Unidos disfrutarán en los puertos de la Nueva Granada, incluso los de la parte del territorio granadino generalmente denominada Istmo de Panamá [...] todas las franquicias, privilegios e inmunidades, en lo relativo a comercio y navegación, de que ahora gocen y en lo sucesivo gozaren los ciudadanos granadinos, sus buques y mercancías; y que esta igualdad de favores se hará extensiva a los pasajeros, correspondencia y mercancía de los Estados Unidos que transiten al través de dicho territorio, de un mar a otro. [...] Los ciudadanos de los Estados Unidos, al pasar así por el dicho Istmo, no estarán sujetos a otros derechos, peajes o impuestos de cualquiera clase, sino aquellos a que estuvieron sujetos los ciudadanos naturales. Para seguridad del goce tranquilo y constante de estas ventajas, y en especial compensación de ellas y de los favores adquiridos según los artículos 4º, 5º y 6º de este Tratado, los Estados Unidos garantizan positiva y eficazmente a la Nueva

Granada, por la presente estipulación, la perfecta neutralidad del ya mencionado Istmo, con la mira de que en ningún tiempo, existiendo este tratado, sea interrumpido ni embarazado el libre tránsito de uno a otro mar; y por consiguiente, garantizan de la misma manera los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tiene y posee sobre dicho territorio.

En síntesis, Estados Unidos aceptó garantizar la soberanía neogranadina en Panamá y la neutralidad del camino interoceánico, a cambio del derecho a transitar libremente el istmo. El presidente Mosquera y el secretario Mallarino cambiaron la posición de Bogotá frente a Panamá, con la intención de asegurar la soberanía colombiana a cambio de garantías comerciales. Estados Unidos aceptó la propuesta de Colombia, aunque nunca se había comprometido a defender la soberanía de otro país, para facilitar su expansión y detener el avance británico en Hispanoamérica. De acuerdo con Cavellier (1997), “el Istmo dejó de ser enteramente granadino desde 1846”. El error de Colombia consistió en no vincular a otra potencia al trato para convertirlo en una garantía multilateral más fuerte.

Gran Bretaña fue central en la relación entre Nueva Granada y Estados Unidos en el siglo XIX. Este período marcó un relevo en el liderazgo del sistema internacional: Gran Bretaña era la potencia más fuerte a comienzos de siglo; Estados Unidos, a finales del mismo. Este cambio en el equilibrio del poder enmarcó la guerra entre Estados Unidos y México (1846-1848) y los tratados Mallarino-Bidlack y Clayton-Bulwer, suscrito por Estados Unidos y Gran Bretaña en 1850. Este supuso la aceptación británica de los términos del Mallarino-

Bidlack y neutralizó a ambas potencias frente a Panamá. Estos tratados fueron entendidos en Bogotá como triunfos diplomáticos y como un cambio en la orientación internacional del país de Londres hacia Washington. Sin embargo, esto suponía nuevos riesgos: el secretario Medardo Rivas advirtió desde 1846 que la principal amenaza sobre Panamá no estaba en Europa, sino en Norteamérica (Cavelier, 1997; Rivas, 1961).

Estados Unidos desembarcó sus tropas en Panamá por primera vez en 1856, bajo el amparo del Tratado de 1846. La población norteamericana del istmo pasó en apenas una década de doscientas personas a casi treinta mil, debido a la fiebre del oro en California y al paso fácil por el ferrocarril recién inaugurado (Vega y Jáuregui, 2000). Este desembarco es conocido como el incidente de la tajada de melón o sandía, debido a que inició con una riña callejera entre un vendedor de fruta local y un ciudadano norteamericano. Estados Unidos intervino en Panamá con la excusa de restablecer el orden y garantizar el tránsito entre los dos océanos. Los desembarcos norteamericanos se repitieron por solicitud de Colombia durante las guerras civiles de 1860, 1885 y 1899 y fueron el caldo de cultivo de la independencia panameña. Estados Unidos necesitaba con urgencia el paso entre los dos océanos, los tratados de 1846 y 1850 resultaron apenas “frágiles barreras” (Cavelier, 1997).

Nicaragua también fue víctima del imperialismo estadounidense en 1856. El pirata norteamericano William Walker asaltó la presidencia de este país centroamericano y extendió sus dominios hacia Costa Rica, en la frontera con Nueva Granada, ante el silencio cómplice

de su gobierno. En principio, Nueva Granada enfrentó estas agresiones norteamericanas a Panamá y Nicaragua con firmeza, con el apoyo de otros Estados hispanoamericanos como Perú y Venezuela (Rivas, 1961). El presidente Mallarino estabilizó la república después de las guerras civiles de 1851 y 1854, pero las relaciones internacionales no pasaban un buen momento en 1856, en especial respecto a Estados Unidos y Venezuela. Sin embargo, Ospina, sucesor de Mallarino, cedió y Nueva Granada indemnizó a Estados Unidos por el incidente de la tajada de fruta (Cavelier, 1997).

2.2. Los congresos hispanoamericanos de Lima

Los congresos hispanoamericanos de Lima de 1847 y 1864 muestran que el eje de la política hispanoamericana ya no estaba en Bogotá, aunque Colombia tuvo una actuación destacada en ambos espacios multilaterales. Para empezar, fue el único Estado que ratificó estos dos tratados, como los de Panamá de 1826. Ambos congresos iniciaron con Mosquera en la presidencia, Manuel Ancízar fue el ministro plenipotenciario de Nueva Granada en 1847, el panameño Justo Arosemena representó a los Estados Unidos de Colombia en 1864. La llegada de Murillo Toro a la presidencia hizo cambiar la posición de Arosemena, que estaba más cerca del panamericanismo de Mosquera que del hispanoamericanismo de Murillo Toro. En estos escenarios multilaterales, Colombia defendió principios de derecho internacional originales, alejados del tradicional derecho de gentes europeo, como la neutralidad en

asuntos ajenos y los arbitrajes para resolver controversias:

Los diplomáticos colombianos promovieron la elaboración de un derecho internacional americano diferenciado de la tradición europea caracterizada por el principio de legitimidad monárquica, *raison d'Etat* y uso de la fuerza. Entre los conceptos que consideraban propios del enfoque americano de las relaciones internacionales identificaron el principio de neutralidad respecto de los problemas de política interna de los estados, de no intervención, no interferencia y solución pacífica de las disputas internacionales (Clemente, 2012, p. 85).

El Congreso de Lima de 1847 fue la continuación del de Panamá de 1826. Este dejó cuatro tratados entre las repúblicas signatarias, uno de ellos de Confederación, para “sostener la soberanía y la independencia de todas y cada una de ellas” (art. 1). Sin embargo, el contexto internacional era muy diferente al de veinte años atrás, debido al crecimiento del poder estadounidense. Este Congreso fue celebrado en medio de varias amenazas a Hispanoamérica, no solo de Estados Unidos, sino de Gran Bretaña y Francia, por lo que buscó ser “una valla fuerte a las usurpaciones de las grandes potencias” (Cavelier, 1997).

En 1856, en medio de las amenazas de Estados Unidos a Panamá y Nicaragua, hubo dos congresos americanos más, uno en Santiago y otro en Washington. Nueva Granada participó activamente del segundo, que dejó como resultado un tratado similar al de 1847, pero no asistió al de Chile, ante su desencanto con las experiencias anteriores. El secreta-

rio Lino de Pombo llegó a considerar que la alianza americana no solo no era beneficiosa para Nueva Granada, sino que era perjudicial (Cavelier, 1997). Mosquera y Ospina estaban de acuerdo en su interés de crear un congreso americano permanente en Washington, donde tenían presencia todos los Estados del continente, aunque la tendencia del momento era hacia un hispanoamericanismo hostil hacia los Estados Unidos.

Por su parte, el Congreso de 1864 estuvo enmarcado también en agresiones imperiales contra Hispanoamérica, esta vez de Francia contra México y de España contra Perú y Santo Domingo. El Tratado de Unión y Alianza Defensiva del 23 de enero de 1865 fue firmado por Perú, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador y Venezuela:

Ese tratado de alianza, que se separaba del pensamiento de Colombia, no constituía adelanto ninguno sobre lo ya hecho en los tratados de Panamá, Lima, Washington y Santiago, y, por el contrario, significaba un retroceso respecto del firmado en el Primer Congreso de Lima en 1847 [...] En cambio, el tratado sobre conservación de la paz representa un positivo adelanto, en cuanto por vez primera, siguiendo las ideas que Colombia sostuvo debían adoptarse en el Congreso, se estipuló en un tratado multilateral americano la obligación de ocurrir a la decisión de un árbitro en caso de conflicto [...] Es nueva la obligación de recurrir al arbitraje, pero la concepción del tratado está muy atrasada respecto a lo que sobre arreglo pacífico de controversias había logrado Colombia hasta 1860 por medio de los tratados bilaterales (Cavelier, 1997, pp. 26-27).

A MODO DE CONCLUSIÓN

Colombia fue una potencia regional hispanoamericana en los primeros años de la república, la Secretaría de Relaciones Exteriores y los asuntos internacionales ocuparon un lugar central en los inicios del Estado nacional. La alianza liderada por Colombia contra España en tiempos de la independencia tuvo diferentes motivaciones: México fue la más comprometida, Perú se sumó por necesidad, Buenos Aires mantuvo la distancia. En la década de 1820, Estados Unidos tuvo una actitud expectante frente a Colombia y Gran Bretaña, pero a mediados de siglo su poder parecía indiscutible en la región. Como muestran las memorias del canciller al Congreso, el principal interés de las potencias en Colombia era comercial, incluso de otras como Francia, Portugal, Países Bajos y Suecia y Noruega. Francia y la Santa Sede demoraron su reconocimiento a Colombia y otras repúblicas hispanoamericanas debido a sus compromisos con España. El Congreso de Panamá de 1826 fue el culmen del poder colombiano y el fracaso mayor de Bolívar: allí naufragó su proyecto de unidad regional y el canciller Gual, figura estelar de los primeros años de la república, terminó aislado en México.

Tras la hiperactividad diplomática de la primera república de Colombia, la Nueva Granada de mediados de siglo tuvo un comportamiento internacional inestable, marcado por la nostalgia o el “desengaño” causado por la división colombiana, las dificultades económicas y la pérdida de parte del Amazonas con Brasil. Esto llevó al Congreso a discutir la desaparición de la Cancillería y al gobierno

a proponer que la república se convirtiera en un protectorado inglés o norteamericano. En estos años, Estados Unidos reemplazó a Gran Bretaña como la potencia más fuerte del sistema internacional y la relación con los vecinos hispanoamericanos fue cordial, herencia de la independencia.

La Constitución de 1863 unió a los estados soberanos colombianos por medio del derecho de gentes, la federación parecía una liga de estados, más que un solo país. Las relaciones exteriores eran uno de los pocos asuntos del resorte del gobierno nacional. La Secretaría de Interior y Relaciones Exteriores fue la más importante de las cinco de la era radical, por allí pasaron los internacionalistas más destacados del Olimpo. Por estos años, Colombia fue neutral en las guerras de la Triple Alianza, el Pacífico y Estados Unidos-España; Mosquera rompió la neutralidad en la guerra entre Perú y España en 1867, lo que contribuyó a su caída definitiva. La *Constitución Política de la República de Colombia* de 1886 convirtió a las secretarías en ministerios, aunque la Cancillería luce relegada en tiempos de la regeneración. La pérdida de Panamá en 1903 fue un golpe duro para la diplomacia colombiana, que comprendió los costos y riesgos de contar con una diplomacia activa.

Para finalizar, cabe esbozar algunas preguntas para continuar este debate sobre el comportamiento internacional de Colombia en el siglo XIX: ¿cómo periodizar la historia internacional colombiana del siglo XIX?, ¿cuáles fueron sus momentos más importantes?, ¿a qué se debe el desinterés respecto a este asunto de los últimos años y por qué el interés renovado reciente?, ¿qué pueden aportar otras disciplinas

como la economía u otras ciencias sociales al estudio de este tema?, ¿cuáles son los referentes hispanoamericanos más importantes para hacer un ejercicio comparativo?

REFERENCIAS

Primarias

- Gual, P. (1823). *Memoria del secretario de relaciones exteriores presentada al primer Congreso Constitucional de Colombia*. Bogotá.
- Gual, P. y Molina, P. (1825). *Tratado entre Colombia y Centroamérica, firmado en Bogotá el 15 de marzo de 1825*. Bogotá.
- Mallarino, M. y Bidlack, B. (1846). *Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio entre la República de la Nueva Granada y los Estados Unidos de Norte América*. Bogotá.
- Mosquera, J. y Monteagudo, B. (1822). *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre la República de Colombia y el Estado del Perú*. Lima.
- Mosquera, J. y Echeverría, J. (1822). *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre las Repúblicas de Colombia y Chile*. Santiago.
- Mosquera, J. y Rivadavia, B. (1823). *Tratado de Amistad y Alianza entre el Estado de Buenos Aires y la República de Colombia*. Buenos Aires.
- Restrepo, C. (1995). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, J. (1827). *Exposiciones del secretario del interior y relaciones exteriores ante el Congreso de Colombia*. Bogotá.
- Revenge, J. (1826). *Exposición del secretario de relaciones exteriores ante el Congreso de Colombia*. Bogotá.

- Santamaría, M. y Alamán, L. (1823). *Tratado de Amistad, Liga y Confederación entre la República de Colombia y la Nación mejicana*. Ciudad de México.
- Santander, F. (1824-1826). *Mensajes del vicepresidente al Congreso de Colombia*. Bogotá.
- Varios. (1826). *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua*. Ciudad de Panamá.
- Varios (1848). *Tratado de Confederación*. Lima.
- Varios (1865). *Tratado de Unión y Alianza Defensiva entre los Estados de América*. Lima.

Bibliográficas

- Borda, S. (2019). *¿Por qué somos tan parroquiales? Una breve historia internacional de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Bushnell, D. (2010). Colombia en el mundo, en Meisel, A. (coord.), *Colombia: crisis imperial e independencia (1808-1830)*. Lima: Fundación Mapfre.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Caicedo, J. (1974). Historia diplomática, en *Historia Extensa de Colombia*, t. 17. Bogotá: Lerner.
- Cavelier, G. [1949] (1997). *Política internacional de Colombia*, ts. 1 y 2. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Clemente, I. (2012). Colombia en el mundo, en Castro, B. (coord.), *Colombia: la construcción nacional (1830-1880)*. Madrid: Fundación Mapfre.
- Gutiérrez, D. (2012). *El reconocimiento de Colombia: diplomacia y propaganda en la coyuntura de las restauraciones (1819-1831)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Martínez, F. (2001). *El nacionalismo cosmopolita: la referencia europea en la construcción nacional en Colombia, 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República.

- Rivas, R. (1961). *Historia diplomática de Colombia (1810-1934)*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Rojas, D. (2004). El redescubrimiento de las relaciones internacionales para la historia política de Colombia, en Ayala, C. (ed.), *La historia política hoy: sus métodos y las ciencias sociales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Palacios, M. y Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma.
- Tickner, A. y Bitar, S. (2017). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tirado, A. (ed.) (1989). *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Vega, R. y Jáuregui, S. (2000). La guerra de la Sandía de 1856 en Panamá: una reconstrucción a partir de las fuentes diplomáticas de Francia. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 27. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Etnias y política exterior: la participación raizal en la política exterior colombiana tras el fallo de La Haya 2012-2017*

Christian Chacón Herrera**

RESUMEN

Este artículo muestra la forma en que participó la etnia raizal en el período 2012-2017 en la política exterior colombiana, puntualmente en los asuntos vinculados al diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua tras lo determinado por la Corte Internacional de Justicia. A través de entrevistas y seguimiento de prensa, se rastrea la evolución de la toma de decisiones del gobierno colombiano y se interseca con las acciones raizales descritas por sus protagonistas. Con el acercamiento a estudios de etnias y política exterior, surgen tres categorías de análisis, a saber, la confrontación, la coopta-

ción y la cooperación, por medio de las cuales se aterrizan los hechos dentro del período y se concluye la importancia de estudiar los grupos étnicos y su influencia en la política exterior de los Estados, en este caso particular, en la colombiana.

Palabras clave: política exterior, etnias, raizales, San Andrés, Providencia.

Ethnic groups and foreign policy: The participation of the raizal community in the Colombian foreign policy after the ICJ decision 2012-2017

* Este artículo es fruto del trabajo de maestría presentado por el autor en la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, para optar al título de estudios políticos, y su contenido está basado en lo presentado en dicho documento.

** Politólogo, magíster en estudios políticos. Investigador en temas de política exterior, cooperación internacional y relaciones internacionales en la Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, y en el Observatorio de Política y Relaciones Internacionales Colombianas, Opric, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (Colombia). [cchaconh@unal.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-3835-8783].

Recibido: 7 de junio de 2021 / Modificado: 23 de julio de 2021 / Aceptado: 26 de julio de 2021

Para citar este artículo:

Chacón Herrera, C. (2022). Etnias y política exterior: la participación raizal en la política exterior colombiana tras el fallo de La Haya 2012-2017. *OASIS*, 35, pp. 97-121

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.06>

ABSTRACT

This article shows how the Raizal population participated in Colombian foreign policy during the period 2012-2017, more precisely in issues related to the borders controversy between Colombia and Nicaragua, after the decision of the International Court of Justice. Through interviews and press research, the evolution of the decision-making process of the Colombian Government is tracked and this is cross-referenced with the Raizal actions reported. In the approach to ethnic groups and foreign policy studies, three categories of analysis emerge: confrontation, co-optation and cooperation, across which the facts are shown for the period, concluding with the relevance of studying the ethnic groups and their influence in States' foreign policy, particularly Colombian foreign policy.

Keywords: foreign policy, ethnics, Raizal population, San Andrés, Providencia.

INTRODUCCIÓN

El diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua ha sido un tema importante en la política exterior colombiana, pues de los distintos asuntos limítrofes recientes, este es el que mayor riesgo ha representado a la soberanía de Colombia. El tema ha tomado relevancia en los períodos en los que Nicaragua ha puesto en duda la configuración limítrofe existente después del tratado Esguerra-Bárceñas, tanto en la década del 80 como a inicios del siglo XXI.

El punto más álgido de esta disputa se dio en la decisión final de la Corte Internacional

de Justicia (CIJ) de 2012, la cual redibujó los límites en el Caribe para atender al principio de equidad, con lo que otorgó derechos sobre el espacio marítimo a Nicaragua más allá del conocido meridiano 82 (que no constituía una frontera en sí misma) y encerró al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en lo que vendrían a ser aguas territoriales nicaragüenses.

Lo sucedido en 2012 desencadenó un conjunto de discusiones alrededor de los escenarios y las estrategias que Colombia debía seguir para resolver las fallas propias y las ajenas, ya que, según analistas, la Corte Internacional de Justicia cometió varios fallos en su decisión final del litigio. Con esto, el tema se volvió un asunto de política exterior al señalarse la inaplicabilidad del fallo, al hacer un llamado a terceros países afectados para rechazar la decisión y al construir un conjunto de estrategias externas que pudieran darle a Colombia una posición favorable de cara a los efectos futuros que pudiera tener la decisión.

En el ámbito académico, se plantearon distintas posiciones para explicar el fallo y para generar escenarios futuros (Chacón, 2020). Desde el derecho internacional, fueron insistentes las menciones a los errores de la CIJ en la decisión final, incluso con acusaciones de injerencia indebida y de injusticia, en un claro tono nacionalista (Acevedo, 2017; Valencia Restrepo, 2013; Trujillo y Torres, 2013; Gaviria Liévano, 2014; Benavides y Encinales, 2017). La perspectiva geopolítica también tuvo cabida en los análisis, con acusaciones, por un lado, a China de injerir en la decisión y, por otro lado, señalamientos de un apetito nicaragüense por lograr mayor influencia en la zona o incluso la

amenaza a la soberanía colombiana por la presencia de potencias en el mar Caribe (Ramírez, 2014; Sanín y Ceballos, 2013; Peña Chivatá, 2016; Barrera Sotelo, 2015). Por último, los análisis desde la visión de política exterior se enfocaron puntualmente en contrastar el hecho con la visión tradicional de un perfil bajo en la acción internacional colombiana, que históricamente ha desembocado en pérdidas territoriales (Robles Castro, 2014; Bermúdez Torres, 2014; Sánchez y Mejía, 2014; Pabón Arrieta, 2016).

No obstante, estas visiones se hacen desde el Estado como un agente aislado, al estilo de la “bola de billar” en el contexto de un sistema de unidades estatales. Se pierde de vista el conjunto de actores domésticos que tienen relevancia en la construcción de la política exterior y que desafían la misma; en este caso puntual, la población étnica raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina queda al margen de la discusión académica o simplemente aparece como un conjunto de víctimas de la circunstancia sin capacidad de agencia.

La perspectiva desde los raizales y su relación con el Estado ha sido tratada, pero fuera del ámbito de la política exterior (Chacón, 2020). Por ejemplo, muchos de los abordajes históricos, antropológicos y políticos se han centrado en: 1. la autodeterminación como categoría recurrente demandada por los raizales; 2. el conflicto entre identidades que dicha autodeterminación produce, y 3. la lucha por el reconocimiento de la particularidad raizal. Toda esta literatura que reivindica lo raizal se alimenta de la visión nativa de un Estado colonial, invasor y no garante de los derechos de la población étnica (Bush, 1992; Avella, 2002;

Charry Joya, 2002; Guevara 2006, 2007; Valencia, 2005, 2011; Ortiz, 2013; González Palacios, 2016; García Taylor, 2017). Además, se ha abordado la lucha del grupo étnico raizal en el reconocimiento que hoy tienen en la Constitución Política de Colombia de 1991 (Castaño, 2017). Este trabajo ubica a los raizales en el centro de la discusión e indaga por su participación en la construcción de la política exterior colombiana en el fallo ocurrido en La Haya en 2012.

Así, pues, se señala que el grupo étnico raizal participó en la política exterior colombiana en el período 2012-2017, motivado por los cambios producidos en el diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua definido por la CIJ. Esta participación se produjo en el marco de una relación estratégica con el Estado colombiano que se dio a través de la confrontación de los raizales hacia el Estado, la cooptación del Estado a los raizales y la cooperación entre ambas partes. De esta relación estratégica es posible identificar acciones de política exterior de Colombia en el período indicado.

En ese orden de ideas, este trabajo abrevia de las aproximaciones de la relación etnias y política exterior, las cuales dan cuenta de la importancia que tienen los grupos étnicos en la construcción de las acciones exteriores de los Estados. Para explicar los resultados de la interacción entre etnias y política exterior, en primera medida, se edifica un instrumento analítico con base en los distintos estudios que desarrollan la relación etnias y política exterior; en segundo lugar, el trabajo empírico se nutre de la revisión de la prensa local del archipiélago, puntualmente del periódico *El Isleño* (pues este cuenta con un archivo digital desde

2011), ya que en este diario se recogen tanto las notas de prensa como la opinión escrita de distintos isleños sobre la problemática. Y, en último lugar, se hace uso del trabajo de campo realizado para la investigación con los testimonios recogidos en entrevistas semiestructuradas con los habitantes del archipiélago vinculados a distintas aristas del proceso. Todo esto con el fin de demostrar que lo étnico es importante y tiene relevancia en el estudio de la política exterior colombiana.

En esa medida, el documento sigue una estructura que inicialmente explora la relación entre etnias y política exterior, y construye así una matriz analítica a través de tres categorías: la confrontación, la cooptación y la cooperación, que se hilvanan conforme a los avances de la literatura sobre la materia. Posteriormente, se desarrollan los hitos relevantes que atienden las tres categorías construidas, los cuales demuestran la forma en que esta triada construye una relación estratégica que desemboca en resultados de política exterior. Por último, el documento señala algunas conclusiones y reflexiones finales sobre el enfoque propuesto y sobre los alcances de una visión desde los grupos étnicos en el estudio de este subcampo de las relaciones internacionales.

LA RELACIÓN ENTRE ETNIA Y POLÍTICA EXTERIOR, ¿DOS EXTRAÑOS?

La literatura convencional de política exterior posiciona al Estado como el actor central e incontestable en la construcción de la política exterior. Los enfoques clásicos de las relaciones internacionales han explicado la actuación estatal con base en la construcción de un actor

racional/maximizador que atiende asuntos de seguridad y equilibrio de poder (Waltz, 1988), o un actor que en la interacción identifica intereses mutuos y escenarios satisfactorios (Keohane y Nye, 1988). Incluso, de las teorías clásicas se han desprendido debates sobre los tomadores de decisiones de política exterior (Rose, 1998; Ripsman, Talliaferro y Lobell, 2016), sobre sus preferencias (Moravcsik, 1997) o sus identidades (Kubalkova, 2016).

Una vez desprendido el Estado de esta visión de unicidad, se ha hecho énfasis en los tomadores humanos de decisiones, su personalidad (Hermann, 1980; Preston y Dyson, 2006), el proceso de toma de decisiones y las dinámicas de burocratización de la política exterior (Allison, 2012; Halperin y Clapp, 2006; Hudson y Day, 2019; Neack, 2018); lo cual logra proponer explicaciones en torno a la forma final que toma una decisión de política exterior o incluso de dicha política en su totalidad.

Un ámbito más atípico en la producción académica ha sido el de las etnias y la política exterior, aunque no por eso inexistente. En la revisión de Chacón (2020) se pueden clasificar los trabajos de grupos étnicos y política exterior en cuatro enfoques: identitarios, para-diplomáticos, de cabildeo y de Alianza Étnica Transnacional (AETN), en donde se agrupan distintas realidades políticas de varias latitudes, lo cual implica comprensiones diversas en torno al concepto de etnia y su alcance en la política exterior.

Cada uno de estos enfoques tiene en común señalar a los grupos étnicos como un factor doméstico importante en el momento de comprender aspectos de política exterior, pues

dichos grupos cuentan con capacidad de agencia para producir cambios en las decisiones que los Estados toman para actuar en el ámbito externo o para resolver un asunto de interés para estos grupos. Empero, los enfoques posicionan a las etnias respecto al Estado de manera diferenciada en tres categorías que podríamos clasificar como confrontación, cooptación y cooperación. Estas tres categorías hacen del vínculo entre Estado y etnias una “relación estratégica” (Villar, 2003) que desemboca en una incidencia en la acción estatal.

La confrontación es entendida, desde los abordajes que relacionan etnias con política exterior, como una construcción discursiva e identitaria inicial, de diferenciación con el actor dominante (Davies, 1996) y de consolidación de una identidad propia. De esto, las etnias construyen una especie de “trinchera”, que es el espacio desde el cual se ataca a la contraparte, se le desafía y se posiciona un discurso étnico propio (Balci, 2017), sobre todo, cuando el grupo se ve sometido a opresión, asimilación forzosa, violencia física o genocidio, lo cual lo hace reclamar su autodeterminación como pueblo o grupo (Zhu y Blackford, 2005).

Tras la construcción discursiva e identitaria, se sigue una exteriorización, victimización y movilización internacional del grupo étnico (Moore, 2002), cuya acción se manifiesta en escenarios políticos externos al Estado nacional, la amenaza a su identidad o los daños producidos por el actor dominante (puntual-

mente el Estado nacional); en la medida en que existe una negativa en el ámbito nacional por reconocer sus derechos como etnia y su particularidad sociocultural (Zhu y Blackford, 2005). La acción de confrontación se consolida en el enfoque de valores propios por encima de la identidad nacional (Zeraoui, 2011)¹ buscando un respaldo externo de otros Estados o grupos para lograr recursos políticos que son difíciles de adquirir nacionalmente (Lequesne y Paquin, 2017). Así, es el grupo étnico el que activa esta dimensión de la relación estratégica.

La dinámica de cooptación es la respuesta del Estado a las acciones de confrontación y, aunque no es siempre exitosa, es la forma con la que las autoridades estatales intentan desactivar las acciones del grupo étnico, alinean los intereses de las partes y aproximan a los integrantes del grupo étnico a la toma de decisiones, es decir, se coopta a estructuras dirigentes para absorber las amenazas, mantener la integridad y legitimidad del Estado, y se mina la legitimidad de la contraparte (Valenzuela y Yevenés, 2015).

Vanderbush (2009) expone claramente la forma en que los grupos étnicos pueden ser cooptados para ser promotores de las políticas estatales, las cuales son legitimadas una vez se responde a las demandas realizadas por parte de quienes se sienten excluidos; cuestión por la cual son insertos en los espacios de toma de decisiones. Aquí se da una dinámica de cambio de *outsiders* a *insiders* en la toma de decisiones

¹ El autor aquí menciona la protodiplomacia como fenómeno que se escinde de la paradiplomacia. La amplitud de este último término hace que sea un concepto difícil de aprehender en el análisis de un fenómeno puntual, pues parece aplicable a cualquier acción estatal y no estatal y con cualquier intencionalidad, confrontacional o cooperativa.

(Shain, 1995), se construye una agenda común con puntos de encuentro entre las partes, en lo referente a la política exterior, y se morigeran así las demandas del grupo étnico, abriendo la puerta a las dinámicas cooperativas.

Por su parte, la cooperación se convierte en un ejercicio producto de la simbiosis de los intereses y apoyos mutuos de las partes, que se espera supere las distancias entre ellos (Haney y Vanderbush, 1999). La imagen de “presionar sobre una puerta abierta” (Rubenzer, 2008) es muy precisa para dar cuenta de que el camino ha sido allanado, y ya no existen puntos de enfrentamiento entre las partes; por el contrario, ahora existen preferencias de política y objetivos comunes.

En el escenario de cooperación, el grupo étnico busca el enmarcamiento (*framing*) de la esencia de la acción de política exterior (Vanderbush, 2009), pues la agenda étnica posible en medio de la simbiosis es aupada por los representantes del grupo étnico y respaldada por el Estado, conforme estos primeros respalden la iniciativa estatal y la legitimen frente a sus pares como la vía posible para lograr los objetivos. Rubenzer (2008) llama a esto una “convergencia estratégica”, de la cual surgen las decisiones de política exterior que reflejan el vínculo y el trabajo entre las partes.

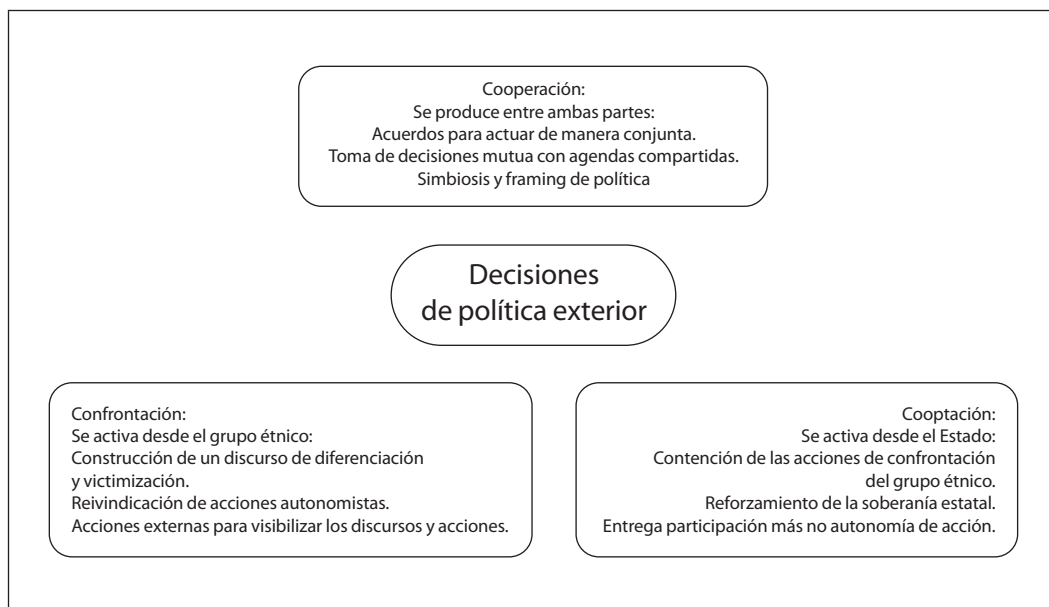
Este trabajo hará uso de esta clasificación para comprender la relación entre los raizales y el Estado colombiano, de cara a explicar la configuración de intereses y las acciones durante el período de análisis. Es importante clarificar la diversidad de intereses en el seno de la etnia raizal, pues allí conviven, por un lado, líderes de

una élite política del bipartidismo colombiano (Partido Liberal y Partido Conservador) que ha ocupado cargos del nivel nacional (muchos de ellos en el ámbito de la política exterior); y, por otro lado, líderes comunitarios que en distintas coyunturas han edificado grupos de presión y movimientos sociales como Sons of the Soils (sos), Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination (AMEN SD) y el Raizal Council, a través de los cuales se han organizado distintas acciones políticas de relevancia para la política exterior.

Lo anterior es importante en la medida que en la construcción conceptual pareciera concebirse el grupo étnico de manera unitaria y sin fracturas; sin embargo, en el caso de la etnia raizal, la diversidad hace que los frentes de acción por parte de los raizales sean diversos y que el Estado actúe a través de distintos canales para encauzar las demandas del grupo étnico, no siempre con el éxito deseado. Asimismo, es relevante señalar que la esquematización del proceso no implica linealidad ni un orden específico, ya que se presentan escenarios diversos en los que se mueve el relacionamiento estratégico, en donde es posible que no se produzca una eliminación completa de la confrontación, una total cooperación o la posibilidad de que no todos los actores sean cooptados. Los hechos entre 2012 y 2017 entre el Estado y la etnia raizal dan cuenta de estas dinámicas y aportan una explicación posible para los resultados de política exterior en asuntos referidos al diferendo limítrofe, al fallo de La Haya y a la frontera insular.

Esquema 1

Dinámicas de confrontación, cooptación y cooperación entre etnias y Estado.



Elaboración propia.

LOS RAIZALES Y LA POLÍTICA EXTERIOR: TRAZANDO EL RECORRIDO DESDE EL FALLO HASTA LA CONTRADEMANDA EN CLAVE DE LA TRIADA CONFRONTACIÓN, COOPTACIÓN Y COOPERACIÓN

Como ya se indicó, el fallo de La Haya de 2012 ha sido abordado desde muchas aristas, aunque difícilmente se ha visibilizado la acción de los raizales. El trabajo de Ramírez, Mantilla y Román (2019) le ha dado relevancia al papel

de los raizales a través de sus acciones, pero no ha buscado vínculo alguno con su incidencia en la política exterior, ya que han englobado su trabajo en torno al concepto de paradiplomacia², el cual enmarca una serie diversa de acciones también de instituciones gubernamentales locales y, por ende, pierde de vista la relación raizales-Estado que puede explicar decisiones externas del Estado colombiano en su acción externa.

² Badillo, Galeano y Rodríguez (2020) también han hecho su aporte desde la categoría de paradiplomacia en el Caribe como una diplomacia subnacional, enfocada en las instituciones subnacionales de la ciudad de Barranquilla (Colombia), explorando las dinámicas de la construcción de identidad.

El período que se estudia aquí inicia en marzo de 2012 y termina en noviembre de 2017, período en el que se dio una relación raizales-Estado alrededor del diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua, y que resulta ideal no solo para describir las acciones del grupo étnico como paradiplomacia, sino para establecer sus vínculos y efectos en la política exterior. La figura 1 reconstruye la línea temporal de los sucesos relevantes durante este período y se reconstruye a través de las voces de los involucrados y de la revisión de prensa local únicamente, ya que una historia detallada sobrepasa el propósito de este trabajo.

Tabla 1
Personalidades relevantes para el período con filiación política o institucional. La convención (E) indica que fueron entrevistados para este trabajo

ACTORES RELEVANTES EN EL PERÍODO	POSICIÓN SOCIAL DENTRO DEL ARCHIPIÉLAGO
Kent Francis (E)	Político local (Partido Liberal)
Everth Hawkins (E)	Político local (Cambio Radical)
Corine Duffis (E)	Lideresa social (AMEN SD-Autoridad Raizal)
Ofelia Livingston (E)	Lideresa social (Autoridad Raizal)
Endis Livingston (E)	Líder social (Autoridad Raizal)
Harold Bush (E)	Analista local
Enrique Pusey (E)	Pastor y líder social (AMEN SD-Autoridad Raizal)
Sally Ann Taylor	Analista local
Joaquín Polo (E)	Político local

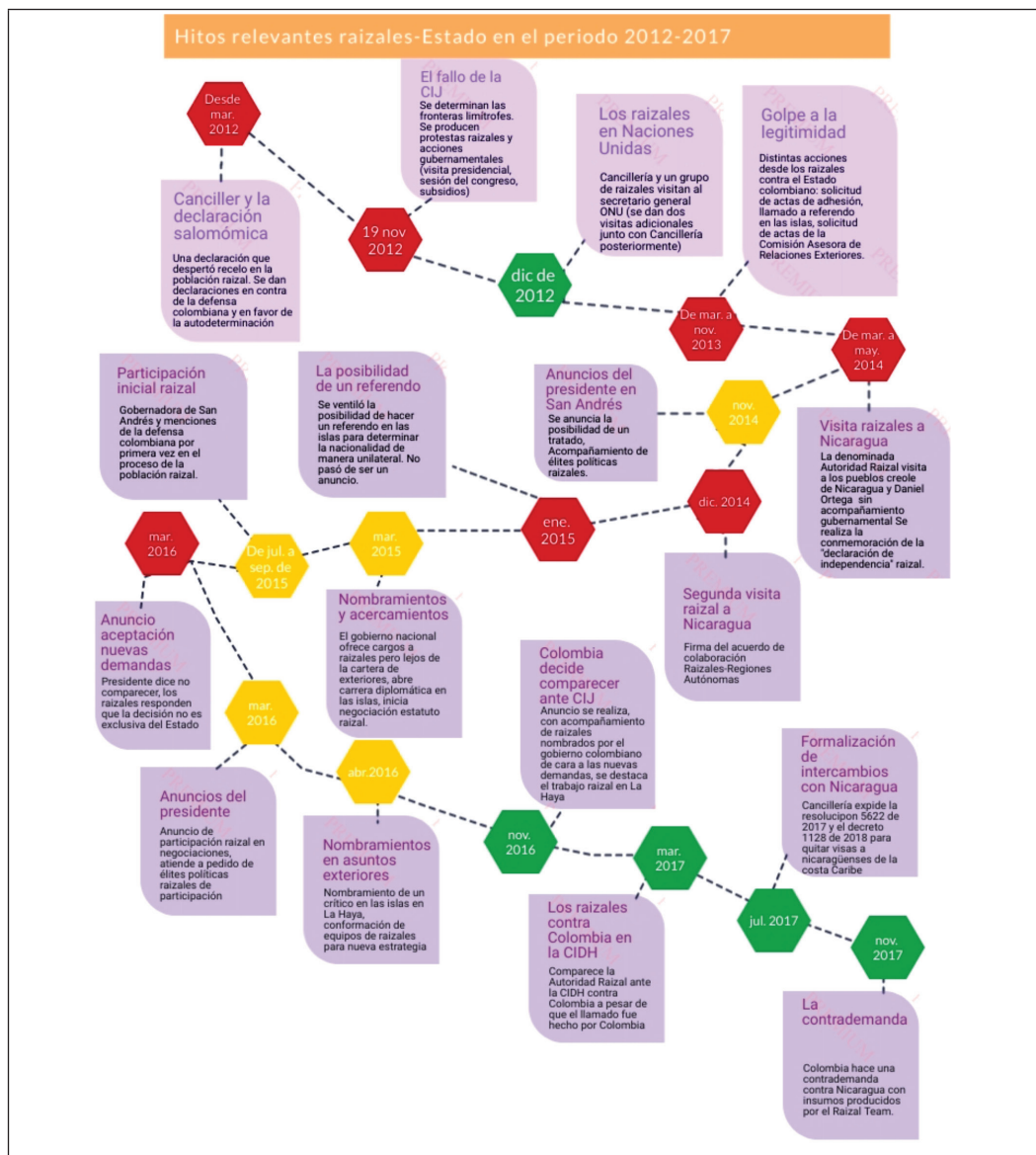
Germán Celis (E)	Líder social (Juventudes AMEN-SD)
Fady Ortiz (E)	Líder social y funcionario de cancillería en La Haya.
Walt Hayes (E)	Líder social (Autoridad Raizal)

Elaboración propia.

ACCIONES DE CONFRONTACIÓN

Las dinámicas de relacionamiento raizales-Estado, en el marco de la confrontación, tuvieron un punto de partida en una declaración realizada días antes del pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia por parte de la que fuera canciller en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018), María Ángela Holguín. La manifestación de que se estaba frente a una decisión “salomónica” de la CIJ respecto al diferendo limítrofe fue vista de manera negativa por parte de la población raizal, la cual, a través de una de las tribunas de opinión del diario *El Isleño*, condenó lo indicado por la canciller e iniciaron un proceso de reconstrucción de memoria alrededor del territorio. Adicional a ello, también señalaron al Estado colombiano como responsable en ceder sistemáticamente el territorio raizal, como en el caso de la pérdida de la costa de la Mosquitia, sus islas adyacentes y las cesiones adicionales con los tratados de finales de siglo xx en el Caribe (Francis, Mow y Gallardo, 2012). Aquí, la edificación de un discurso del grupo étnico vinculado a la idea de un territorio amenazado y de una identidad tejida en torno a él marcó la posición raizal.

Figura 1
Algunos de los sucesos vinculados a la relación Estado-raizales, identificados por colores, con rojo para confrontación, amarillo para cooptación y verde para cooperación.



Elaboración propia.

Tras esto, Ortiz (2012, 2012a) y Bush (2012) profundizaron la discusión, considerando la exclusión y no participación ni consulta a los raizales en los procesos de definición de límites como un ejercicio neocolonial de Colombia hacia el archipiélago y sus gentes, pues se cercenaron los derechos a la consulta previa y a la libre determinación del grupo étnico. A esto se le adicionaría el señalamiento de que el territorio del Caribe es un espacio al que pertenecen los raizales de manera ancestral y la representación de Colombia en La Haya había negado dicha pertenencia.

Estas reclamaciones al Gobierno Nacional, junto con las de la Asamblea Departamental de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por el desconocimiento de las estrategias promovidas por los raizales (Asamblea Departamental, 2012) fueron evidentes en la contramemoria publicada por la CIJ con los argumentos del Estado colombiano tras la finalización del proceso (Counter-memorial of the Republic of Colombia, 2008). En dicha publicación no existe mención alguna a los raizales y apenas se da un reconocimiento a la institución Coralina, la cual es la encargada de manejar los asuntos medioambientales del archipiélago.

La carta abierta del exgobernador Ralph Newball³ al presidente Juan Manuel Santos, tras el fallo, representaba la posición de una parte de los raizales más radicales, haciendo un llamado a que fuera reconocida la autodeterminación del territorio raizal y, con ello,

“podremos nosotros [los raizales] apelar a la Corte por nuestro mar territorial ancestral” (Newball: que el presidente, 2012). Lo anterior, es reforzado por Harold Bush en una carta que fue enviada (mas no publicada) a *The Economist*, en Londres, en la cual señala que se desconoce a los raizales, pues todo se maneja desde Bogotá (*El Isleño*, 2012).

Un llamado directo al gobierno colombiano vino de parte de los sectores oficiales locales, como la Asamblea Departamental, junto con otros sectores raizales organizados, los cuales hicieron un llamado a la desclasificación de las Actas de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE), las cuales son clasificadas, pese a que la Asamblea señale que “corresponden o pertenecen como parte integral de nuestra nueva historia y en especial, como parte fundamental de la historia del pueblo raizal” (Bermúdez Davis, 2013). Posteriormente el grupo *Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination* AMEN SD desafió al Estado colombiano con el propósito de deslegitimar sobre la soberanía colombiana, ya que sus miembros solicitaron copia de las actas de adhesión del archipiélago al proyecto nacional colombiano, a lo cual el gobierno respondió que “no hemos localizado en los instrumentos de consulta disponibles el documento oficial correspondiente a este importante aspecto. Sin embargo, no queremos descartar la posibilidad de que se encuentre en alguno de nuestros fondos documentales, como es el caso de la Secretaría de Guerra y Marina compuesto por

³ Sobre Newball pesó una destitución en 2003, aunque en el archipiélago algunos consideran que esta acción fue una represalia ante el perfil proindependentista del gobernador, el cual abandonó el territorio por amenazas.

1619 tomos” (Molano Bravo, 2013). Aunque otros analistas indican que el documento no existe, pues más que adhesión hubo una vinculación de facto impuesta por Colombia (Bush, 2013). Hasta este punto, la construcción de la desidentificación de los raizales frente al Estado colombiano se fue edificando tras el fallo de La Haya.

La conformación de la denominada Autoridad Raizal, que sería una representación de los raizales más críticos con el Estado colombiano, se dio en el marco de un congreso raizal en 2013, que tuvo invitados internacionales de Cataluña, Islas Vírgenes, Puerto Rico y que reflexionó sobre un Estatuto Raizal que bebía de la normativa nicaragüense para los pueblos del Atlántico, entre ellos Creole y Miskito. Va a ser esta Autoridad Raizal⁴ la que ejecute la primera acción internacional de los raizales en 2014 al visitar la región Creole nicaragüense, la cual es vista como una sola familia por parte de los raizales. Según los relatos de Corine Duffis, la región “fue separada como ganado por el tratado Esguerra-Bárceñas” (Duffis, 2018, comunicación personal) y para Celis (comunicación personal, 2018) “es un pueblo hermano”. Allí, los representantes manifestaron el descontento y los vejámenes a los que son sometidos bajo la soberanía colombiana, con la sobrepoblación y el modelo de turismo intensivo en las islas (Delegación del pueblo raizal, 2014).

En 2014, tras la conmemoración de la “declaración de independencia raizal” realizada

en 2007⁵, Corine Duffis interpelaría en una carta al Estado colombiano, desdiciendo de su soberanía, de la falta de atención a los raizales e insistiría en el hecho de que “la pertenencia del territorio es del grupo étnico raizal [...] incluso antes de que Colombia existiera como Estado” (“Carta de Corine Duffis”, 2014). La posterior visita a Nicaragua, que esta vez incluyó una reunión con el presidente Daniel Ortega ese mismo año, dejó como resultado un acuerdo de colaboración con asuntos culturales, económicos, deportivos, la cual reforzó los lazos entre las partes. Para Duffis, según lo que se presentó para el acuerdo “[en Nicaragua] nos aprobaron absolutamente todo (...) y al pasarlo al presidente [Daniel Ortega] estuvo totalmente de acuerdo con todo” (Duffis, comunicación personal, 29/08/2018). Esto fue visto como “el mayor acercamiento de la comunidad raizal a Nicaragua (...) era un claro desafío a la política oficial que, en efecto, cerró ese contacto o acercamiento entre dos comunidades hermanas, debido a políticas de soberanía” (Bush, comunicación personal, 03/08/2018).

Las acciones de confrontación continuaron para 2017, cuando una nueva Autoridad Raizal⁶ se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tras la solicitud del Estado colombiano para que se diera una opinión consultiva de este estamento frente a la violación de derechos humanos en el Caribe por grandes megaproyectos, en clara alusión a la posibilidad de la construcción de un canal

⁴ Conformada por Corine Duffis, Enrique Pusey, Jairo Rodríguez Davis, escogidos en el Congreso Raizal.

⁵ Esta es relatada por González Palacios (2016, pp. 151-152).

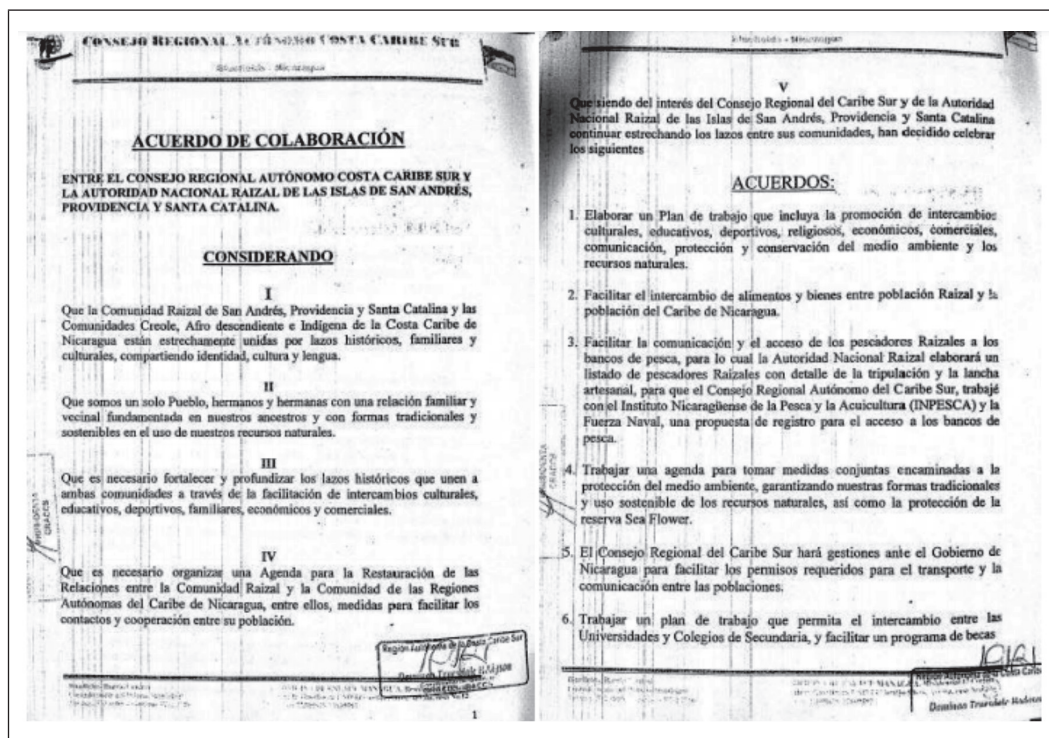
⁶ La nueva autoridad raizal estaba compuesta por Walt Hayes, Endis Livingston, Ofelia Livingston.

por el río San Juan, en Nicaragua. La estrategia colombiana, que buscaba tener argumentos para las nuevas demandas nicaragüenses presentadas en 2016 ante la CIJ, fue confrontada por dicho grupo, el cual señaló que la violación de los derechos humanos era realizada por Colombia y que los megaproyectos también estaban afectando su territorio ancestral. Respecto a esta aparición ante el organismo continental, Ofelia Livingston señaló que “Colombia (...) no habla de los raizales de San Andrés, sino

que habla de los colombianos radicados en el Departamento (...) no hizo la diferenciación” (comunicación personal, 31/08/2018); por su parte, Endis Livingston fue enfático en señalar que los raizales asistieron para “hacer ver a la corte de que (sic) en el Estado colombiano (...) se busca proteger [los ecosistemas] fuera del territorio, pero dentro del territorio no tienen ninguna política de protección del medio ambiente” (comunicación personal, 30/08/2018).

Imagen 1

Acuerdo de colaboración firmado en Rama Cay, Nicaragua



Fuente: Documento obtenido en el trabajo de campo con miembros de la Autoridad Raizal del Archipiélago.

En suma, se pueden identificar distintas acciones de confrontación por parte de los raizales hacia el Estado, tanto en el ámbito doméstico como en el ámbito internacional. Estas acciones tuvieron efectos en la relación entre las partes en el marco de la política exterior, pues, como se ha propuesto, la confrontación implica la construcción de una identidad diferenciada, la victimización como herramienta para la acción exterior y la puesta en marcha de acciones internacionales propias que se “saltan” al Estado. Así, los raizales como grupo étnico tuvieron como propósito incidir en la política exterior, a través de su confrontación con el Estado, para posicionar su agenda étnica respecto a los asuntos vinculados a la cuestión limítrofe con Nicaragua y a la defensa de su territorio.

ACCIONES DE COOPTACIÓN

La cooptación fue la forma en que el Estado respondió a las presiones de confrontación ejercidas por los raizales. Inicialmente, a finales de 2012, justo después del fallo, el Gobierno de Colombia inició un proceso de acercamiento indirecto con el traslado de sesiones del Congreso y con el despliegue de un conjunto de respuestas institucionales como el “Plan San Andrés”⁷, la convocatoria al concurso de carrera diplomática en San Andrés Isla y la inclusión del archipiélago en el Conpes 3805 de 2014 “Fronteras para la prosperidad”, ya que este no era considerado hasta este punto

como una frontera según la ley de fronteras (Ley 191 de 1995). Además, la canciller María Ángela Holguín se comunicó con la Asamblea Departamental, indicando que en el proceso de defensa se hizo partícipes a distintos notables de las islas.

Para 2013 se nombró a Joaquín Polo Montalvo, muy cercano a las islas, como parte del equipo de revisión de la defensa de Colombia, en un ejercicio de inclusión parcial, pues Polo Montalvo se configuraba como un hombre cercano a la burocracia estatal ya que ocupó varios cargos políticos y era también cercano a los raizales. En entrevistas con Polo (comunicación personal, 2018) indicó que se buscaba a una persona de confianza en el gobierno y que su papel fue realizar un análisis y unas recomendaciones al equipo de defensa, las cuales son reservadas y, por ende, no podía compartir.

La visita del presidente Santos al archipiélago en 2014 dejó manifiesta la intención de traer al proceso a los raizales, pues el anuncio del mandatario alrededor de la posibilidad de alcanzar un tratado tuvo como ingrediente adicional la manifestación de que la iniciativa fue puesta sobre la mesa por los raizales, sobre todo por Kent Francis, exdiplomático y exgobernador (“Raizales tendrán representación”, 2014). Fue él quien previamente había manifestado que “Colombia y Nicaragua deberían negociar pronto un tratado para estabilizar las relaciones que están afectando la vida en

⁷ Este consistía en subsidios para los más afectados por el fallo: los pescadores (con apoyo para motorización de lanchas, entre otros). Otros rubros como deporte, cultura, herramientas TIC, infraestructura, entraron en el paquete como un conjunto de acciones que atendían más al descontento que a los efectos del fallo. La canción de calypso *Fisherman money* es una crítica abierta a los pilares de este plan.

las islas, y en este proceso debe incorporarse prioritariamente a los raizales de ambas orillas” (Francis, 15/11/2014). El ejercicio de incluir y visibilizar a los raizales empezó a tomar forma en el discurso estatal⁸.

La invitación y presencia de la, en su momento, gobernadora Aury Guerrero Bowie a las audiencias de la Corte Internacional de Justicia tras las nuevas demandas de Nicaragua⁹ también fue una muestra de acercamiento y cooptación de los raizales como legitimadores de las actividades estatales. Un funcionario de la Cancillería indicaba que “el hecho de que el propio Gobierno Nacional la haya vinculado al proceso habla por sí solo de la importancia que se le brinda al caso” (“Aury Guerrero está en La Haya”, 2015) y en la presentación colombiana ante la Corte, los abogados colombianos hicieron un señalamiento a los raizales dentro de sus argumentos tras la omisión previa (*El Isleño*, 28/09/2015).

Hasta este punto, la cooptación había sido realizada con actores más próximos al entorno gubernamental o a las autoridades locales, pero en 2016, con la configuración del grupo conocido como *Raizal Team*, se consolidó el ejercicio de cooptación. Este proceso inició con uno de los líderes isleños más críticos con

el Estado colombiano, Fady Ortiz, quien fue invitado por el gobierno de Colombia a participar como funcionario en la Embajada de Colombia en Países Bajos, junto con Harold Bush (historiador y activista político raizal) y Jenny Bowie (miembro de la carrera diplomática colombiana), pero solo Ortiz fue ratificado. Fady Ortiz, sobre su participación, indicó que “en un 50% las propuestas que hicimos en La Haya fueron acogidas por cuanto fueron direccionadas en defender los derechos de pesca del pueblo raizal que a todas luces son contraevidentes” (Ortiz, comunicación personal, 28/08/2018).

Después de esto, el paso siguiente implicó reunir a un grupo de raizales conformado por: Kent Francis James (exembajador, exintendente y exgobernador); Everth Hawkins (político local, exdiputado); Richard Francis (internacionalista y político local); Mark Taylor (antropólogo y político local); Bartolomé Taylor (político local) y Joe Jessie (político local). Este nombramiento se dio en la visita del presidente Juan Manuel Santos, el 18 de marzo de 2016, a las islas. Santos anunció la creación del equipo raizal y afirmó que el grupo étnico raizal tendría una participación fundamental en las futuras negociaciones con Nicaragua

⁸ Adicionalmente, raizales empezaron a ser nombrados en cargos, aunque distantes a los asuntos del diferendo limítrofe como pasó con Elizabeth Taylor en la Embajada de Colombia en Kenia o a Patricia Archbold en Trinidad y Tobago, Sandra Howard en el Viceministerio de Turismo. En la prensa se señaló respecto a los nombramientos que “ya se acabó el furor de los nombramientos de personas de acá en altos cargos del Gobierno Nacional (...) todo hizo parte de una estrategia para calmar los ánimos locales recién exacerbados por el fallo de La Haya de 2012” (Marmolejo, 28/03/2015).

⁹ Nicaragua presentó dos nuevas demandas a Colombia ante la CIJ en 2013, una por la amenaza del uso de la fuerza de Colombia por no acatar el fallo y la segunda por la pretensión de que le sea reconocida la plataforma continental extendida más allá de las 200 millas náuticas.

para que sus derechos de pesca y uso del mar fuesen definidos de la mejor forma (*El Isleño*, 18/03/2016; *El Isleño*, 04/10/2017). Además, Kent Francis develó a la prensa el diálogo establecido entre raizales y gobierno, al afirmar que en reunión con Carlos Salgar (embajador de Colombia en Nicaragua), se había realizado un intercambio de propuestas en medio de un ambiente propicio para establecer relaciones más activas y propositivas entre las partes (Salgar Antolínez, 18/03/2016).

Para Everth Hawkins (comunicación personal, 28/08/2018), líder del *Raizal Team*, el presidente Juan Manuel Santos nombró a este equipo multidisciplinar para hacer más incluyente el proceso de toma de decisiones. Kent Francis, por su parte, consideró que hubo una confluencia de intereses, pues, para él se trataba de participar más allá de la defensa jurídica a través de “propuestas y (...) mecanismos distintos a la confrontación jurídica ante el tribunal”. Este propósito, junto con el del Estado de defender ante la CIJ los derechos soberanos de Colombia, se fusionó en la medida que el gobierno incorporó en su estrategia en La Haya derechos étnicos y derechos ambientales reivindicados y defendidos por los raizales (Francis, comunicación personal, 29/08/2018). Un funcionario de Cancillería entrevistado, y que pidió no ser identificado, señaló que esta aproximación tenía como propósito acercar a la población raizal, enfatizando en que “aprovechen esta oportunidad” de trabajar de manera conjunta en el proceso junto con el Gobierno Nacional.

Se puede identificar, entonces, con base en los conceptos propuestos, la dinámica de cooptación del Estado hacia el grupo étnico

raizal. Lo anterior se identifica en una convergencia de intereses, pues el Estado buscó desactivar la crítica a su gestión y tener promotores de sus acciones en el archipiélago a través de la cooptación con algunos raizales; estos, a su vez, pudieron movilizar su agenda orientada hacia la visibilización de lo raizal en el proceso y para usufructo de su agenda personal (Hakwins, por ejemplo, se convirtió en el gobernador del archipiélago en 2019).

Este ejercicio de convergencia no suspendió la confrontación con otros raizales, pues respecto a estos nombramientos, algunos miembros de AMEN SD indicaron que dichas designaciones no representan al pueblo raizal. Duffis interpretó que “fueron escogidos a dedo”, resaltando que no hubo ninguna consulta desde el Gobierno para conformar este grupo. Según la lideresa de la organización, los miembros del *Raizal Team* fueron utilizados como mensajeros del gobierno en el archipiélago (Duffis, comunicación personal, 29/08/2018). Los integrantes del *Raizal Team* eran “figurines raizales en manos del Estado” (Pusey Bent, comunicación personal, 28/08/2018), y su participación en acciones de gobierno resultaba forzada o no era incluyente de los raizales (Livingston, O., comunicación personal, 31/08/2018).

No obstante, la conformación del *Raizal Team* fue el final del ejercicio de cooptación, en donde se buscó, por parte del Gobierno Nacional, desactivar el conflicto con los raizales a través de la visibilización de la agenda étnica. Sin embargo, lo realiza con raizales cercanos a las esferas gubernamentales, que tengan alguna agenda institucional-electoral o con algunas personas de quienes confrontaron

a las instituciones estatales. De esta cooptación surgen acercamientos de las agendas, pero con la morigeración de las demandas raizales, de cara a construir decisiones legitimadas en el archipiélago con la impronta estatal.

ACCIONES DE COOPERACIÓN

Los ejercicios de cooperación se dieron en distintos momentos y por coyunturas muy particulares. En algunos casos se facilitaron en el marco de la reacción inmediata al fallo, mientras que otros fueron contruidos posteriormente, tras los acercamientos entre el gobierno y un grupo de raizales. Hay que tener en consideración el ejercicio de simbiosis y las acciones conjuntas, con el fin de consolidar un marco explicativo para las decisiones de política exterior en lo referente al fallo y la frontera marítima.

La primera acción cooperativa implicó a miembros de AMEN SD y autoridades locales, junto con el Gobierno Nacional, en distintos escenarios multilaterales como lo fueron las Naciones Unidas, su oficina de Derechos Humanos y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) entre 2012 y 2013. El objetivo de la Cancillería era solventar los efectos sobre la soberanía de la decisión de la CIJ, a través de la exposición y las implicaciones del fallo de la CIJ de noviembre de 2012, en los habitantes del archipiélago y los pobladores *creole* nicaragüenses (“Canciller: Firma inglesa estudiará”, 2012); mientras que para los raizales era una oportunidad de presentar sus demandas y paliar los efectos del fallo para el grupo étnico. Corine Duffis señaló su percepción sobre este viaje, indicando que, a pesar

de que la Cancillería patrocinó el viaje, fueron los raizales los que entraron en diálogo directo con estas autoridades internacionales (Duffis, comunicación personal, 29/08/2018).

Tras ese escenario de cooperación inicial, producido por la coyuntura, se dio una realineación de intereses, de la cual esta vez sería el *Raizal Team*, en 2016, el que entraría en la dinámica de cooperación de la mano con el Estado. Se había dejado en el aire la posibilidad de que el Estado colombiano no compareciera ante la CIJ tras la declaración de competencia en las dos nuevas demandas. Sin embargo, desde el *Raizal Team* se hizo un llamado para continuar en el proceso jurídico, ya que, según Hawkins, “queremos seguir proponiendo, ser protagonistas y no solo espectadores (...) sugerirle respetuosamente al señor presidente Santos, que se pronuncie antes del 17 de noviembre y que considere la decisión de comparecer ante la Corte” (“Hawkins: Le pedimos a Santos”, 2016). Este llamado tendría eco, pues la declaración de que sí se comparecería vendría días después a estas solicitudes, por parte de la Presidencia de la República de Colombia. Así, pues, que el gobierno haya decidido comparecer ante la CIJ se considera un resultado positivo para los raizales, debido a que sobre la presencia de Colombia en La Haya existía un contexto desfavorable: Colombia se retiró del pacto de Bogotá, existía consenso político nacional sobre la no comparecencia y el desacato a la decisión de la Corte. No obstante, la presencia ante la Corte era vital para la población raizal, pues se sentía que se abandonaba la defensa ante el tribunal de los derechos de la población.

La posición de Colombia en La Haya, producto de la concertación entre raizales y

gobierno, fue exitosa. Para el embajador colombiano en La Haya, Juan José Quintana, el aporte conceptual de los raizales había sido fundamental para construir la defensa del Estado colombiano y demostrar que quien agredía era Nicaragua, atentando contra los derechos de la población raizal (“Aporte isleño fue fundamental”, 2016). Los raizales también expresaron su satisfacción por las gestiones adelantadas con el gobierno ante la CIJ. Everth Hawkins manifestó que el archipiélago estaba “inmerso en toda la estrategia de defensa y preservación del territorio ancestral” (“Equipo Raizal se reunió”, 2017), cuestión notoria con la visita del abogado Gustavo Arrieta al archipiélago en cuyo interés estaba exponer parte del trabajo realizado por la defensa colombiana (“Agente Carlos Arrieta dialogó”, 2017).

El trabajo cooperativo entre este grupo de raizales y el gobierno colombiano también dejó resultados formalizados, como lo fue la expedición de la Resolución 5622 de 2017 y el Decreto 1128 de 2018¹⁰, que permitieron el ingreso sin visado de la población creole de Nicaragua a Colombia, cuestión propuesta por el *Raizal Team* y demandada también por AMEN SD (“Creoles de Nicaragua solo”, 2017; “Hace 400 años estamos”, 2017). Everth Hakwins (comunicación personal, 28/08/2018) fue enfático en señalar que fue un tema puesto sobre la mesa por el *Raizal Team* ante el pedido de la comunidad raizal, por su parte, Kent Francis

indicó que, luego de que Nicaragua eliminara el impuesto patriótico, “había que responder con algo y nosotros teníamos sobre la mesa esa solicitud que había sido (...) puesta sobre todo por el grupo AMEN (...) es un logro en donde se suman los esfuerzos y las peticiones acumuladas” (Francis, comunicación personal, 29/08/2018). Respecto a este tema, el funcionario de Cancillería entrevistado confirmó que fue una solicitud de la comunidad raizal respecto a la relación existente con la Mosquitia nicaragüense.

Otro paso en esta dirección fue la contribución del *Raizal Team* en la construcción de la estrategia de defensa y en la elaboración de una contrademanda de cara a sentar un precedente en la defensa colombiana de los argumentos raizales. Esta contrademanda, o como la llama el profesor Antonio Rengifo “demandas reconvencionales” (Las “contrademandas” de Colombia, 2017), fue tejida de la mano con el *Raizal Team*, el cual recogió una serie de evidencias sobre la vida en las islas y las prácticas raizales con videos notariados y traducidos oficialmente, dándole, en palabras de Kent Francis, “reconocimiento a la vida de las islas, a su historia y a la presencia del grupo étnico en este territorio” (“Colombia entrega segunda”, 2017).

El éxito de la colaboración entre el gobierno y los raizales para contener en La Haya las demandas nicaragüenses fue expresado por

¹⁰ Hay que indicar que esta última fue derogada por la Resolución 10535 de 2018, aunque sin modificaciones sobre el acceso a los creole nicaragüenses sin visa al territorio colombiano. El parágrafo 2 del artículo 1 reza “los nacionales de la República de Nicaragua que acrediten ser naturales de la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte y de la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur estarán también exentos de visa [colombiana] en los términos de este artículo” (Resolución 10535 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores).

la Cancillería colombiana en un comunicado tras la aceptación de la contrademanda, cuando afirmó:

Nicaragua ha violado los derechos de pesca artesanal de los habitantes del Archipiélago, en particular de la comunidad Raizal, para acceder y explotar sus bancos de pesca tradicionales (...) de esta manera, la Corte ha reconocido que la población del Archipiélago es una protagonista principal y aceptó que sus derechos históricos de pesca deben ser considerados en el marco del proceso. Además, que pueden existir irregularidades en la normatividad nicaragüense, lo cual será examinado con más detalle (“La Corte de La Haya acepta”, 2017).

Kent Francis indicó que con este hecho “el presidente escuchó al pueblo de las islas (...) modificó el anuncio de que no intervendría ante la Corte (...) nos escuchó y no se retiró finalmente” (comunicación personal, 29/08/2018). Harold Bush precisó que el gobierno colombiano comenzó a tener en cuenta la opinión de los raizales con mucha seriedad, debido a la omisión cometida en el proceso que desencadenó en el fallo de 2012 (comunicación personal, 03/08/2018). Finalmente, el funcionario de Cancillería indagado por el autor señaló que, gracias al aporte raizal, fue posible consolidar el acervo probatorio para la contrademanda.

Los ejercicios de cooperación, con base en la categoría propuesta, entre el grupo étnico raizal y el gobierno colombiano dan cuenta de una práctica dinamizada y enmarcada por los raizales, movilizada por el gobierno, y

construida en una convergencia estratégica. La orientación de la acción conjunta fue, en buena medida, producida por las presiones y los intereses raizales, aunque de manera morigerada, sin deslegitimar al Estado. Este fue el último evento relevante en torno al proceso que, hasta la redacción de este artículo, no había sido continuado por la Corte Internacional de Justicia, pero que parece volverá a ser estudiado y juzgado prontamente por los jueces.

CONCLUSIONES

En el período 2012-2017 es posible identificar la participación del grupo étnico raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la política exterior colombiana, motivado por sucesos que le afectaron directamente, como la redefinición de los límites en el Caribe, en donde se encuentra emplazado el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Dicha participación se dio en el marco de una relación estratégica que pasa por tres momentos: la confrontación, la cooptación y la cooperación.

La relevancia de este hallazgo reconoce los actores internos, con incidencia en la toma de decisiones de la política exterior, como es el caso de los raizales, los cuales han sido marginados, en la literatura académica, alrededor de las decisiones y acciones del Estado colombiano en la definición de fronteras y la disputa geopolítica en el mar Caribe. Este trabajo pretende reivindicar su acción como sujetos políticos y mostrar la importancia del factor étnico en los estudios de la política exterior.

Tabla 2
Resumen de la relación estratégica entre raizales y Gobierno Nacional
que derivaron en decisiones de política exterior

Confrontación	Cooptación	Cooperación	Decisión de política exterior
		Gobierno y miembros de AMEN visitan la ONU	Sin resultado de política exterior
Acuerdo de Colaboración entre Autoridad Raizal y Autoridades Regionales Creole en Nicaragua	Raizal Team abandera el acuerdo y lo filtra al gobierno nacional	Raizal Team sugiere la apertura de frontera en reuniones con el gobierno	Decreto 1128 de 2018
Acuerdo de Colaboración entre Autoridad Raizal y Autoridades Regionales Creole en Nicaragua	Llamado del Raizal Team para lograr un acuerdo que tenga en cuenta los pueblos	Acercamientos bilaterales con los contactos que también tiene la población étnica raizal	Búsqueda de tratado con Nicaragua
Protestas por no consulta al pueblo étnico raizal la decisión de no comparecer	Raizal Team propone luchar en todos los frentes y no abandonar en CIJ	Trabajo de recolección de evidencia que diera fuerza a la defensa colombiana	Comparecer ante la CIJ
		Trabajo de recolección de evidencia que diera fuerza a la defensa colombiana	Contrademanda de Colombia a Nicaragua

Fuente: Elaboración propia.

La revisión de prensa y los relatos recogidos por el investigador dan cuenta de una estrategia de incidencia importante por parte de los distintos grupos raizales en los asuntos vinculados a su territorio, que incluso desafían a la soberanía nacional o la interpelan para ratificar la pertenencia a un territorio ancestral. Además, esta reconstrucción permite trazar los distintos momentos en que el Gobierno Nacional fue alterando sus prácticas hacia el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, desde el marginamiento hasta la inclusión, au-

pado por las acciones realizadas por los raizales en distintos escenarios nacionales e internacionales durante el período. Además, los relatos refuerzan la construcción de la identidad raizal, anclada a todo el espacio del Caribe anglófono y a sus “hermanos” *creole*, dispersos por la región centroamericana, como un elemento que debe ser considerado para la reconstrucción de una política exterior hacia el Caribe, como en la década de los 90, cuando los raizales fueron protagonistas.

Esta investigación también abre espacio a la indagación sobre si las relaciones entre grupos étnicos y Estados frente a la política exterior están atravesadas por la relación estratégica aquí propuesta. La literatura sobre etnias y política exterior es muy diversa, pero la configuración conceptual aquí propuesta podría tener cierta capacidad “viajera” con miras a estudiar fenómenos similares en diferentes latitudes en donde un grupo étnico ve sus intereses en juego con el ámbito exterior.

Por último, es también una invitación a romper con los lugares comunes en el estudio de la política exterior colombiana que requieren la inclusión de nuevos actores, la revisión documental y el acercamiento a los protagonistas que den cuenta de nuevos enfoques y nuevas actitudes hacia la política exterior. Trabajos recientes como los de Tickner y Bitar (2019), que abordan temas comunes de la política exterior de forma alternativa, y Puyo (2018), con su trabajo sobre las características de las élites que pertenecieron a la diplomacia colombiana, apuntan en esa dirección y motivan la ruptura al consenso producido por las categorías arraigadas en el estudio de este campo en Colombia.

REFERENCIAS

- Acevedo, J. (2017). Del *Uti Possidetis Iure* a la Corte Internacional de La Haya: La decadencia de la diplomacia colombiana en la defensa del territorio, *Summa Iuris*, 5 (2), 269-295.
- Agencia EFE. (16/11/2017). La Corte de La Haya acepta dos contrademandas de Colombia a Nicaragua. Disponible en [https://www.efe.com/](https://www.efe.com/efe/america/politica/la-corte-de-haya-acepta-dos-contrademandas-colombiaa-nicaragua/20000035-3440389)
- Allison, G. (2012). The Cuban missile crisis. *Foreign Policy. Theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Asamblea Departamental de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2012). PAD-276-12. San Andrés Isla. Dactilografiado.
- Avella, F. (2002). La diáspora creole anglófona del Caribe occidental. *Jangwa Pana*, No. 2, pp. 3-16.
- Badillo, R.; Galeano, H. y Rodríguez, M. (2020). Identidad local en la acción exterior subnacional. *Trans-pasando Fronteras* (16). Doi: <https://doi.org/10.18046/retf.i16.4100>
- Balci, A. (2017). Writing the world into counter-hegemony: Identity, power and ‘foreign policy’ in ethnic movements. *International Relations*, 31 (4), pp. 466-483.
- Barrera Sotelo, J.G. (2015). El valor estratégico de la posición geográfica del Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y demás islas que lo componen, con relación al litigio Colombia Nicaragua. Dactilografiado. Universidad Militar Nueva Granada.
- Benavides, F. & Encinales, A. (2017). La Corte Internacional de Justicia de La Haya y la definición de las fronteras colombianas: ¿un análisis de la doctrina Gaviria? El caso de Nicaragua vs. Colombia, en Tickner, A. & Bitar, S. (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política. Ediciones Uniandes.
- Bermúdez Davis, G. (2013). Proposición 010 de 2013. SGAD-021-13. San Andrés Isla. Dactilografiado.

- Bermúdez Torres, C. (2014). Hacia una política exterior colombiana sostenida en el tiempo, *Revista Análisis Internacional*, 5 (2), pp. 335-350.
- Bush, H. (1992). San Andrés y Providencia: Nacionalismo y separatismo. Años 60 y 70. *Credencial Historia*, No. 36. Disponible en <http://www.banrepcultural.org/bibliotecavirtual/credencial-historia/numero-36/san-andres-y-providencia-nacionalismo-y-separatismo>
- Bush, H. (29/06/2013). El mito de la adhesión voluntaria de los isleños a Colombia. Diario *El Isleño*. Disponible en http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5956:el-mito-de-la-adhesionvoluntaria-de-los-islenos-a-colombia&catid=47:columnas&Itemid=86
- Bush, H. (09/09/2018). Comunicación personal
- Bush, W. (16/11/2012). La última carta. Diario *El Isleño*. Disponible en http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4766:la-ultimacarta&catid=47:columnas&Itemid=86
- Castaño, C. (2017). Participación, reivindicaciones políticas y sociales de los raizales en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. *Ciencia Política*, 12 (24), pp. 237-264.
- Celis, G. (10/07/2018). Comunicación personal.
- Chacón, C. (2020). Los raizales y la política exterior: una aproximación desde los enfoques étnicos. *Ciencia Política*, 15 (29), pp. 21-52. Doi: <https://doi.org/10.15446/cp.v15n29.85733>
- Charry Joya, C. (2002). En el trasfondo de la 'colombianización': el archipiélago de San Andrés visto por funcionarios del Estado colombiano (1888-1924). *Sociedad y Economía*, No. 2, Abril, pp. 73-94.
- Counter Memorial of the Republic of Colombia. (2008). Documento digital. Disponible en <https://www.icj-cij.org/files/case-related/124/16969.pdf>
- Davies, R. (1996). Ethnicity: Inside Out or Outside In?, en Krause, J. & Renwick, N. *Identities in international relations* (pp. 79-98). Londres: Palgrave Macmillan.
- Duffis, C. (07/07/2018). Comunicación personal.
- El Isleño*. (30/11/2012). Newball: "que el Presidente pida perdón a los raizales". Disponible en http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4853:ralph-newball-que-el-presidentepida-perdon-a-los-raizales&catid=36:politica&Itemid=79
- El Isleño*. (18/12/2012). Carta de Harold Bush Howard a *The Economist*. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4953:carta-de-harold-busha-the-economist&catid=60:actualidad&Itemid=96
- El Isleño*. (21/12/2012). Canciller: Firma inglesa estudiará el fallo de la CIJ. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4965:canciller-firmainglesa-estudiara-el-fallo-de-la-cij&catid=60:actualidad&Itemid=96
- El Isleño*. (04/09/2014). Carta de Corine Duffis al presidente Juan Manuel Santos. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8234:carta-de-corine-duffisal-presidente-juan-manuel-santos&catid=60:actualidad&Itemid=96
- El Isleño*. (12/03/2014). Delegación del pueblo raizal visita Nicaragua. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7305:delegacion-delpueblo-raizal-visita-nicaragua&catid=67:internacional&Itemid=112
- El Isleño*. (18/11/2014). Raizales tendrán representación en el Congreso. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7305:delegacion-delpueblo-raizal-visita-nicaragua&catid=67:internacional&Itemid=112

- com/index.php?option=com_content&view=article&id=8632:raizales-tendranrepresentacion-en-el-congreso&catid=36:politica&Itemid=79
- El Isleño*. (28/09/2015). La Haya: Vigorosa presentación del agente Arrieta. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10238:2015-09-28-10-58-33&catid=67:internacional&Itemid=112
- El Isleño*. (07/10/2015). Aury Guerrero está en La Haya y participará en la sesión. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10290:2015-10-07-16-37-18&catid=36:politica&Itemid=79
- El Isleño*. (18/03/2016). Raizales participarán en negociaciones bilaterales. Disponible en http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11085:2016-03-19-00-46-04&catid=36:politica&Itemid=79
- El Isleño*. (06/11/2016). Hawkins: “Le pedimos a Santos que comparezca ante La Haya”. Disponible en http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12289:everth-hawkins-le-pedimos-asantos-que-comparezca-ante-la-haya&catid=36:politica&Itemid=79
- El Isleño*. (17/11/2016). “Aporte isleño fue fundamental”, dijo embajador Quintana. Disponible en http://www.xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12340:2016-11-17-17-39-29&catid=60:actualidad&Itemid=96
- El Isleño*. (09/05/2017). ‘Equipo Raizal’ se reunió con Santos en la Casa de Naríño. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13243:2017-05-09-08-25-37&catid=67:internacional&Itemid=112
- El Isleño*. (13/06/2017). Agente Carlos Arrieta dialogó con la autoridad raizal. Disponible en http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13454:2017-06-13-22-00-38&catid=60:actualidad&Itemid=96
- El Isleño*. (27/07/2017). Creoles de Nicaragua solo necesitarán pasaporte. Disponible en http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13682:2017-07-27-22-56-17&catid=67:internacional&Itemid=112
- El Isleño*. (27/09/2017). Colombia entrega segunda contramemoria en La Haya. Disponible en http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14046:colombia-entrega-segundacontramemoria-en-la-haya&catid=67:internacional&Itemid=112
- El Isleño*. (04/10/2017). Hace 400 años estamos aquí. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14082:2017-10-04-14-33-14&catid=60:actualidad&Itemid=96
- Francis, K.; Mow, J.M. & Gallardo, H. (01/05/2015). Los derechos del pueblo raizal de San Andrés. Diario *El Isleño*. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3716:la-hora-de-laverdad&catid=47:columnas&Itemid=86
- Francis, K. (15/11/2014). El mar nuestro de cada día. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8620:el-mar-nuestro-decada-dia&catid=47:columnas&Itemid=86
- Francis, K. (30/06/2018). Comunicación personal.
- García Taylor, S.A. (2017). Autonomía en el Caribe suroccidental como contrapunto al Estado Nación. El caso de la isla de San Andrés, Colombia [Tesis de doctorado]. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

- Gaviria Liévano, E. (2014). La desintegración del Archipiélago de San Andrés y el Fallo de la Corte de La Haya. Errores y omisiones de la defensa colombiana. Bogotá: Editorial Temis.
- González Palacios, M.A. (2016). Colombia insular: Construcción de identidad y movilización del pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia. *Análisis Político*, No. 86, pp. 141-158.
- Guevara, N. (2006). Self-determination is not a sin; it is a human right, a God given right: autonomismo y religión bautista en San Andrés Isla. *Memorias*, 3 (5).
- Guevara, N. (2007). San Andrés Isla, memorias de la colombianización y reparaciones. Rosero, C. & Barcelos, L. (eds.), *Aforreparaciones: Memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales* (pp. 295-318). Bogotá: CES. Universidad Nacional de Colombia.
- Halperin, M. y Clapp, P. (2006). *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington: Brookings Institution Press.
- Haney, P. y Vanderbush, W. (1999). The role of ethnic interest groups in U.S. foreign policy: The case of the Cuban American National Fundation, *International Studies Quarterly*, 43 (2), pp. 341- 361.
- Hawkins, E. ((24/06/2018). Comunicación personal
- Hudson, V. y Day, B. (2019). *Foreign policy analysis*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Keohane, R. & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kubalkova, V. (2012). *Foreign policy in a constructed world*. Nueva York: Routledge, pp. 38-55.
- Lequesne, C. & Paquin, S. (2017). Federalism, Diplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect. *International Negotiation*, No. 22, pp. 183-204.
- Livingston, E. (23/07/2018). Comunicación personal.
- Livingston, O. (23/07/2018). Comunicación personal.
- Marmolejo, N. (28/03/2015). Otra vez el secretismo y la exclusión. Diario *El Isleño*. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9299:otra-vez-el-secretismo-y-la-exclusion&catid=47:columnas&Itemid=86
- Molano Bravo, A. (08/06/2013). El fallo de los raizales I. *El Espectador*. Disponible en <https://www.elspectador.com/noticias/nacional/el-fallo-delos-raizales-i-articulo-426708>
- Moore, W. (2002). Ethnic Minorities and Foreign Policy, *SAIS Review*, 22 (2), pp. 77-91.
- Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously. A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51 (4), pp. 513-553.
- Neack, L. (2018). *Studying foreign policy comparatively*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Ortiz, F. (09/09/2012). El 'uti possidetis iuris' vs. la autodeterminación. Diario *El Isleño*. Disponible en http://elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4436:el-uti-possidetis-iurisvs-autodeterminacion-de-los-pueblos&catid=47:columnas&Itemid=86
- Ortiz, F. (27/10/2012). 1912-2012 "Raizal Pipl: 100 yiers fi self-determinieshan". Diario *El Isleño*. Disponible en http://xn--elisleo9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4672:1912-2012-raizal-pipl-100-yiersfi-self-determinieshan&catid=47:columnas&Itemid=86
- Ortiz, F. (2013). Autodeterminación en el Caribe: el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia - Sede Caribe.
- Ortiz, F. (15/07/2018). Comunicación Personal.

- Pabón Arrieta, J. A. (2016). Política exterior, autonomía regional y derechos humanos en Colombia, *Advocatus*, No. 20, pp. 103-115.
- Peña Chivata, C. (2015). *Análisis de posibles escenarios de conflicto para Colombia en el mar: El mar Caribe, escenario de conflicto futuro por los intereses geo-estratégicos convertido en el mediterráneo de América*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Polo Montalvo, J. (03/09/2018). Comunicación personal.
- Pusey Bent, E. (28/06/2018). Comunicación personal.
- Puyo, G. (2018). *Las élites y la política exterior colombiana (1958-2010)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, D.; Mantilla, S. y Román, R. (2019). Paradiplomacia del gobierno local y la sociedad civil organizada del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – Colombia, *Análisis Político*, 32 (96), pp. 122-143.
- Ramírez, F. (2014). El meridiano 82 factor de crisis para la seguridad nacional, *Saber, Ciencia y Libertad*, 9 (1), 61-74.
- Ripsman, N.; Taliaferro, J. y Lobell, S. (2016). *Neoclassical realist theory of international relations*. Nueva York: Oxford University Press.
- Robles Castro, A.G. (2014). Efectos y reacciones al fallo de la Corte Internacional de Justicia CIJ en el Diferendo de Nicaragua-Colombia [Tesis de pregrado]. Bogotá: Universidad Nuestra Señora del Rosario.
- Rose, G. (1998). Review: Neoclassical Realism and theories of foreign policy, *World Politics*, 51 (1), pp. 144-172.
- Rubenzler, T. (2008). Ethnic minority interest group attributes and U.S. foreign policy influence: A qualitative comparative analysis, *Foreign Policy Analysis*, 4 (2), pp. 169-185.
- Salgar Antolínez, D. (20/03/2016). Se construye agenda para las relaciones con Nicaragua, *El Espectador*. Disponible en <https://www.elspectador.com/noticias/elmundo/se-construye-nueva-agenda-mejorar-relacionesnicaragua-articulo-622992>
- Sánchez, F. & Mejía, S. (2014). De Panamá a San Andrés: mutaciones de la política exterior colombiana. *Comentario Internacional*, No. 14, pp. 31-51.
- Sanín, N. & Ceballos, M. (2013). *La llegada del dragón ¿Falló La Haya?* Bogotá: Panamericana Editorial.
- Shain, Y. (1995). Multicultural foreign policy, *Foreign Policy*, No. 100, pp. 69-87.
- Trujillo García, C.H. y Torres Villarreal, M.L. (Eds.) (2013). *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el Fallo de la Haya: Análisis de caso Nicaragua-Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Unimedios. (23/11/2017). Las “contrademandas” de Colombia contra Nicaragua en La Haya. Disponible en <https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/las-contrademandas-de-colombia-contranicaragua-en-la-haya.html>
- Valencia, I. (2005). La encrucijada de lo raizal, *Cuadernos del Caribe*, No. 5, pp. 48-52.
- Valencia, I. (2011). Impactos del reconocimiento multicultural en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre la etnización y el conflicto social, *Revista Colombiana de Antropología*, 47 (2), julio-diciembre, pp. 69-95.
- Valencia Restrepo, H. (2013). El fallo insólito o antisalomónico sobre el diferendo colombo nicaragüense, *Analecta Política*, 4(5), pp. 227-279.
- Valenzuela, E. & Yevenés, P. (2015). Aproximación al concepto de cooptación política. La maquinaria presocrática y sus formas, *Polis*, No. 40, pp. 1-17.
- Vanderbush, W. (2009). Exiles and the Marketing of U.S. Policy toward Cuba and Iraq, *Foreign Policy Analysis*, No. 5, pp. 287-306.

- Villar, R. (2003). Introducción: De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas, en Bombal, I. & Villar, R. (eds.), *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas* (pp. 13-30). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Zeraoui, Z. (2011). Para entender la paradiplomacia, *Desafíos*, 28 (1), pp. 15-34.
- Zhu, Y. y Blackford, D. (2005). Ethnic minority issues in China's foreign policy: perspectives and implications, *The Pacific Review*, 18 (2), pp. 243-264.

La adhesión de Colombia a la OCDE como una estrategia de inserción en un contexto desfavorable

Luis Fernando Vargas-Alzate*

RESUMEN

Este trabajo se circunscribe en el estudio de la política exterior de Colombia, mientras propone armonizar algunos elementos de su análisis con una aproximación a la política y las relaciones internacionales del mismo Estado. A partir del marco analítico de los regímenes internacionales, el trabajo ofrece, en su primera parte, una aproximación a su estudio para luego avanzar hacia un recorrido por el proceso que antecedió la adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Posterior a ello, analiza cómo la decisión de adherirse a la OCDE es una estrategia de política exterior del gobierno nacional y, finalmente, despliega una evaluación preliminar de lo que ha sido el

proceso de adaptación institucional a la membresía adquirida y su impacto en la sociedad colombiana.

En términos metodológicos, la obra absorbe de fuentes primarias lo relativo al contenido del proceso decisional adelantado, tanto por el gobierno nacional como por la Organización, mientras acude a otra diversidad de fuentes para argumentar la existencia de una estrategia de política exterior implementada en un contexto difícil, agravado con la pandemia de la Covid-19.

Dado lo anterior, el trabajo pone en discusión, en materia de retos, la pertinencia de haber logrado la membresía y haber dilatado su formalización hasta el punto de coincidir con las dificultades generadas por dicha pandemia. En tal dirección, la evaluación de los

* PhD en estudios políticos. Profesor asociado y jefe del Departamento de Negocios Internacionales de la Universidad EAFIT, Medellín (Colombia). Presidente de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales, RedIntercol, 2018-2022. Miembro del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales (A1) e investigador asociado del Sistema Nacional de Investigadores de Minciencias. [lvargas3@eafit.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-9628-6263].

Recibido: 7 de junio de 2021 / Modificado: 9 de agosto de 2021 / Aceptado: 19 de agosto de 2021

Para citar este artículo:

Vargas-Alzate, L. F. (2022). La adhesión de Colombia a la OCDE como una estrategia de inserción en un contexto desfavorable. *OASIS*, 35, pp. 123-143

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.07>

primeros años de participación del país en el foro global conduce a una percepción de inutilidad de la membresía; incluso, a pesar que la realidad conlleve a mayores complejidades que la expuesta.

Palabras clave: Regímenes internacionales, Oede, política exterior, Colombia.

Colombia's accession to the OECD as a strategy for insertion in an unfavorable context

ABSTRACT

This paper concerns the study of Colombian foreign policy. Specifically, it applies foreign policy analysis (FPA) methods to the study of Colombian international politics and international relations. Embarking from the analytical framework of International Regimes, the work describes a specific approach to their study, and thereafter traces the process that preceded Colombia's accession to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). It analyzes how the decision to join the OECD is best understood as a foreign policy strategy on the part of the national government. The paper also offers a preliminary evaluation of the process of institutional adaptation accompanying OECD membership and its impact on Colombian society.

The article is based on the analysis of primary sources related to the decision-making process carried out by both the national government and the OECD. Additionally, it uses a variety of other sources to illuminate a foreign policy strategy implemented in a complicated international

context, one only made more difficult by the onset of the Covid-19 pandemic.

In this manner, the paper discusses the challenges and importance of OECD membership, including the delay of its formalization to the point of coinciding with the Covid-19 pandemic. Such unfortunate timing has likely contributed to the perception among many Colombians, of the fruitlessness of membership. While indeed complex and challenging, the paper seeks to present the situation of Colombian membership in more nuanced light.

Key words: International regimes, OECD, foreign policy, Colombia.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se circunscribe en el estudio de la política exterior de Colombia, mientras propone armonizar algunos elementos de su análisis con una aproximación a la política y las relaciones internacionales del mismo Estado. Al identificar que la decisión de adherir a Colombia a la Oede obedece a una estrategia deliberada de política exterior, el autor realiza una lectura vinculante entre aspectos de las relaciones internacionales del país y una de las estrategias de inserción internacional más reconocidas de su gobierno. Para llevar a cabo dicha labor, el autor establece conexidad entre la aproximación de los regímenes internacionales y la política exterior de la administración Santos, equilibrando el vínculo entre diversos procesos de política doméstica. A lo largo del texto, existe un desarrollo metodológico cualitativo, descriptivo y analítico, fundamentado en diversas fuentes de información.

En la sección inicial, el artículo desarrolla los elementos esenciales a la comprensión de los regímenes internacionales, destacando la preponderancia de los postulados expuestos por Stephen Krasner (1982). Posteriormente presenta una sección en la que se relaciona a la Oede con el concepto y explica su funcionamiento y estructura, a partir de los supuestos de dicha aproximación. En tercer lugar, el texto se enfoca en sustentar la decisión colombiana de adherirse a la Organización, como parte de la estrategia de política exterior de la administración Santos, mientras ofrece explicaciones sobre la concordancia de los principios y valores nacionales identificables con los de la organización internacional.

Finalmente, en un apartado de dos secciones, el autor precisa las condiciones en las que se encuentra el estado de la membresía colombiana en la Oede, mientras analiza la situación actual del país, a partir de los reportes y diagnósticos de la misma Organización. La sección concluyente sirve de referente para determinar los resultados de aplicar esta estrategia de política exterior en Colombia, mientras se abren posibilidades de mirar en prospectiva la participación del país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

DE LA DIVERSIDAD INTERPRETATIVA A LA RIGIDEZ NORMATIVA

Desde que se dio inicio a los debates originadores del cuerpo teórico de la disciplina de las relaciones internacionales (RR. II.), hubo discusiones en torno a la validez que el derecho internacional y la historia diplomática debían ofrecer para que las RR. II. se consolidaran disciplinariamente¹. Así, fue necesario superar la discusión clásica, primero, entre realistas y liberales, y lo relativo a la introducción del método científico, después, para que en los años 60 se empezara a perfilar una perspectiva, de base normativa, que permitiera ofrecer explicaciones más sólidas relativas a los posibles sistemas diferentes al estatal westfaliano.

El origen de los regímenes internacionales como una perspectiva explicativa se remonta a la época en que se debatía sobre la integración regional desde diversos ámbitos. Desde mediados de los 70, Ruggie (1975) se ocupó de su comprensión y análisis². El problema fundamental giró en torno a la gobernanza, que había sido abandonada como enfoque institucionalista, y que se definía como simple resultado de las acciones de las organizaciones.

Así, sostiene el mismo Ruggie (2009), se les otorgó un papel más significativo, esta vez

¹ En las primeras décadas de avance disciplinar estuvo siempre presente el debate entre los defensores de la nascente disciplina autónoma y los académicos que se mantenían tras la línea de la historia diplomática, de un lado, o del derecho internacional, del otro. Esto puede ampliarse en Del Arenal (1981), Pereira (1992) y Caldach (1993), entre otros trabajos que abordan tales discusiones. Fue un asunto que se hizo más notorio en España y América Latina.

² La primera definición de un régimen internacional fue la que planteó Ruggie en 1975 (p. 570): “Un conjunto de mutuas expectativas, normas, regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros que han sido aceptados por un grupo de Estados”.

ya como “agentes activos de expansión de tareas y creación de externalidades”, y no como simples recipientes pasivos de nuevos compromisos. Young (1999) lo reafirma, cuando precisa la temporalidad del origen mientras enfatiza su surgimiento como respuesta al desafío intelectual que planteó el estudio de los dilemas sociales o los problemas de acción colectiva, pero también como respuesta al reto político asociado con una relativa disminución de la capacidad estadounidense como actor dominante en la sociedad internacional.

La reflexión sobre los regímenes internacionales avanzó cuando se atacó a las teorías de la integración, dado que estas defendieron el hecho de alcanzar el ideal de la supranacionalidad como meta final, y más bien se propuso lo que Koehane y Nye habían defendido desde 1972, de vislumbrar en las organizaciones internacionales (OI) la opción de foros de interlocución y canales para la creación conjunta de coaliciones y políticas de corte transgubernamental.

Tal ejercicio llevó, como lo sugiere Ruggie (2009), a desdeñar la supuesta relación entre gobernanza internacional e instituciones globales, poniendo en una relativa crisis a la primera y que produjo un vacío, evidenciado en el desarrollo de múltiples estudios sobre las OI sin respaldo conceptual. Incluso Young (1999) planteó este episodio como un tiempo de “gobernanza sin gobierno”, en el que el fracaso para la generación de un gobierno central, no necesariamente fue visto como causa de preocupación entre quienes abordaban los problemas relativos a la gobernanza global.

El momento crítico se explicó luego de constatar que, distinto al abordaje propuesto

en gran parte de los estudios sobre OI, el ejercicio de la gobernanza internacional era mucho más amplio que la labor ejercida por estas. Además, se presentó este episodio como el ideal para que se diera la aparición de la teoría de los regímenes internacionales, subsanando el descrédito que acompañó a la gobernanza, por lo que “los regímenes internacionales se usaron para expresar tanto los parámetros como los perímetros” de la misma (Ruggie, 2009, p. 176).

Para los años 80 el análisis de los regímenes internacionales llegó a ser, en palabras de Hasenclever *et al.* (1999), “una próspera industria dentro de la disciplina de las relaciones internacionales”. Durante los 90 y comienzos del presente siglo se dio un cambio en la tendencia, pues al no ser un asunto novedoso, la polémica en torno al mismo disminuyó. Sin embargo, esto no significó pérdida de interés. De acuerdo con Hasenclever *et al.* (1999, p. 501):

(...) el hecho de que el concepto de régimen no sea ya objeto de acaloradas controversias académicas debe interpretarse como un indicio de que el estudio de los regímenes internacionales (...) ha madurado y se ha convertido en un campo, firmemente asentado, de las relaciones internacionales.

En esencia, lo que se pretendió demostrar con el estudio de los regímenes internacionales era que las instituciones se hacían necesarias para el funcionamiento de cualquier teoría política. A la vez que se demostró el interés por la comprensión del orden económico internacional que sucedería al rol dominante demostrado por Estados Unidos, pero que estaba cerca de modificarse (Young, 1999).

Ya expuesto el contexto en el que surgió el concepto de los regímenes internacionales y algunas de sus características más sobresalientes, se sugiere adentrarse al mismo, con objeto de tenerlo como herramienta básica para el análisis del tema central de estudio. Así, los

Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations (Krasner, 1982, p. 186).

Detalladamente, los principios son entendidos como creencias de hecho, causación y rectitud; las normas como estándares de comportamiento, definidos en términos de derechos y obligaciones; las reglas se visualizan como prescripciones específicas y proscripciones para la acción; y los procedimientos de toma de decisiones se comprenden como prácticas prevalentes para elaborar e implementar decisiones colectivas. Esto, en su orden, mantiene una estructura jerárquica que Ruggie (2009, p. 188) ejemplifica demostrando cómo el régimen más clásico de la posguerra, el Gatt³, se pudo confeccionar.

Keohane (1989) precisa que los regímenes internacionales constituyen una clase primordial de instituciones internacionales. Hasenclever *et al.* (1999, p. 499), por su parte, defienden la idea de entender en ellos, a unos “órdenes internacionales parciales, creados *ex profeso* (...) cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito

de las prácticas unilaterales”. Young (1982) ha insistido en sus diversos escritos en la necesidad de entender que los regímenes son instituciones sociales que gobiernan las acciones de aquellos interesados en actividades específicas.

En realidad, existen diversas definiciones sobre lo que un régimen puede significar. El acercamiento a la literatura muestra una divergencia entre lo que precisan estudiar los diversos académicos cuando optan por acercarse a los regímenes internacionales. Sin embargo, la definición propuesta por Krasner (1982) logró encapsular, de manera efectiva, la complejidad del fenómeno. De acuerdo con Little (2014), su enunciación revela que un régimen es mucho más que un conjunto de reglas, mientras presupone un alto nivel de institucionalización. Sin embargo, Levy *et al.* (1995) resaltan la falta de consenso para aceptar tal definición:

In fact, the regime concept, as used by adepts of this approach, has never been clearly defined... Definitions of the concept cover a mixed bag of subjects reflecting different meanings (de Senarclens, 1993: 456). In a generally balanced rejoinder, Helen Milner concedes that ‘Defining a regime remains a difficult task; one could say that despite the consensus definition proposed by Krasner a decade ago, the concept is still essentially contested’ (Milner, 1993: 493-4). Given this background, it is important to tackle the definitional issue directly (Levy *et al.*, 1995, p. 270).

A pesar de las dificultades para determinar una definición de lo que los regímenes internacio-

³ Sigla de *General Agreement on Tariffs and Trade*, posterior Organización Mundial del Comercio (OMC).

nales son, este artículo apunta a la construcción de Krasner (1982) como la más adecuada de las conceptualizaciones; por tanto, se circunscribe a ella⁴. No obstante, debe señalarse acá que, además de lo antes expresado, los críticos de la definición que ofrece Krasner (1982) se refieren, de un lado, a la dificultad de diferenciar los cuatro componentes que constituyen a los regímenes. De otro lado, precisan que tal definición estándar es vaga, porque no resuelve las diferencias entre quienes estudian los regímenes internacionales en relación con el amplio universo de casos de estudio (Kratochwil, 1989). Así, el debate sobre las consideraciones que se tienen para estudiar temas como las OI, la gobernanza global y los regímenes mismos sigue sin tener un punto final. En la sección posterior, el artículo se ocupa de una caracterización de la Oede como régimen internacional.

APROXIMACIÓN A LA OCDE COMO UN RÉGIMEN INTERNACIONAL

Una vez hecho ese acercamiento preliminar al estudio de los regímenes internacionales, cabe preguntarse si la Oede cumple con ello. Para tal efecto, es oportuno dedicar algunas líneas a la contextualización mientras se realiza el abordaje desde esa aproximación. La Oede ha sido objeto de estudio de diversos académicos que han procurado transmitir la naturaleza de sus funciones y los medios empleados para el logro de sus objetivos. Incluso se ha intentado

hacer lectura de su estructura y funcionamiento, aplicando la perspectiva de los regímenes internacionales (Sogge, 2009).

En el difícil contexto de posguerra, urgía pensar en propuestas que involucraran a los Estados parte del sistema, en proyectos conjuntos, de carácter liberal, que pudieran contrarrestar los elevados niveles de conflictividad (Frasson-Quenoz, 2015). Así, de manera novedosa, se trató de vincular el concepto de desarrollo con el de progreso. Esto, incluso, sin tener completa claridad de que la esencia del progreso implicaba “dar pasos hacia adelante”. Es una situación que se expone en un párrafo de la introducción del texto de Nisbet (1991, p. 23):

La idea de progreso sostiene que la humanidad ha avanzado en el pasado [...]. El paso de lo inferior a lo superior es entendido como un hecho tan real y cierto como cualquier ley de la naturaleza [...]. Pero la creencia en el progreso no siempre ha producido un impulso hacia adelante. La fe en el progreso de la humanidad ha convivido y convive con otras creencias repugnantes. Gobineau y Madison Grant creían que el progreso era posible pero que su base radicaba en determinada raza (1980, pp. 19 y 24).

A partir de esa reflexión, imbuida por todo lo que representaba la implantación del modelo soviético, cobró fuerza la propuesta analítica de Rostow (1960), sobre las etapas del crecimiento económico. De acuerdo con Slater (2011),

⁴ Young (1989) también considera que la definición de Krasner puede ser entendida con cierta debilidad, dado que no expresa el vínculo directo con las instituciones sociales, como él lo defiende.

su obra se convirtió en un material privilegiado para reflexionar sobre el “evolucionismo” como una tradición de relevancia arraigada al pensamiento occidental contemporáneo. Con ese contexto, el período de posguerra allanó el terreno para que se empezara a gestar una nueva visión sobre asuntos como el progreso, el desarrollo y el crecimiento económico.

En tal dirección, se propusieron y crearon diversas comisiones regionales al interior del Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU. De acuerdo con su documentación oficial⁵, el proceso de creación de dichas comisiones difiere en el tiempo. Las dos primeras establecidas para avanzar en materia de desarrollo y crecimiento económico fueron la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (Cespa) y la Comisión Económica para Europa (Cepe), ambas en 1947, y gestadas principalmente para apoyar los procesos que se trazaron desde los planes de reconstrucción (el *Supreme Commander of Allied Powers*, SCAP, para Japón, y el *European Recovery Program*, para Europa).

En el marco de la Cepe surgió la Organización para la Cooperación Económica Europea (Ocee), como un foro que podía cumplir con la misión central que le fue trazada a dicha comisión de “reconstruir la Europa de posguerra, desarrollar la actividad económica y fortalecer las relaciones económicas entre los

países europeos, y entre Europa y el resto del mundo” (ONU, 2012).

La Ocee fue formalizada en 1948. Doce años más tarde, ante la convergencia de objetivos comunes entre muchas de las naciones europeas, Canadá y Estados Unidos, y a través de una Convención⁶ firmada oficialmente el 14 de diciembre de 1960, se da inicio a la que hoy se reconoce como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), que traza los lineamientos base sobre los que el continente europeo, primero, y las demás naciones involucradas, después, alcanzarían los niveles de desarrollo que hoy se conocen en sus territorios (Ocde, 2017a).

Durante las décadas posteriores a la creación de la Ocde se observó un cambio relevante en relación con el ámbito geográfico de sus miembros. Si bien en principio el centro de interés fue Europa, dicha tendencia varió y se observó que nuevas naciones se interesaron en la adhesión.

El continente europeo tiene hoy a 26 de sus Estados en la Organización, mientras América cuenta con cinco miembros plenos, Asia con cuatro y Oceanía con dos. Se mantiene un peso superior por parte de los europeos en dicho organismo; sin embargo, es oportuno anotar lo relacionado con los vínculos fortalecidos entre la Ocde y los Estados no miembros de la Organización (Vargas-Alzate, 2018). En tal di-

⁵ Los detalles relativos a las comisiones regionales pueden consultarse en este sitio web oficial de la organización: <https://www.un.org/ecosoc/es/content/subsidiary-bodies-ecosoc>

⁶ Para consultar el texto de la Convención y los pormenores de su firma, se recomienda ir al sitio: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm> Debe anotarse que la Convención entró en vigor el 30 de septiembre de 1961.

rección, el reconocido foro económico (y social) ha avanzado en insertar en sus conversaciones a una serie de naciones que, por sus particularidades y posiciones como economías emergentes, resultan útiles en el intercambio de experiencias y la implementación de mecanismos novedosos.

Teniendo ese contexto sobre la creación y funcionamiento de la Oede, y previo al estudio y análisis de lo que para Colombia ha representado el proceso de adhesión, posterior período de ratificación y depósito del instrumento que le hace miembro pleno, este trabajo propone el abordaje de la Organización desde la aproximación de los regímenes internacionales.

A pesar de que autores críticos hayan insistido en que la teoría de los regímenes internacionales surgió como una respuesta indudable a la erosión de la hegemonía estadounidense y a las nuevas posibilidades de encontrar un sistema internacional anárquico (Strange, 1982; Gilpin, 2002; Sogge, 2009), resulta cierto que la configuración de un organismo que, confeccionado a partir de valores, principios y normas, resultara útil para acompañar proyectos conducentes al desarrollo. No obstante, cabe advertir que, en su avance y consolidación, la Oede legitimó un “modelo” de desarrollo que no siempre fue acorde con las necesidades de las naciones que lo requirieron.

La Organización se adaptó a nuevas circunstancias, logrando convenientes aproximaciones del andamiaje financiero, económico y social, con sus respectivas demandas, no solo para el contexto europeo, que fue su primer y

más inmediato objetivo, sino para un escenario globalizado. Como se evidencia, “más de medio siglo después de su fundación, la Oede está experimentando transformaciones fundamentales en su organización y funcionamiento que responden a los cambios acaecidos y previstos en la economía mundial” (Goig, 2016, p. 137).

Es preciso resaltar que la organización participó en las actividades que condujeron a la creación de los Objetivos del Milenio (ODM), del sistema de Naciones Unidas, hoy ya comprendidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), luego de un arduo trabajo de adecuación a las realidades contemporáneas. En tal sentido, se atribuye un rol de trascendencia en la construcción de dichos objetivos, al haber presentado desde el Comité de Asistencia para el Desarrollo el informe *Shaping the 21st Century*, a mediados de la década de los noventa.

La Oede se confeccionó sobre unos valores específicos⁷. Se exponen como centrales la objetividad, apertura, audacia, el vanguardismo y la ética. Al desarrollar su actividad sobre esos valores constitutivos, la Organización facilita el funcionamiento de uno de los más relevantes foros a nivel global en el que

los gobiernos trabajan de manera conjunta con objeto de encontrar soluciones a problemas comunes, compartir experiencias e identificar las mejores prácticas que permitan promover políticas de calidad en función de más altos estándares de vida (Oede, 2017b, p. 12).

⁷ Estos valores se encuentran expuestos en una sección del sitio oficial de la Oede. Pueden ser consultados en <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

También con la publicación del reporte *Desarrollo sustentable, estrategias de la Oede para el siglo XXI* (1997), la Organización se adelantó a múltiples administraciones gubernamentales que no contemplaron la evaluación de resultados de los ODM, lo que la convirtió en pionera frente a los posteriores ODS⁸. Así, la cooperación, el diálogo, el consenso y la constante revisión por pares impulsan a la Oede en su intento por cumplir su visión de una economía y una sociedad mundial más sólidas, limpias y justas.

Sumado a ello, Goig (2016) señala que hoy la Oede ha logrado ampliar, de manera importante, su vínculo con la sociedad civil. Es decir, ha venido adecuándose a las diversas necesidades de la contemporaneidad, pero, sobre todo, a las demandas sociales de cada vez más naciones alrededor del mundo.

La comprensión de la Oede en sus orígenes, necesariamente tiene que explicarse desde la adopción de un conjunto explícito de principios, normas, reglas y procedimientos decisorios, en torno a los cuales los actores miembros (para este caso los Estados) logran convergencia en torno a sus expectativas. Así, la Organización fue, en esencia, un acuerdo inicial (Convención) suscrito en diciembre de 1960, y que reflejó la creencia de los firmantes

(20 gobiernos)⁹ sobre la necesidad de una organización que facilitara y promoviera el desarrollo económico. Valga anotar que la no inclusión del tema social fue consecuente con la manera como se comprendía y abordaba el desarrollo en su extensión, para el momento fundacional del organismo.

En materia de principios, entendiéndolos como conjunto de postulados que trazan un cuerpo teórico explicativo del funcionamiento del mundo, el liberalismo se convirtió en su esencia. La Organización ejerció sus funciones amparada en la cooperación como principio rector, a la vez que defendió la idea de la liberalización económica como la vía más expedita para el logro del bienestar generalizado; bajo la consideración de los cinco valores que tuvo desde su fundación. Sumado a ello, se advierten como normas fundamentales para comprender los derechos y las obligaciones de los Estados, las implícitas en el artículo I de la Convención de la Oede (1960). A saber, la promoción de políticas públicas diseñadas a elevar el bienestar económico y social de la humanidad, expuesta en estos objetivos:

(a) to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining

⁸ Es importante precisar en este punto que “la Oede es uno de los generadores más grandes de estadísticas económicas e información de política pública en el mundo”. Con la publicación de unas 250 nuevas publicaciones por año, además de unas 50 actualizaciones de bases de datos y reportes, documentos de trabajo y artículos, se ha convertido en un proveedor de información válida y oportuna para la toma de decisiones. Todo el material está disponible para consulta en el sitio de la biblioteca digital: <https://www.oecd-ilibrary.org/>

⁹ Si bien la Convención fue firmada por representantes de 20 Estados, el proceso de ratificación llevó a que 19 fueran los miembros iniciales, mientras que Italia, como se ha visto, solo ingresó en 1962. Para consultar la Convención, ir a: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>

financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy; (b) to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development; and (c) to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations (OECD, 1960, p.1).

Con esa orientación, los miembros de la Oede se han comprometido a promover la utilización eficiente de los recursos económicos, fomentar la investigación científica y técnica, formular políticas diseñadas para lograr crecimiento económico y estabilidad financiera, reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y servicios, y contribuir al desarrollo económico, a través de los medios apropiados, tanto de los países miembros como los no miembros que se hallan en vía de desarrollo (OECD, 1960).

Ya con la definición de los valores, principios y normas, las reglas se orientan al detalle del funcionamiento interno del foro que, por no tener un carácter vinculante, hace que sea realmente difícil precisarlas. No obstante, la interacción al interior de la Organización conlleva reglas que la misma entidad define como “no vinculantes”, al igual que sus principios¹⁰,

pero que llegan a ser líneas de acción que los miembros deben observar.

Al mismo tiempo, el artículo V permite “la toma de decisiones que, salvo dispuesto de otra forma, serán obligatorias para todos los miembros” (OECD, 1960, p. 1). Así, los mismos procesos de toma de decisión incluidos en la definición de los regímenes internacionales previamente expuesta, determinan la naturaleza de la Oede como uno de ellos. Las reglas y los procedimientos que han acompañado el funcionamiento de la Organización han sufrido cambios importantes que han permitido su ampliación a cada vez más miembros¹¹. El ingreso de México en 1994 es el hito más representativo, al visualizar el primer ingreso de una nación en vía de desarrollo a la Oede (Flores, 1994).

De acuerdo con Goig (2016), la Organización ha logrado, incluso, que algunas de sus decisiones se conviertan en ejercicio normativo para sus miembros. De manera que mediante el establecimiento de diversos compromisos, expuestos en forma de decisiones (con carácter vinculante, excepto si hay abstención de algún miembro al momento de la adopción), recomendaciones, declaraciones, arreglos o acuerdos internacionales, esta logró consolidarse como un régimen internacional al que los

¹⁰ En el documento sobre los Principios del Gobierno Corporativo, la Oede precisa que ni tales principios, ni los estándares que la Organización defiende poseen un carácter vinculante, ni pretenden convertirse en un catálogo detallado de prescripciones para la legislación nacional. Para ampliar tal explicación, ir a Oede (2016).

¹¹ El hecho de notar que la Oede ha venido adecuándose a los tiempos, a partir de sus sesiones de trabajo, es muestra de cómo sus procesos de toma de decisión reflejan sus principios. Hoy, el acceso o la adhesión tiene como punto central la generación de un documento denominado *Accession Roadmap Report*, en el que se traza la hoja de ruta para los candidatos a formar parte de la Organización (OECD, 2007).

Estados deciden adherir al momento de identificar en él, un medio oportuno y valioso para la consecución de sus objetivos domésticos en materia de desarrollo económico y social.

POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA E IDENTIFICACIÓN CON UN RÉGIMEN INTERNACIONAL

Cuando en julio de 2010, el electo presidente Santos viajó a Europa y se reunió en el Elíseo con Nicolás Sarkozy, pocos analistas consideraron que algo de lo que se habló en el encuentro, relacionado con la posibilidad de llevar a Colombia a la Oede, sería uno de los pilares centrales de la estrategia de política exterior trazada por el entrante gobierno nacional¹².

El terreno se allanó gradualmente, hasta que en el mismo discurso de posesión el Presidente lanzó ideas que permitían apuntarle a la estrategia de inserción global: “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales”, indicó, “y aspiramos asumir—después de 40 años de estar a la defensiva— el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales”¹³. Así, en algunos meses, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, incluyó los que serían los primeros lineamientos de la

política exterior de Colombia y cómo esta se orientaría hacia el ingreso del país a la Oede:

(...) el desarrollo de una política exterior integral para Colombia implica la necesidad de (...) diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la Oede (...) (DNP, 2011, p. 672).

Otra estrategia importante en el proceso de inserción de Colombia en la economía mundial, es el diseño de un plan para la aceptación dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Oede). El ingreso a esa organización le permitirá al país beneficiarse de los trabajos y las experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del mundo (DNP, 2011, p. 678).

El PND trazó una hoja de ruta para sacar adelante la adhesión del país a la Oede, como parte de su estrategia de política exterior, a partir de 2010, y que luego se prolongó en 2014, con el segundo plan de desarrollo (“Todos por un Nuevo País”)¹⁴. Esto se fue corroborando gradualmente por los académicos que realizaron los primeros estudios sobre dicha política, en los que se orientaron hacia la explicación de un giro en el ejercicio internacional del país. Ramírez (2011) fue quien primero precisó estos aspectos, y rescató, entre otras cosas, que

¹² El encuentro entre mandatarios, adelantado un mes previo a la posesión del presidente Santos, quedó documentado por la Revista *Semana*, en un artículo que puede consultarse en <https://www.semana.com/nacion/relaciones-exteriores/articulo/santos-suma-apoyo-sarkozy-para-ingreso-colombia-ocde/119016-3>

¹³ El audio del discurso de posesión del presidente se encuentra en los archivos y material de respaldo del autor, para el desarrollo de esta investigación. Una transcripción está publicada en la página web de la Revista *Semana* y puede consultarse en este link: <https://www.semana.com/politica/articulo/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/120293-3>

¹⁴ Juan Manuel Santos fue reelegido en 2014. Hoy, la reelección presidencial no es permitida en Colombia.

el ingreso a la Oede fue claramente una de las estrategias de Juan Manuel Santos. Con ella irían a coincidir otros académicos que dedicaron sus esfuerzos a la comprensión y posterior explicación, tanto de la política internacional como de la exterior de dicha administración (Antolínez, 2011; González *et al.*, 2016; y Tickner, 2016).

Es oportuno anotar que este aparte no se interesa en auscultar las diferencias entre quienes actúan en contra o en favor del ingreso del país en la Organización, sino en dilucidar las razones por las cuales puede establecerse que tal decisión corresponde a la política exterior colombiana y cómo ello ha contribuido al logro de los objetivos trazados. En tal dirección, es menester analizar hasta qué punto se trató de una estrategia diseñada y planificada en procura de alcanzar objetivos específicos, fruto del ejercicio político interno. En una breve revisión, Monroy (2013, p. 1) califica con claridad la existencia de lo estratégico, cuando precisa que “la astucia, prudencia, y tacto del presidente (...) se han convertido en la más importante estrategia de la política exterior colombiana”¹⁵.

Miranda (2018), por su parte, hizo alusión a una diversidad geográfica de la política exterior y a una ampliación de la agenda internacional del país, “a partir de una relectura estratégica de las variables internacionales

y regionales vigentes” del período en que el mandatario llegó a la Casa de Nariño. Lo que plantea el carácter estratégico al relacionamiento del país con el mundo. En la misma línea, Vergara (2012) señaló en su estudio sobre la PEC, cómo desde la administración Santos se avanzó en la (...)

Implementación de una estrategia agresiva de inserción en nuevos espacios de interlocución multilateral, mediante el ingreso de Colombia a la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico (Oede) y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Apec), como organizaciones más representativas, en términos económicos y políticos (Vergara, 2012, p. 162).

Todo esto, además del acceso a información proveniente de fuentes primarias¹⁶, confirma lo que desde el plan de desarrollo se planteó como estratégico y necesario para Colombia. Así, al estudiar la política exterior como una estrategia doméstica institucionalizada, lo relacionado con el ingreso del país al citado foro, se ajusta a dicha aproximación. El ejecutivo trazó en Colombia la ruta estratégica para que el país se hiciera miembro de la Oede (Vargas-Alzate, 2018), y lo consiguió. Esta identificación con el régimen internacional hizo parte del diseño estratégico del gobierno en su política exterior.

¹⁵ La profesora María Catalina Monroy Hernández también fue entrevistada por el autor.

¹⁶ Para el desarrollo de la investigación se tuvo contacto directo, a través de entrevistas, con diversos funcionarios que participaron del gobierno nacional entre 2010 y 2018, y con varios académicos. Se destacan, además, algunas conversaciones con líderes de gremios de la producción y del sector privado, quienes avalaron en sus declaraciones la estrategia de llevar a Colombia a la Oede, como una de las prioridades de Juan Manuel Santos, en lo que se relaciona con los asuntos internacionales del país.

En este punto resulta central la consideración del concepto de lo estratégico cuando se refiere a la política exterior¹⁷. Así, a diferencia de la comprensión de la misma como una política pública, fruto de esfuerzos conjuntos, sinergias de múltiples actores y consensos claramente identificables, se evidencia lo que Valerie Hudson (2008) defendió al conceptualizarla como una estrategia o enfoque elegido por el gobierno nacional para lograr sus objetivos en sus relaciones con entidades externas.

Ahora conviene establecer los resultados de implementar una estrategia de ese tipo y explorar, mediante una revisión de diversas fuentes, los avances obtenidos desde 2013, año en que se plateó oficialmente la solicitud de adhesión, hasta el primer semestre de 2020, a dos años de haberse aceptado. Se trata, por tanto, de analizar cómo pudo darse la transición de un diagnóstico estratégico, trazado, diseñado y ejecutado por el gobierno nacional, hacia una realidad compleja, marcada por los impactos de una pandemia que truncó la maniobrabilidad del Estado en todos los campos.

LA TARDANZA PARA COLOMBIA ESTAR EN LA OCDE

Colombia fue admitida por la Oede el 25 de mayo de 2018. El Presidente lo anunció, ubicando al país en las “grandes ligas”¹⁸. Esa fecha se convirtió en el punto de llegada de la estrategia socializada en su discurso de posesión de 2010 y oficializada ante el organismo en 2013, pero también en un punto de inicio para participar de lo que la Oede puede ofrecerle a Colombia como foro de acción para el mejoramiento de sus políticas públicas e instituciones.

Precisamente, cuando el presidente Santos pronunció las palabras de intención para iniciar el proceso formal de adhesión, enfatizó la necesidad de trabajar en la implementación de políticas más adecuadas y mejores prácticas, al tiempo que subrayó el compromiso con los principios, valores, normas y procesos de toma de decisión de la Organización. Catalina Crane¹⁹, la representante especial de Colombia para que la adhesión se pudiera alcanzar, planteó el significado de dicho logro, tanto como punto de

¹⁷ En términos conceptuales, debe indicarse que la política exterior es “una estrategia doméstica institucionalizada, conducida exclusivamente por actores oficiales, que conjuga prioridades, principios, y valores de una nación (o conjunto de naciones) determinada(s) para valerse de ella como instrumento internacional que permita el logro de los objetivos definidos en el ejercicio de la política pública doméstica” (Vargas-Alzate, 2020, p. 40).

¹⁸ En su cuenta de Twitter, Juan Manuel Santos escribió: “Estamos en las grandes ligas. El ingreso de (#ColombiaEnLaOCDE) es un reto enorme y solo el inicio del camino. No fue fácil, pero valió la pena. Gracias a los que lo hicieron posible”.

¹⁹ Entrevistada por el autor. Además, se revisaron otras entrevistas en las que participó, destacándose la que ofreció a la Revista *Dinero*, el 10 de marzo de 2014 [<https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/ingreso-colombia-ocde/201658>] y la ofrecida a la FM y al periódico *La República*, el 28 de mayo de 2018 [<https://www.lafm.com.co/economia/catalina-crane-ingreso-ocde-es-como-habernos-graduado-de-una-buena-universidad>].

llegada, así como de inauguración de un proceso de mejoramiento constante para el país²⁰.

A pesar de la relativa reconversión estatal alcanzada y de la transformación no solo de instituciones, sino también de procesos, desde mayo de 2018²¹ hasta abril de 2020 se presentó un estancamiento. En agosto de 2018 se dio el relevo presidencial, lo que forzó el transcurso de cuatro meses sin que el Congreso avanzara en las discusiones sobre los proyectos de ley relativos, tanto al proceso de adhesión como a la aprobación de privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Oede²², que finalmente fueron convertidos en leyes de la república solo durante el primer semestre de 2019, habiendo incluso superado varios debates desde noviembre del año anterior, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado.

El Departamento de Planeación Nacional (DNP) hizo pública la culminación del trámite, el 24 de abril de ese año, destacando que el acuerdo de adhesión “otorga una serie de privilegios, inmunidades y facilidades a la Oede para el pleno cumplimiento de sus funciones”, mientras resaltó que:

No es la primera vez que el país suscribe acuerdos de privilegios e inmunidades. Con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) tenemos acuerdos de este tipo desde 1973, con los que se brinda a estas organizaciones capacidad jurídica de privilegios e inmunidades durante su funcionamiento en territorio colombiano (DNP, 2019, p. 1).

De esa manera se tramitaron dos leyes, una en función de la adhesión y la otra en materia de inmunidades²³. Una vez aprobadas, pasaron a manos de la Corte Constitucional, con objeto de que esta otorgara el estatus de exequibilidad con la Constitución Nacional. Ahí se experimentó otro retraso, dado que, por el volumen de actividades de la Corte, el proceso se tardó para estar aprobado²⁴. Finalmente, la Corte emitió sentencias favorables en octubre de 2019 (C-492) y marzo de 2020 (C-098), dejando el camino libre para que el país finalmente se hiciera al cupo otorgado dos años atrás en la Organización. En este aparte es clave el aspecto que se citó en torno a la conceptualización de la política exterior, apelando al diálogo

²⁰ Un estudio completo y detallado sobre cómo se desarrollaron actividades en torno a esa “hoja de ruta”, se encuentra en Vargas-Alzate (2018).

²¹ La aceptación por parte de la Oede se oficializó el 25 de mayo. El 30 del mismo mes, se firmó en París el “Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos” (Congreso de la República, Ley 1950 de 2019).

²² Los proyectos de ley presentados ante la Cámara de Representantes y el Senado fueron los siguientes: Relativo a la adhesión del país a la Oede: Proyecto de Ley 002 de 2018 (Senado) Proyecto de Ley 040 de 2018 (Cámara). Relativo al tema de privilegios, inmunidades y facilidades: Proyecto de Ley 126 de 2017 (Senado) y Proyecto de Ley 268 de 2018 (Cámara).

²³ Las leyes sancionadas por el Presidente y que pasaron a la Corte Constitucional son la Ley 1950 de 2019 (enero 8) y la Ley 1958 de 2019 (junio 18).

²⁴ Además de dicho volumen, la Corte se tomó muy en serio esta revisión, e hizo solicitud a múltiples sectores de la sociedad colombiana, a través del magistrado José Fernando Reyes, para estudiar los procedimientos que llevaron al

entre lo externo y lo interno. Aunque con notable dilación, se logró establecer ese vínculo entre las funciones de las tres ramas del poder para aprobar la estrategia planteada de insertar a Colombia en un régimen internacional que se fortaleció en el tiempo para apoyar procesos de desarrollo económico y social.

EL LENTO AVANCE DEL PAÍS EN UN CONTEXTO DESFAVORABLE

Mientras los trámites legislativos y jurídicos avanzaron, el país prosiguió su rumbo de adecuación a los estándares promedio de los miembros de la Oede. Para la misma Organización, se presentaron avances significativos que pueden identificarse para un período mayor al cubierto por la administración Santos (2010-2018). En un reporte oficial, la Oede destacó lo que el país ha experimentado en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejoramiento de condiciones de vida en general, en lo que va de este siglo (OECD, 2019).

Sin embargo, precisa el mismo reporte que el estado actual del país, en relación con los demás miembros de la Organización es

bastante disímil. La evaluación de algunos aspectos esenciales para la productividad y competitividad lo ubican lejos de un nivel aceptable. En materia de exportaciones, por ejemplo, la economía colombiana sigue con una cifra alrededor del 80% de las ventas al exterior atadas a la extracción de recursos naturales (*commodities*). Y aunque existan avances en relación con la conectividad y el comercio electrónico, dado que cada vez más firmas están utilizando tecnologías digitales para los negocios, el porcentaje en Colombia apenas se sitúa por el 8%, a diferencia de Italia (15%) o los Países Bajos (39%) (OECD, 2019).

Los progresos conseguidos resultan paradójicos²⁵, puesto que además de las dificultades para poner en marcha lo que representa esta membresía, a causa de la parsimonia en los trámites institucionales internos del país y a las claras afectaciones por la pandemia que se generó a causa del virus SARS-CoV-2²⁶, la revisión de los diversos aspectos en los que, no solo la Organización sino además la sociedad colombiana demandan avances, arroja un pobre balance. Un tema crítico se relaciona con los resultados y la equidad en la educación; pero al mismo se le agregan algunos problemas evi-

acuerdo entre la Oede y el Estado colombiano. En nota judicial de Caracol Radio se pueden conocer los detalles del procedimiento. Ir a: https://caracol.com.co/radio/2019/02/12/judicial/1549988560_744206.html Finalmente, con las sentencias C-492/19 y C-098/20 se declaró la exequibilidad.

²⁵ La Oede, a través de su secretario general, Ángel Gurría, expresó el apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de la administración Duque, lo que se traduce en satisfacción con las metas trazadas para el cuatrienio, de un lado, y acompañamiento para seguir avanzando en las áreas más complejas y delicadas, del otro. Ver apunte noticioso en <https://www.portafolio.co/economia/la-ocde-urge-terminar-el-ingreso-de-colombia-antes-de-finalizar-mayo-527392>

²⁶ Al respecto, el gobierno nacional ha recibido acompañamiento por parte de la Oede para enfrentar las consecuencias generadas por la serie de cuarentenas a las que se ha visto obligado. Puede revisarse el *Boletín trimestral* de la Misión de Colombia ante la Organización (DNP, 2021).

denciados a partir de la revisión estadística de la Ode y el análisis cualitativo de la situación nacional, los relativos con la infraestructura, el comercio, la formalización laboral, los estándares de calidad de vida de las poblaciones rurales²⁷ y el trabajo e inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) (OECD, 2019).

A pesar de las dificultades asociadas a la pandemia, para la Ode es necesario que Colombia fortalezca el acceso de la población infantil a la educación, mientras prosigue con los planes de mejoramiento de su calidad e involucra mecanismos que permitan ajustar los currículos para satisfacer, cada vez más, las necesidades del mercado laboral²⁸. En

relación con el comercio, la Organización sugiere, posterior al diagnóstico presentado, que el país reduzca la dispersión arancelaria, mientras elimina las barreras no arancelarias que generan distorsiones²⁹. Sumado a ello, se ha sugerido trabajar en la infraestructura de vías primarias³⁰, mayores progresos en la planificación del transporte multimodal, y cada vez mayor agilidad en los procesos aduaneros (OECD, 2019).

En relación con el ámbito laboral, además de resaltar en el más reciente de los reportes publicados que el país no ha emprendido acciones específicas, insta al gobierno a reducir los costos laborales no salariales, llevar a la baja el

²⁷ Esto lo confirma el Departamento Nacional de Estadística (Dane), al publicar los informes de pobreza multidimensional por departamentos y el de percepción de la población sobre los niveles de pobreza, en julio de 2019. La reseña está disponible en <https://www.portafolio.co/economia/colombia-es-cada-vez-mas-desigual-asegura-el-dane-531503>

²⁸ En el tema de infraestructura, la educación sigue con múltiples inconvenientes, constatables a partir del informe publicado por la Revista *Semana* (2019). Ver <https://www.semana.com/educacion/articulo/infraestructura-educativa-atrasada-la-construccion-de-8000-aulas/600491> A ello se debe agregar que con la pandemia, todas las instituciones educativas, públicas y privadas, se vieron obligadas a suspender la presencialidad, y la conectividad para realización de clases en línea representa otro reto para el país.

²⁹ El tema de las exportaciones colombianas, en relación con sus importaciones, se ha tornado en punto crítico. Aunque el Dane reportó un leve mejoramiento de las cifras en la balanza comercial del país, la realidad es que sigue estando en condiciones desfavorables. De acuerdo con sus datos y los de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), en 2020 el país registró un déficit de US\$10.128,9 millones FOB (*Free On Board*). Para 2019 se había dado un déficit de US\$10.781,6 millones FOB, lo que luce como una leve mejora, pero que sigue poniendo en desventaja al país en relación con sus ventas al exterior. Para ampliar la información, ver <https://www.portafolio.co/economia/deficit-de-balanza-comercial-se-redujo-us-653-millones-en-colombia-549075>

³⁰ Valga anotar acá que aunque las vías 4G presentaron retrasos en un 62% del total de los proyectos en ejecución en 2019 (ver el reporte en <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/el-62-de-las-vias-4g-registra-atrasos-en-su-construccion-531751>), para los años 2020 y 2021 hubo avances significativos que han quedado constatados por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Eso ha venido registrándose, por ejemplo, con las autopistas Pacífico 1, 2 y 3; Pamplona - Cúcuta; Puerta de Hierro - Cruz del Viso; Chirajara - Fundadores; la Circunvalar de la Prosperidad, Mar 1 y la segunda calzada entre Girardot y Cajamarca. Esta información se resaltó en la misma nota periodística, para el 2020. Además, se puede consultar el documento de rendición de cuentas del gobierno nacional sobre la materia, en https://www.ani.gov.co/sites/default/files/ppt-rendicion_cuentas_2020_v13.pdf Aunque el proyecto de Autopistas para la Prosperidad ha sufrido los efectos de las cuarentenas obligatorias decretadas por el gobierno, a causa de la Covid-19, el de la infraestructura fue uno de los sectores que mejor se comportó con el retorno a las actividades laborales.

costo de crear (registrar) empresas, e insiste en la necesidad de diferenciar los salarios mínimos por regiones. El diagnóstico también demanda un mejoramiento de la infraestructura rural, en particular vías secundarias y terciarias, avances en la actualización del catastro de la propiedad para mejorar, además del uso de la tierra, los ingresos de los gobiernos municipales. En dicho reporte se plantea, además, la necesidad de girar el énfasis de las políticas agrícolas de subsidios y más bien trabajar en proporcionar bienes públicos o infraestructura física y social (OECD, 2019).

En el informe *Economic Policy Reforms, 2019: Going for Growth*, al analizar el apoyo que recibe el sector de I+D y su nivel de eficiencia, y luego de comprobar que la inversión en la materia es muy baja por parte de las empresas del país, la Oede enfatizó la necesidad de fortalecer la colaboración entre los diferentes centros de investigación y las empresas colombianas. Además de promover, en mayor medida, el uso de créditos fiscales de I+D por parte de las nuevas y pequeñas y medianas empresas (OECD, 2019).

En general, los reportes emitidos por la Oede, que se realizan a partir de la revisión, consecución y análisis de la información institucional ofrecida por entidades del Estado colombiano y grupos de asesores, reflejan un nivel de contradicción entre lo que puede

considerarse un avance significativo en diversas áreas y un retraso ostensible en otras que, incluso, terminan por desvirtuar la importancia de haber emprendido el proceso de adhesión a la Organización internacional que asiste, acompaña y valida la generación de políticas públicas de alto impacto para las sociedades involucradas. Aunque se insiste en estrategias para reactivar la economía en medio de la pandemia, también se resalta que las dificultades van a impedir un reacomodo del país a corto plazo.

En el más reciente de los reportes Oede (2021) sobre el país, se precisa un panorama crítico como consecuencia de los efectos de la pandemia que, combinados con la protesta social y los episodios de paro que han marcado los últimos tiempos en el país, impiden vislumbrar con claridad los beneficios de la membresía en la Organización. Aunque el informe prevé que el PIB crecerá un 7,6% en 2021 y un 3,5%, en 2022, impulsado por el consumo privado y la inversión, en realidad las circunstancias actuales han puesto en aprietos la validez de la estrategia del gobierno de interacción con los demás miembros Oede. Esto, a pesar del acompañamiento de la misma tanto en los programas y proyectos de recuperación económica³¹, como en el plan nacional de vacunación contra la Covid-19³². Este apoyo se

³¹ En comunicación oficial del gobierno nacional, se precisa que los enfoques de los aspectos contemplados por la Oede para acompañar al país están en los temas de protección social, formalización laboral, competencia, regulación, diversificación productiva y sostenibilidad, entre otros. Para mayor detalle, ver <https://www.cancilleria.gov.co/en/node/23726>

³² Existe un claro acompañamiento de la Oede en lo que se ha denominado el proceso pos-acceso a la misma. Para hacer seguimiento al tema puede analizarse el comunicado expedido por el gobierno nacional: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-ocde-lanzan-proceso-posacceso>

ha evidenciado en los diferentes escenarios en los que, no solo a Colombia, sino también a México y Chile (los otros dos Estados latinoamericanos con membresía en la Oede), se les acompaña para superar estos tiempos críticos.

CONCLUSIONES

Este trabajo procuró una lectura del proceso mediante el cual Colombia alcanzó la aceptación para convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, teniendo como referentes para el análisis los lineamientos básicos de la teoría de los regímenes internacionales propuesta por Ruggie (1975) y Krasner (1982). A partir de dichos postulados, se hizo factible identificar un alto grado de correspondencia entre la estructura interna creada, a partir de las políticas públicas domésticas, y una de las estrategias de la política exterior del gobierno Santos, entre 2010 y 2018, que propuso llevar al país a convertirse en el tercer miembro latinoamericano en la Organización.

El acercamiento, tanto a la literatura sobre política exterior de Colombia como a diversas fuentes sobre la materia, que incluyen conversaciones y entrevistas con funcionarios cercanos al proceso, facilitó determinar la calidad y naturaleza de la estrategia estructurada y puesta en marcha por el gobierno nacional para llevar a Colombia al logro del objetivo citado. Así mismo, esta labor permitió establecer el grado de correspondencia entre los valores, principios, normas y procedimientos de toma de decisión de la Oede con los que la

administración Santos determinó como base, no solo de su política exterior sino además de su estructura interna. Tal nivel de concurrencia se convirtió en un catalizador para que el país avanzara en la meta trazada.

No obstante lo anterior, los procedimientos internos en Colombia llevaron la oficialización del carácter de miembro por un largo proceso que solo tuvo su desenlace dos años después de la aceptación. Mientras se adelantaban todas las discusiones sobre la pertinencia o no de dicha adhesión, la radiografía del país en relación con los avances demandados por parte del foro internacional, no han logrado una posición importante. De hecho, siguen llegando con frecuencia recomendaciones para que el país adecúe procesos, programas e instituciones a los estándares mínimos de la Oede. La realidad colombiana de hoy difiere en poco de la que se tuvo en mayo de 2018, momento en el cual el gobierno colombiano recibió notificación de aprobación. Así, los resultados en el corto plazo no han sido satisfactorios, aunque el análisis del período 2013-2020 sí arroja cambios de importancia para la sociedad colombiana.

Puede indicarse, por tanto, que el gobierno colombiano, liderado por el presidente Santos, supo leer el escenario internacional y aplicó correctamente los procesos de diseño, construcción e implementación de la política exterior, procurando satisfacer las necesidades y demandas internas. No obstante, el complicado escenario global, que incluye los aspectos críticos ligados a la pandemia, ha sido ampliamente desfavorable para entender el lado positivo de la estrategia planteada.

REFERENCIAS

- Antolínez, J. (2011). La política exterior de Santos: un manual para hacer nuevos amigos. *Ciudad Paz-ando*, 4(2), 62-72.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Ed. Ceura.
- Del Arenal, C. (1981). La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica. *Revista de Estudios Internacionales*, 2(4), 849-892.
- DNP. (2011). *Prosperidad para Todos. Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2019). Culmina trámite, en el Congreso de la República, sobre adhesión de Colombia a la Oede. *Online*: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-culmina-el-proceso-de-adhesion-a-la-OCDE.aspx>
- DNP. (2021). *Boletín trimestral* de la Misión de Colombia en la Oede. *Online*: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Boletin_Trimestral_OC-DE_Colombia_%20III_2021.pdf
- Flores, V. (1994). El ingreso de México a la Oede. *Revista de Comercio Exterior*, 16, 517-523.
- Frasson-Quenoz, F. (2014). *Autores y teorías de relaciones internacionales: una cartografía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gilpin, R. (2002). 'A realist perspective on international governance'. En D. Held and A. McGrew (eds.), *Governing Globalization*. Cambridge: Polity.
- Goig, J. (2016). La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia. *Revista UNED*, 19, 111-149.
- González, C.; Mesa, J. y Londoño, G. (2016). Política exterior colombiana, 2010-2014: ¿giro a la autonomía? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1): 267-291.
- Hasenclever, A.; Mayer, P.; Rittberger, V.; Murillo, L. y Castro y Ortiz, F. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional*, 39(4), 499-526.
- Hudson, V. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. En S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne (eds.), *Foreign policy. Theories, actors and cases* (pp. 11-29). Oxford University Press.
- Keohane, R. (1989). Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics. En *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder, Co: Westview press.
- Keohane, R. & Nye, J. (1972). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Krasner, S. (1982). Structural Causes of Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 32(2), 185-205.
- Kratochwil, F. (1989). *Rules, norms, and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University.
- Levy, M.; Young, O. y Zürn, M. (1995). The study of international regimes. *European Journal of International Relations*, 1(3), 267-330.
- Little, R. (2014). International Regimes. En Baylis J.; Smith, S. & Owens, P. (eds.). *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, pp. 289-303.
- Miranda, B. (2018). Del aislamiento a la diversificación: la política regional de Santos. *El Espectador*. Versión *online*: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/del-aislamiento-la-diversificacion-la-politica-regional-de-santos-articulo-804553>
- Monroy, M. (2013). Prudencia y astucia: estrategia de política exterior. *Portafolio*. Versión *online*: <https://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/prudencia-astucia-estrategia-politica-exterior-90774>

- Nisbet, R. (1991). *Historia de la idea de progreso*. Barcelona: Gedisa, S.A.
- Ocde. (2016). *Principios de gobierno corporativo de la Ocde y del G20*, Éditions Ocde, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259171-es>
- Ocde. (2017a). ¿Qué es la Ocde? *Mejores políticas para una vida mejor*. Online: [https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/Qu%C3%A9%20es%20la%20OCDE%202017%20\(2\).pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/Qu%C3%A9%20es%20la%20OCDE%202017%20(2).pdf)
- Ocde. (2017b). *Summary Record: 9th International Economic Forum on Latin America and the Caribbean*. Obtenido de <http://www.oecd.org/development/lac-forum/LAC-Forum-2017-Summary-Record.pdf>
- Ocde. (2021). *Colombia: perspectivas económicas*. Online: <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombial/>
- OECD. (1960). *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*. Disponible en <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>
- OECD. (2007). *Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement*. Organization and Economic Co-operation and Development: Paris.
- OECD. (2019). *Economic Policy Reforms, 2019: Going for Growth*. Paris: OECD, publishing.
- ONU. (2012). *Foro Mundial para la Armonización de la Reglamentación sobre Vehículos*. Comisión Económica para Europa. Ginebra: ONU.
- Pereira, J. (1992). De la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales. Algo más que un cambio de término. *Historia Contemporánea*, 7, 155-182.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, 79-95.
- Semana. (2010). Santos suma el apoyo de Sarkozy para el ingreso de Colombia a la Ocde. Disponible en <https://www.semana.com/nacion/relaciones-exteriores/articulo/santos-suma-apoyo-sarkozy-para-ingreso-colombia-ocde/119016-3>
- Semana. (2019). 7 de cada 10 proyectos de infraestructura educativa tienen problemas de ejecución. Disponible en <https://www.semana.com/educacion/articulo/infraestructura-educativa-atrasada-la-construccion-de-8000-aulas/600491>
- Rostow, W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, J. (1975). International responses to Technology. Concepts and Trends. *International Organization*, 29, 557-583.
- Ruggie, J. (2009). Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales. *Relaciones Internacionales*, 12, 171-191.
- Slater, F. (2011). Las etapas del crecimiento económico de Rostow. Consideraciones sobre el evolucionismo como modelo interpretativo. En *Soñando el Sur*. Santiago: Universidad Católica de Temuco.
- Sogge, D. (2009). Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico? *Relaciones Internacionales*, 11, 11-31.
- Strange, S. (1982). Cave! Hic dragones: A critique of regime analysis. *International Organization*, 36(2), 479-496.
- Tickner, A. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Bogotá: Fescol. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>
- Vargas-Alzate, L. (2018). *Colombia en la Ocde. Las realidades de su adhesión*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung -KAS- y Universidad EAFIT.
- Vargas-Alzate, L. (2020). El estudio de la política exterior, a propósito del nacimiento de la disciplina de las Relaciones Internacionales, en P. Piedrahita. *Perspectivas de las relaciones internacionales a 100 años*

- del Tratado de Versalles de 1919*. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín.
- Vergara, R. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos. ¿Continuación de un proceso o cambio de rumbo? *Equidad y Desarrollo*, 17, 149-175.
- Young, O. (1982). Regime dynamics: the rise and fall of International Regimes. *International Organization*, 36(2), 277-297.
- Young, O. (1999). *International Cooperation. Building regimes for natural resources and the environment*. Nueva York: Cornell University Press.

Migración venezolana y trata de personas: análisis del caso colombiano a partir de las relaciones y los instrumentos internacionales

Ana Milena Coral Díaz*
Beatriz Eugenia Luna de Aliaga**

RESUMEN

El artículo busca explicar, partiendo de las relaciones y algunos instrumentos internacionales, la migración venezolana a Colombia y la existencia del riesgo de la trata de personas. Se indaga por la actual situación de la migración a partir de los datos, pero además desde los instrumentos internacionales y las relacio-

nes que se generan en el plano regional por cuenta de la cooperación y la acción conjunta en materia de ayuda humanitaria y de la prevención. La metodología utilizada combina aspectos cualitativos y cuantitativos, lo cual permitió realizar la búsqueda de distinta información para analizarla desde lo crítico y lo propositivo. Aunque se reconoce la existencia de instrumentos internacionales, regionales

* Doctora en derecho de la Universidad del Rosario, magíster en antropología social. Fue *Visiting Research Fellow* del Instituto de Justicia Transicional –IJT– de la Universidad de Ulster (NI). Actualmente investigadora posdoctoral en la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario. Áreas de estudio: Estudios de género, teorías feministas, justicia transicional, Bogotá (Colombia). [anam.coral@urosario.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-4339-7485].

** Socia fundadora de Luna de Aliaga Abogados & Asociados S.A.S. y profesora de cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana. Magíster en derecho constitucional de la Universidad de La Sabana y abogada de la Universidad del Rosario. Miembro de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales, Redintercol, del Capítulo Colombia del Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, ObservaLATrata, y del Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional. Áreas de estudio: Derecho constitucional, derechos humanos, derecho penal, migraciones y trata de personas, Bogotá (Colombia). [beatrizluna@lunadealiaga.com]; [https://orcid.org/0000-0002-3424-9504].

Recibido: 22 de marzo de 2021 / Modificado: 18 de mayo de 2021 / Aceptado: 30 de junio de 2021

Para citar este artículo:

Coral Díaz, A. M. y Luna de Aliaga, B. E. (2022). Migración venezolana y trata de personas: análisis del caso colombiano a partir de las relaciones y los instrumentos internacionales. *OASIS*, 35, pp. 145-165

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.08>

y nacionales para abordar lo migratorio, se identifica la necesidad de una mejor y urgente implementación, comprendiendo, de manera permanente, a la trata de personas como una vulneración de derechos humanos, así como determinando acciones en el campo de la prevención que estén articuladas y proyectadas tanto en el mediano como en el largo plazo, superando el corto tiempo.

El artículo contiene cuatro partes; en la primera se mencionan las relaciones internacionales y algunos instrumentos internacionales sobre delincuencia organizada, trata de personas y migraciones; en la segunda se abordan generalidades de la historia migratoria entre Colombia y Venezuela, profundizando en los últimos años; en la tercera, se presenta la migración venezolana hacia Colombia y la trata de personas, analizando las realidades, algunos aspectos del engranaje institucional, las acciones así como ciertos datos y, por último, se encontrará la conclusión y ciertas recomendaciones.

Palabras clave: relaciones internacionales, migraciones, trata de personas, Venezuela y prevención de la trata de personas.

Venezuelan migration and human trafficking: analysis of the Colombian case based on relations and international instruments

ABSTRACT

The article seeks to explain - based on relations and some international instruments

- Venezuelan migration to Colombia, and the existence of risks to human trafficking of people. It aims to address the current situation of migration between Venezuela and Colombia based on data, but also based on international instruments and the relationships that are generated at the regional level on account of cooperation and joint action in the field of humanitarian aid and prevention. The methodology used combines qualitative and quantitative aspects, which include researching different information to analyze from a critical and purposeful viewpoint. While recognizing the existence of international, regional and national instruments to address migration, the need for better and urgent implementation, permanently understanding trafficking in persons as a violation of human rights, as well as identifying actions in the field of prevention that are articulated and projected both in the short and long term.

The article is organized in four sections, the first of which mentions international relations and some international instruments relating to organized crime, trafficking in persons and migration; the second addresses generalities of the migratory history between Colombia and Venezuela, delving into the latest Venezuelan migrations to Colombia. In the third section, Venezuelan migration to Colombia and human trafficking are presented, analyzing the realities, some aspects of the institutional structures, and the actions as well as certain data. Finally, the conclusion and recommendations are developed from the perspective of possibilities for articulation and recommended actions to implement.

Key words: International relations; migrations; human trafficking; Venezuela; prevention of human trafficking.

INTRODUCCIÓN

Este artículo indaga por la situación de la migración venezolana y la trata de personas, a partir de las relaciones y los principales instrumentos internacionales existentes, haciendo énfasis en el caso colombiano.

La hipótesis es: existe una relación directa entre el desarrollo de la migración venezolana y el riesgo respecto de la ocurrencia del delito de trata de personas en Colombia; vínculo ante el cual se observa que, aunque de cierta manera las relaciones y los instrumentos internacionales han realizado acciones para intentar dar la mejor atención al fenómeno migratorio, principalmente en el ámbito humanitario, no se encuentran estrategias específicas que visibilicen los riesgos de los migrantes venezolanos ante la trata de personas y que desarrollen acciones concretas en el ámbito de prevención con una vocación de permanencia en el mediano y largo plazo¹.

La propuesta temática surge del contexto especial en Sudamérica debido a las migraciones originadas en Venezuela y profundiza

en el caso colombiano, ya que Colombia es el país que hasta el momento ha recibido a la mayor cantidad de migrantes desde Venezuela y porque, de cierta forma, ha liderado en la región, desde hace tiempo, distintos llamados e iniciativas para dar el abordaje conjunto a la migración venezolana, entre las cuales se identifican acciones diplomáticas y políticas (Agence France Presse, 2019; Bermúdez, 2019).

La metodología utilizada se basa en métodos cualitativos para la búsqueda de información y documentos, tales como instrumentos internacionales y nacionales, informes, entre otros. Asimismo, para su posterior análisis desde una postura crítica, presentando algunos datos de tipo cuantitativo y unas recomendaciones con carácter propositivo.

1. RELACIONES E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Las relaciones internacionales² se pueden concebir como producto de dinámicas complejas entre los ámbitos políticos, económicos, jurídicos, sociales y culturales. Se puede afirmar que su desarrollo ha obtenido diferentes tipos de resultados, entre ellos los que han permitido acuerdos, determinando objetivos en común ante problemáticas.

1 En relación con nuestra hipótesis, y porque puede ser cercana a la misma, es pertinente señalar que ante el panorama regional se empiezan a identificar casos de trata de personas con víctimas venezolanas. Génesis Vargas (2019), luego de presentar algunos datos sobre casos en Colombia, Ecuador y Perú, expresa: “[...] En Perú, información brindada por la Policía Nacional indica que en 2018 se rescataron a 102 personas venezolanas víctimas de trata, y entre enero y febrero de 2019 a 59 víctimas de esta nacionalidad. *A pesar de los incrementos registrados sobre las denuncias y el rescate de víctimas de este delito, y más allá de campañas de concientización, no se identifica la implementación de acciones específicas para reforzar una identificación, asistencia y rescate que tome en cuenta los factores que las hacen especialmente vulnerables ni en el país ni en otros de la región*”. (Cursiva fuera del texto original.)

Uno de los temas globales de mayor interés de las relaciones internacionales, es el del crimen y la delincuencia organizada, ya que afecta a varios países y dentro del abanico de delitos están los que atentan a la dignidad humana, la autonomía, la seguridad, el orden internacional, etc.

Existen varios instrumentos en el plano internacional que buscan prevenir y sancionar la trata de personas y que resultan de importancia en Colombia, pues su objetivo se relaciona con esta conducta tipificada en el Código Penal como delito, sea transnacional o nacional, en el artículo 188A. Su importancia radica en que estos instrumentos han desarrollado el concepto de la trata de personas llegando a determinar que esta representa un atentado contra la dignidad humana y una vulneración al derecho a la libertad, a la salud, a la educación y a la identidad (Mercosur, 2016), ampliando las afectaciones que se pueden comprender a partir de la comisión de esta conducta. Además, obligan a los Estados signatarios para establecer legislación sobre prevención, asistencia y protección a víctimas de trata, etc.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) más conocida como “Convención de Palermo” y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención, impone a los Estados parte³, la obligación de adoptar medidas legislativas con el fin de tipificar la trata de personas (Protocolo, art. 5) y establece además medidas para la asistencia y protección a las víctimas de trata de personas (Protocolo, art. 6) y medidas para la prevención que buscan además de “Prevenir y combatir la trata de personas”, “Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización” (Protocolo, art. 9b).

Es pertinente recordar que fue en el Protocolo de Palermo, literal a del artículo 3, en el cual se definió la trata de personas, así

a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude,

² Una definición indica: “Las relaciones internacionales son una disciplina académica que ha respondido a la creación de un entorno político, económico y jurídico internacional en las últimas décadas. Los avances tecnológicos en materia de transporte y comunicaciones han generado un nuevo escenario mundial en el que los límites nacionales han sido traspasados y se han generado actores de carácter global. [...] Se trata de una ciencia interdisciplinar que abarca aspectos del derecho, la historia, la sociología, la ciencia política y la economía además de los aspectos específicos de las relaciones internacionales” (Acnur Comité Español, 2018).

³ Colombia ha ratificado los dos instrumentos a través de Ley 800 de 2003, la cual aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000 (Ley 800 de 2003).

al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; [...] (Protocolo de Palermo, 2000, p. 2).

Esta definición es la que está vigente en la actualidad⁴ y ha servido, como aspecto común, para varios países que han ratificado la Convención y el Protocolo de Palermo⁵. También se debe recordar que cada Estado tiene el margen de discrecionalidad para ajustar sus ordenamientos.

Tanto la Convención como el Protocolo han permitido que se genere una articulación de los Estados parte para una acción conjunta en la prevención del delito de trata de personas, esto ha significado una comprensión del fenómeno a nivel internacional, lo que a su vez ha permitido establecer cuáles son los mecanismos a través de los que se presenta el fenómeno, la forma en que son trasladadas las víctimas de un país a otro, las estrategias utilizadas y los núcleos mundiales de trata (Mercosur, 2016).

Por otra parte, los Principios y Directrices Recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ACNUDH (2010) “constituyen una guía para garantizar los DD.HH. de las víctimas”, y establecen una serie de estrategias para dirigir la intervención de los Estados en relación con la trata de personas. En cuanto a principios se organiza en cuatro apartados: la primacía de los derechos humanos, la prevención de la trata de personas, la protección y asistencia, todo lo concerniente a penas, penalización y reparación (OACNUDH, 2010, p. 16).

El comentario de OACNUDH (2010) se señala en relación con el concepto de trata de personas que

Las intervenciones jurídicas y normativas más amplias que tienen como fin erradicar la trata de personas reciben un impulso considerable si ese fenómeno, y no solo sus elementos constitutivos, pueden caracterizarse como contrarios al derecho internacional de los derechos humanos. Por último, definir la trata de personas como una violación de los derechos humanos activará las obligaciones de los Estados cuando estos hayan introducido medidas especiales, inclusive de protección, para las víctimas que se considere que han sido objeto de violaciones “de los derechos humanos” (p. 39).

⁴ Antes se hacía referencia al término de la trata de blancas relativo a la explotación sexual de mujeres de tez blanca, provenientes de países de Europa del Este, que eran trasladadas hacia lugares como los del continente asiático.

⁵ Se encuentra la Sentencia del caso de Trabajadores de la hacienda verde vs. Brasil de la Corte CIDH, 20 de octubre de 2016, en la cual se establece la responsabilidad del Estado respecto del trabajo forzoso a la luz de los estándares internacionales. Se señala aquí que pudo constatarse que en este caso se dio una situación de servidumbre por deuda y de sometimiento a trabajos forzados (Corte CIDH, 2016, párrafos 300, 301 y 302).

De igual modo, y partiendo de que la trata de personas afecta a mujeres y niñas en relación con la explotación y el turismo sexual, el casamiento con extranjeros, la contratación de trabajadoras domésticas en países desarrollados, entre otros, señala el documento que la trata de personas tiene una dimensión especial en cuanto a forma de discriminación y violencia contra la mujer. Se afirma

Puede argumentarse que la trata de personas constituye una violación del derecho internacional, pues es contrario a la prohibición internacional de la discriminación por motivos de sexo. Un paso más allá en esta posición define la trata de personas como forma de violencia contra la mujer y, por consiguiente, una violación de la norma que prohíbe la discriminación por motivos de sexo (OACNUDH, 2010, p. 42).

De acuerdo con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW⁶, los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres se encuentran vinculados a los derechos humanos⁷, de manera que corresponde a los Estados respetar y hacer cumplir, a través de mecanismos legislativos idóneos y políticas públicas adecuadas, la salud sexual y reproductiva de las mujeres, lo que implica, en relación con el tema de trata de personas, prevenir prácticas tales como la explotación sexual de niños y niñas, el matrimonio forzoso,

las modalidades serviles del matrimonio, el matrimonio infantil, la prostitución forzosa y el proxenetismo (ACNUDH, s.f.).

En relación con esto, el Comité CEDAW, que funciona como un órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención, en el 72 período de sesiones de febrero a marzo de 2019, realizó una recomendación general sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración global; en esta, el Comité realiza recomendaciones a los Estados para que cumplan con las obligaciones que se derivan de la Convención en relación con la trata de personas. Los intervinientes, que han presentado aportes sobre este tema, para ser discutido en este período de sesiones, han señalado, entre otras cosas, los riesgos que generan una mayor posibilidad de ser víctima de trata de personas, entre los cuales se menciona el conflicto armado⁸, la violencia basada en género, los estereotipos de género, la tolerancia a sistemas de prostitución que funcionan como forma de control y abuso sobre las mujeres, la falta de acceso de las mujeres a la justicia (Coalition Against Trafficking in Women, 2019). Por ello se conmina a los Estados que, en seguimiento a los compromisos en el marco de CEDAW, se lleven a cabo estrategias de tipo legislativo, político y social con el fin de prevenir, contrarrestar y monitorear la trata de personas, entre ellos particularmente se pide a los Estados:

⁶ Convención ratificada en Colombia por la Ley 51 de 1981.

⁷ Ver artículos 6, 10 y 16 de la Convención (CEDAW, 1979).

⁸ El tráfico de mujeres y niñas se ve exacerbado durante y después de la ocurrencia de los conflictos armados debido a la ruptura de las estructuras sociales, políticas y económicas, el incremento del militarismo, los grupos armados y los altos niveles de violencia (Comité CEDAW, 2013).

Eliminar factores estructurales que hace a las mujeres vulnerables al tráfico, a la explotación de la prostitución, la pornografía, tales como la discriminación de género, la desigualdad basada en el sexo, las desigualdades étnicas y socio-económicas, y la violencia sistemática contra mujeres y niñas⁹ (Coalition Against Trafficking in Women, 2019, p. 7).

De acuerdo con estas dimensiones entonces se comprende, que la trata de personas tiene alcances muy relevantes en cuanto a la afectación y la necesidad de garantía de los derechos humanos, por ende, se hace necesario que los Estados se comprometan a garantizar tanto a nacionales cuanto a extranjeros una vida libre de trata¹⁰.

Otros instrumentos que tienen importancia para Colombia en el plano internacional, en relación con la trata de personas, son los convenios de la OIT números 29, 105, 142 y 183. Cada uno busca establecer lineamientos y compromisos de los Estados en contra de la esclavitud, y los trabajos forzados en el plano nacional e internacional. El Convenio 29 y el 105 se enfocan en la eliminación de trabajos forzados (OIT, 1930, arts. 1 y 2) (OIT, 1957,

art. 1), el 142 busca que los Estados se comprometan a llevar a la práctica programas especiales en relación con el servicio de empleo (OIT, 1975, arts.1 y ss.) y, por último, el 183 realiza previsiones en materia de trabajo infantil (OIT, 1999).

Para el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Fibemyd, en el cual participan 23 países, incluido Colombia, aunque existe este marco legal multilateral de la OIT que involucra no solo a los gobiernos, sino a la sociedad civil y a actores competentes en materia de trabajo, subsisten obstáculos para su plena aplicación como lo señala uno de sus documentos sobre movilidad en Iberoamérica (Segib *et al.*, 2013):

la trata de personas que incluye a la población infantil, las detenciones y deportaciones de los migrantes en situación irregular (que frecuentemente se lleva a cabo sin respetar los derechos humanos fundamentales de las personas); la violencia en las fronteras, las dificultades en cuanto a la integración social, la falta de trabajo decente (existen en la actualidad 20 millones de personas en situación de trabajo forzado), los entornos peligrosos, las posibilidades de contraer

⁹ La traducción es propia.

¹⁰ Los organismos internacionales, entre otros actores, hacen importantes esfuerzos para que la trata de personas se comprenda más allá de su connotación penal, entendiéndose también como una grave vulneración de derechos humanos, pero todavía existen críticas por miradas parciales y limitadas que solo la conciben como un delito u ópticas que vinculan lo migratorio con la securitización de las migraciones o la criminalización del migrante. En una investigación realizada por la Universidad del Rosario, el Ministerio del Interior y de Justicia de la República de Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, se señalaba, que según las organizaciones de la sociedad civil, una de las dificultades que se presenta en materia de judicialización del delito de trata de personas es justamente su comprensión desde la política criminal y no desde un contexto complejo de derechos humanos, lo que produce limitaciones para generar acciones alternativas con impactos reales en la vida digna de las personas (2009, p. 135).

enfermedades y la ausencia de protección social y del acceso a la asistencia sanitaria, así como la negación del derecho a la libertad sindical (Segib *et al.*, 2013, p. 9).

En la región, la Conferencia Sudamericana de Migraciones, que ha realizado múltiples encuentros con representantes de los gobiernos de Argentina, Colombia, Bolivia y Chile a partir del proceso iniciado en el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, realizado en Lima, Perú, en julio de 1999, ha hecho un número importante de pronunciamientos vinculados con una política regional coordinada que permita combatir el tráfico ilícito de personas y buscar una armonización legal en materia migratoria en todos los países sudamericanos (CSM-Osumi, 2002). Por ejemplo, en la Tercera Conferencia realizada el 15 de agosto de 2002, se hace una declaración importante en relación con la “corresponsabilidad de la migración entre los países de origen y destino”, lo que lleva a entender la migración como un fenómeno que debe impactar las políticas y legislaciones internas tanto de países emisores como receptores (CSM-Osumi, 2002, p. 3).

Esto, en el contexto de la trata de personas, y conforme con los demás instrumentos analizados, supone en el marco de la prevención y la punibilidad de este delito, una perspectiva desde la cual los países convergen en

la naturaleza compartida de las consecuencias de la migración y la trata de personas, comprendiendo además su rol en la prevención, la persecución de los responsables y la protección de las víctimas.

Por otra parte, es importante señalar que el gobierno de Colombia a través de la Cancillería ha suscrito memorandos de entendimiento con varios países¹¹, como Argentina, Chile, El Salvador, Panamá, entre otros, sobre el tema de trata de personas con el fin de fortalecer acciones conjuntas en materia de prevención, investigación del delito de trata, etc. (MRE Colombia-Argentina, 2013).

También es pertinente tener en cuenta que dentro de las relaciones e instrumentos internacionales también tienen un rol fundamental los consulados¹². Estas autoridades, con su equipo de funcionarios, son claves para la prevención, protección y asistencia a las víctimas de trata, entre otros aspectos.

Por último, en cuanto a las relaciones internacionales es menester mencionar el anuncio del gobierno colombiano, en febrero de 2021, de crear un Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos, el cual brindará una regularización y protección para esta población (Cancillería de Colombia). Lo anterior se materializó en el Decreto 216 de 2021 (Ministerio de Relaciones Exteriores) y con seguridad permitirá disminuir los fac-

¹¹ Actualmente existen memorandos de entendimiento con los siguientes países: Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú (Observatorio del Delito de Trata de Personas, s.f.).

¹² “En cada Consulado de Colombia en el exterior se deberá ofrecer la debida información y tomar medidas temporales para garantizar la seguridad de la víctima, salvaguardar su dignidad e integridad y apoyarla en las gestiones ante las autoridades del país extranjero. Art[í]culo 7. Ley 985 de 2005”, (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, p. 3).

tores de riesgo ante la trata de personas, pues se enfoca en el estatus migratorio regular de la población migrante y puede facilitar condiciones dignas para acceder al trabajo así como a diversas ocupaciones.

2. MIGRACIONES ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA Y MIGRACIÓN VENEZOLANA HACIA COLOMBIA

Colombia y Venezuela tienen grandes lazos de unión, no solo desde perspectivas históricas, sino también económicas, políticas, sociales, culturales y jurídicas. Un ejemplo son las migraciones.

Robayo (s.f.) hace mención a la historia y también a la cercanía terrestre fronteriza entre Colombia y Venezuela, expresando

Gracias a la fuerte relación histórica y a los más de 2000 km compartidos que unen a las dos repúblicas, la frontera colombo-venezolana ha sido la más dinámica de la región desde su misma concepción en el siglo XVIII. Ahora bien, en términos de migraciones contemporáneas, a partir de la segunda mitad del siglo XX y bajo el contexto del proceso de urbanización, los colombianos decidieron migrar regularmente al veci-

no país y en especial en la década de los 70's, cuando la bonanza petrolera venezolana demandó mano de obra extranjera para asumir una economía en crecimiento. Una economía que terminó recibiendo a más de un millón de colombianos, principalmente personas dedicadas al campo y al servicio doméstico y que, en gran medida, lograron integrarse plenamente en la sociedad venezolana.

En relación con los mismos aspectos históricos, Álvarez de Flores (2004) menciona la existencia de dinámicas entre lo rural y lo urbano, acompañadas de necesidades temporales en relación con el café, la explotación minera, los hidrocarburos, entre otros, y del desarrollo del comercio. Esta autora también incluye al tema del petróleo y el crecimiento que generó, lo cual aumentó la migración (p. 192). Posteriormente, con el desarrollo del conflicto armado en Colombia, también se presentaron migraciones hacia Venezuela¹³ y esto se vio influenciado por planes de seguridad (Álvarez de Flores, 2004, p. 195)¹⁴.

Luego, en 2008, se inicia la crisis económica en Venezuela con la contracción del crecimiento económico, la caída de la producción del petróleo, el aumento del desempleo y

¹³ Por ejemplo, Robayo (s.f.) haciendo mención al conflicto armado en Colombia y a la situación migratoria con Venezuela expresa: “[...] Según la Acnur desde finales de los 90's, se ha expulsando [sic] a cerca de 200 mil desplazados que han buscado amparo en las políticas incluyentes y flexibles de asilo y refugio que rigen al otro lado de la frontera desde el 2001, y que han nacionalizado a una gran cifra de colombianos indocumentados”.

¹⁴ Esta autora lo explica así: “La agudización y degradación del conflicto colombiano, a partir de los 90, además de la implementación de los distintos Planes de Seguridad, como el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina, el Plan Patriota como instrumentos para contrarrestar los efectos del narcotráfico, la guerrilla, la inseguridad social y el desequilibrio económico; modificó el cuadro de las migraciones colombo-venezolanas. (...)” (Álvarez de Flores, 2004, p. 195).

de la población en pobreza, el incremento de la inflación, entre otras (Fedesarrollo y Acrip, 2018, p. 3)¹⁵.

En relación con estas épocas, Robayo (s.f.) manifiesta que se produjeron dos diásporas de migrantes venezolanos hacia Colombia, con características de capacidad económica, empresarial y de inversiones: la primera en 2005 y vinculada con los despidos de PDVSA y la segunda, entre 2010 y 2011, relacionada con una migración de personas con cierta capacidad adquisitiva y de inversión¹⁶.

Después, en el 2015, se debe mencionar un hecho especial que incrementó, de manera considerable e intempestiva, los flujos migratorios de Venezuela hacia Colombia, y fue el cierre de la frontera terrestre, ordenado por Nicolás Maduro. Esto se produjo el 22 de febrero de 2019 (Montoya Echavarría, 2019), lo que perjudicó a varias personas y produjo más tensión política¹⁷. Asimismo, se debe analizar la situación especial que se venía presentando en cuanto a flujos migratorios mixtos y que se aumentó, especialmente, en las zonas fronterizas entre Colombia y Venezuela.

Para el caso concreto de Colombia ha sido el país que mayor número de migrantes venezolanos ha recibido y continúa haciéndolo día tras día. Algunas de las últimas cifras divulgadas por Migración Colombia, con corte al 31 de enero de 2021, señalan que en Colombia se encuentran 1.742.927 venezolanos, de los cuales 983.343 tienen una situación irregular mientras que los otros 759.584, una situación regular (Migración Colombia).

Con lo anterior, se podría afirmar la existencia de tres grandes épocas: i) una inicial motivada por aspectos económicos, especialmente impulsados por el auge petrolero, ii) una intermedia con la presencia de motivos vinculados con el conflicto armado colombiano, que también se relacionan con la migración forzada, el asilo, el refugio y la crisis humanitaria, según lo señala Álvarez Flores (pp. 198 y 200), y iii) una tercera, actual y con carácter humanitario, en la cual se invirtió el flujo, que ahora es desde Venezuela y hacia distintos países, entre los cuales, de manera principal, está Colombia, correspondiendo a un conjunto complejo de distintas circunstancias sociales,

¹⁵ Se afirma que: “El desempleo, la pobreza, las condiciones precarias de salud y el bajo poder adquisitivo han desencadenado una crisis económica, social y humanitaria sin precedentes que ha obligado a los venezolanos a salir de su país en busca de oportunidades. [...]” (Fedesarrollo y Acrip, 2018, p. 3).

¹⁶ Por su parte, Echeverry (2011, p. 26) señala: “La migración venezolana tal como se ha mencionado, está compuesta de profesionales, empresarios y ejecutivos, lo cual implica que el costo derivado de la inclusión y prestación de servicios básicos –al menos en lo referente al acceso a la educación– sea menos elevado en términos de cobertura e inversión. Lo realmente interesante de la compensación económica, es el registro que puede existir en diferentes sectores productivos del país sensibles a los flujos migratorios y, en este caso, a los venezolanos que necesariamente obligan a revisar su incidencia directa en la economía general”.

¹⁷ Se debe recordar que: “Con esta medida, personas que viven en Venezuela y se encontraban en Colombia luego de disfrutar el concierto *Venezuela Aid Live* en Cúcuta, quedaron atrapadas y no tendrían donde pasar la noche” (Montoya Echavarría, 2019).

políticas, económicas, jurídicas y culturales, casi que para sobrevivir, conseguir alimentos, medicamentos, obtener trabajo, etc.

Además, es menester hacer una breve referencia a algunos de los procesos regionales que se han adelantado con apoyo de los organismos internacionales. Sucintamente se hará alusión al denominado proceso de Quito y el Plan Regional de respuesta para refugiados y migrantes para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela.

Con respecto al proceso de Quito, este constituye una mesa de trabajo que ha realizado varias reuniones en Bogotá y que ha contado con la participación de 14 países de la región, la cual evalúa año tras año la migración venezolana con el fin de proponer soluciones que incorporen una visión mucho más completa del problema (*El Espectador*). Dicho proceso cuenta con el apoyo de OIM y Acnur. Parte de las soluciones que se han discutido comprenden la regularización de migrantes (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019) y la necesidad de ofrecer atención en salud, educación y asistencia humanitaria, focalizando esta en los niños y adolescentes que se encuentran en el territorio (*El Espectador*, 2019).

Por otra parte, en relación con el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, enero-diciembre 2019, reconocido como RMRP, debido a su sigla en inglés, es importante indicar que incluye aspectos como región y también para los países específicos: Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, América Central y México, el Caribe y el Cono Sur, buscando la acción coordinada de distintos actores en pro de la población migrante y determinando proyecciones con presupuestos¹⁸, reiterando lo obtenido en Quito y reconociendo la solidaridad, así como los desafíos existentes en materia de las redes de trata de personas, discriminación y xenofobia, así como la manifestación de la violencia basada en género (p. 5).

Se debe resaltar que en la parte final del Plan, denominada “Resumen de objetivos para el 2019”, en el ámbito de protección y en el ámbito de fortalecimiento de capacidades se establecen dos propósitos en los cuales de forma específica se hace alusión a la trata de personas y las víctimas: el primero se relaciona con el tema de acceso a servicios y el segundo con las políticas, los procedimientos y sistemas (pp. 90 y 91)¹⁹.

¹⁸ En el mencionado Plan se explica la plataforma de coordinación señalando: “[...] La plataforma regional de coordinación interagencial para la respuesta humanitaria a las necesidades de los refugiados y migrantes de Venezuela tiene como objetivo fortalecer la coordinación con las estructuras humanitarias y de las Naciones Unidas existentes, las principales autoridades de acogida –a nivel regional y nacional, pero también local–, la sociedad civil y las iniciativas locales, así como fomentar una respuesta integral, previsible y armonizada con la difícil situación de las personas venezolanas” (pp. 5 y 6).

¹⁹ Se encuentra: “Mejorar el acceso a servicios especializados para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela con necesidades específicas, tales como sobrevivientes de VBG, víctimas de trata de personas, niñas y niños no acompañados o separados (UASC) y otras” (p. 90) (Objetivo 3 de la parte de protección), y “Apoyar las políticas, procedimientos y el desarrollo de sistemas que incumben a los refugiados y migrantes de Venezuela, incluidas las víctimas de trata de personas, así como las comunidades de acogida, de conformidad con los principios humanitarios” (p. 91) (Objetivo 2 de la parte de fortalecimiento de capacidades).

3. MIGRACIÓN VENEZOLANA HACIA COLOMBIA Y TRATA DE PERSONAS

Es necesario aproximarse a las diversas realidades de la trata de personas en Colombia, en las cuales se encuentran algunas que muestran su vínculo con la migración venezolana. Igualmente, se debe mencionar el engranaje institucional existente, algunas acciones identificadas y los riesgos.

3.1. Realidades

En Colombia la trata de personas se presenta de forma interna, externa o internacional y mixta en diferentes contextos, afectando a varias personas. Al consultar algunos datos y estadísticas generales, brindadas por el Observatorio del Delito de Trata de Personas del Ministerio del Interior, sucedidos entre los años 2013 al 5 de noviembre de 2019, se encuentran: para el 2013 62 casos, para el 2014 66 casos, para el 2015 88 casos, para el 2016 75 casos, para el 2017 98 casos, para el 2018 113 casos y para el dato parcial de 2019 108 casos. También se informa que en los casos presentados entre el 2014 y la fecha parcial del 2019 existe trata interna y trata externa. Por otra parte, entre las finalidades de trata de personas se reportan casos de explotación sexual, trabajos forzados, matrimonio servil, mendicidad ajena, servidumbre y otras formas de explotación; para la finalidad de extracción de órganos no aparecen registros de casos. En cuanto al tema de género aparecen registros de casos masculinos y femeninos (2019).

Por otra parte, en las cifras del reporte semanal de casos de trata de personas, 30 de diciembre de 2020, en un 37% de los casos, equivalente a 39 casos, las víctimas tienen el país de origen Venezuela y en un 95% de los casos el país de origen de las personas extranjeras víctimas de trata de personas explotadas en Colombia es Venezuela, con 39 casos (Mininterior).

Para diciembre de 2020 desde Acnur, y teniendo en cuenta los cierres fronterizos debido a la pandemia, se informaba de los riesgos para la población migrante que partía de Venezuela y llegaba a Colombia, entre los cuales expresamente se menciona a la trata de personas. Se indicó:

Ya que las fronteras siguen cerradas en toda la región, las personas están cruzando por rutas informales en las que operan actores armados ilegales y redes de trata y tráfico de personas. Las evaluaciones rápidas en el terreno indican que cada día salen de Venezuela entre 500 y 700 personas. Esto las expone a mayores riesgos de violencia, explotación y trata. [...] (Acnur, 2020).

3.2. Engranaje institucional y acciones

Como referencia parcial al engranaje institucional existente en Colombia para hacer frente al fenómeno de la trata de personas, se debe indicar que el marco normativo comprende instrumentos del ámbito internacional y nacional.

Se encuentra el Estado social de derecho, centrado en la protección de la dignidad humana²⁰, y en especial el artículo 17 de la

²⁰ Consagrado en el art. 1 de la Carta Política (Constitución Política de Colombia).

Constitución Política de 1991, que prohíbe la trata de seres humanos (Constitución Política de Colombia). Adicionalmente, está la Ley 985 de 2005, que contiene referencia a los principios, la prevención, la protección y asistencia de víctimas, el Comité Interinstitucional, entre otras (Congreso de Colombia), el Decreto 1818 de 2020, que contempla la nueva Estrategia Nacional para la lucha contra la trata de personas 2020-2024 (Decreto 1818 de 2020), entre otros instrumentos.

En cuanto al Comité Interinstitucional en la Ley 985 de 2005, artículos 12 al 16, se determinan sus integrantes y funciones. Este Comité es el “[...] organismo consultivo del Gobierno Nacional y el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas” (art. 13).

Además, varias organizaciones de la sociedad civil realizan actividades de prevención, sensibilización, asistencia, entre otras. Igualmente, en Colombia la academia ha aportado con investigaciones, programas de capacitación, jornadas y proyectos para impulsar el análisis de la trata de personas desde diferentes disciplinas y los organismos internacionales también desarrollan distintos procesos de apoyo, capacitaciones, acciones y seguimientos²¹.

En relación con algunas acciones en materia de prevención para la migración venezolana ante la trata de personas, se identifican las de organismos internacionales. Un ejemplo es la

campaña *Tu Vida Cambia*, impulsada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y respaldada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, que une la música, a partir de una adaptación de la canción venezolana *Sentir zuliano*, al espacio digital y para prevenir tanto a la población migrante como a la población refugiada ante la trata de personas (Fortalecimiento de la Gobernanza Migratoria (FGM)).

Por otra parte, también se identificó una experiencia de acercamiento realizada por el Grupo de Lucha contra la Trata de Personas de la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior, para indagar acerca de la situación de las personas venezolanas y sus riesgos ante la trata de personas en Colombia. Según informan en la metodología empleada realizaron encuestas tanto a migrantes venezolanos en Colombia (278 encuestas aplicadas) como a instituciones de forma directa en el Terminal de Transporte de Bogotá (pp. 28, 29 y 30).

Dentro de las cifras que se presentan en relación con migrantes venezolanos se indica que sobre las encuestas realizadas el 13 de julio de 2018 en el Terminal de Transportes, se obtuvo que gran parte son jóvenes, con edades entre los 18 y 30 años (29) y que “[...] la mayoría de los migrantes venezolanos son hombres [...]” (31), mayor presencia de personas solteras con registros menores para personas casadas, en unión libre, viudos y divorciados

²¹ Por ejemplo, existe el Capítulo Colombia del Observatorio Latinoamericano sobre trata y tráfico de personas ObservaLATrata, que reúne principalmente a organizaciones de la sociedad civil y academia. Más información en <https://www.presidencia-observalatrata.com/>

(32), importante número de personas que son cabeza de hogar (32), aunque se indica que 33 personas no respondieron, se señala una mayoría de personas con nivel de escolaridad de bachilleres, también presencia de universitarios, tecnólogos, de otras personas que terminaron la primaria y una persona que cuenta con nivel de posgrado (33), la mayoría de personas viajó acompañada, aunque otras lo hicieron solas (34), la mayoría indicó no tener redes de apoyo en Colombia, mientras que algunas personas sí señalaron tener amigos o familia en este país. Aparece también que reciben redes de apoyo de otros países de la región: Perú, Ecuador y Chile (39), la mayoría de personas no se informó sobre Colombia, mientras que el resto sí lo hizo (40), entre otros registros. Específicamente sobre el riesgo ante la trata de personas se encuentra que la mayoría de encuestados respondió afirmativamente preguntas sobre aceptación de trabajos en condiciones no aptas en relación con remuneración o garantías laborales, con ofrecimientos de grandes cantidades de dinero (41), también la mayoría indicó que en caso de sufrir explotación sí estaría dispuesto a denunciar, mientras que el resto señaló que no por temor a las represalias y, por otro lado, que no conocían la oferta de servicios institucionales para los migrantes (42) y

A pesar de que 223 de los 278 encuestados dijeron no sentirse víctima de algún delito, 49 dicen ser víctima de explotación laboral, discriminación, atropello y estafa en la modalidad de venta de tiquetes falsos en la frontera con Cúcuta, Norte de Santander, no obstante la mayoría (138) no conocen el mecanismo para hacer la denuncia (p. 43).

En el informe se indica, luego de presentar y analizar las cifras que:

De acuerdo a la información recolectada a partir de las encuestas aplicadas tanto a Migrantes Venezolanos como a funcionarios de las distintas entidades se hace posible establecer que la situación de los migrantes Venezolanos en Colombia es altamente riesgosa para ser víctimas de delitos como estafa o explotación laboral; sin embargo, no se debe desconocer que las condiciones de vulnerabilidad que tienen les puede llegar a exponer a ser víctimas del delito de trata de personas en un bajo porcentaje; lo anterior atendiendo a que de aproximadamente alrededor de 500.000 migrantes Venezolanos, se registraron 5 como víctimas del delito lo que equivale a un 0,001% de la población migrante Venezolana afectada por este delito (p. 46).

Con respecto al documento del Grupo de Lucha contra la Trata de Personas es importante indicar que ante la realidad actual migratoria en Colombia sí debe ser prioritario tomar medidas de prevención, protección y atención para todos los migrantes que vienen desde Venezuela ante riesgos de sus derechos humanos, como la trata de personas, otras situaciones de explotación laboral, estafa, etc. En nuestro criterio no se debe creer que solo por los resultados de un ejercicio práctico específico, aunque valioso, y que se realizó en julio de 2018, con un alcance limitado, se pueda considerar que un riesgo es bajo y, por lo tanto, no se prioricen acciones al respecto, ya que la situación de los migrantes venezolanos ante la trata de personas es una compleja realidad.

Por otra parte, en respuesta a un derecho de petición²² que fue remitido por las autoras de este artículo a la Fiscalía General de la Nación, se hace referencia a *#EsoEsCuento*, como una estrategia nacional con la cual se ha brindado información sobre la trata de personas. Al respecto se indica

#EsoEsCuento, desde sus inicios ha venido trabajando con población migrante, en especial la población venezolana que se encuentra en tránsito interno y tránsito hacia los países de la región. Por ejemplo, se han realizado ferias de servicios binacionales (Ecuador y Venezuela respectivamente) en zonas de frontera en los departamentos de Nariño y Norte de Santander, y otras ferias articuladas con el Ministerio de Trabajo, ICBF y Presidencia de la República en Santa Marta, Barranquilla, Valledupar, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Bogotá. También se colocaron vallas informativas con mensajes específicos sobre líneas de atención y factores de riesgo, dirigidas específicamente a la población migrante venezolana, y se implementó el uso de propaganda móvil en 20 municipios del territorio nacional de los departamentos de Arauca, Casanare y Meta. Así mismo, a través del Consejo Noruego se ofrecieron capacitaciones relativas a temas de Trata de Personas, entre otros, dirigida a población migrante vulnerable que acudía a iglesias evangélicas buscando apoyo (Fiscalía General de la Nación, Grupo de Trabajo Nacional para el fortalecimiento de la investigación y la judicialización de la violencia contra niñas, niños y adolescentes, pp. 3 y 4).

3.3. Datos

En el contexto actual de la migración venezolana hacia Colombia la población migrante, o al menos la mayoría, presenta contextos de vulnerabilidad de sus derechos humanos, entre ellos el de la trata de personas. Se informa que

Las principales víctimas corresponden a mujeres con una notoria necesidad de dinero, migrantes venezolanos y adolescentes, quienes terminan ejerciendo la prostitución, la mendicidad ajena, trabajos forzados y extracción de órganos después de ser engañados bajo la fachada de un trabajo formal (Blanco Suárez, 2019).

En otras noticias se informa acerca de avances en la investigación y judicialización de casos de trata de personas en territorio nacional, en distintas modalidades de explotación, cuyas víctimas han sido personas venezolanas. Se indica

Un procedimiento realizado por la Seccional de Investigación Criminal de la Policía y la Fiscalía colombiana dejó al descubierto una red que reclutaba bajo engaño a venezolanos en Cúcuta, con la promesa de trabajar en fincas cafeteras, cuando en realidad eran obligados a vender drogas para grupos criminales.

Las autoridades rescataron a 10 personas que estaban confinadas en una casa ubicada en el municipio de Armenia, capital del departamento del Quindío. Las víctimas eran obligadas a pagar a la banda la suma de 600.000 pesos colombianos (US\$200) más los gastos de traslado.

²² Mecanismo contemplado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia.

[...] En otro operativo policial realizado el pasado 18 de octubre en Barranquilla, las autoridades desmantelaron una organización de falsos religiosos que mantenía encerrados y hacinados a unos 60 venezolanos, a quienes obligaban a hacer pornografía a través de cámaras web.

Apenas cinco días después, también en Barranquilla, las autoridades rescataron a otros 30 jóvenes venezolanos que eran víctimas del mismo delito y capturaron a uno de los cabecillas de esta red dedicada a la trata de personas y la explotación sexual (Unidad de Investigación de Venezuela, 2018).

También la Fiscalía General de la Nación, en la misma respuesta al derecho de petición, comparte información de algunos reportes del Sistema de Información del Sistema Penal Oral Acusatorio, SPOA, o Ley 906 y Ley 1098 de 2019, advirtiendo que la misma es limitada en cuanto a factores operativos y temporales del registro de información, así como del propio desarrollo procesal penal, entre ellos el subregistro de algunos datos, así como relacionada con trata de personas sea como delito principal o secundario. Para los años 2015 al 10 de diciembre de 2019 (fecha de corte de la información) se informa de un total general de 605 víctimas de trata de personas con país de nacimiento Colombia y Venezuela. En algunas partes de la información brindada, se indican casos con víctimas del sexo femenino y del sexo masculino, y aparecen registros de las finalidades de explotación de turismo sexual, mendicidad, prostitución, trabajo forzado, turismo sexual, servidumbre, matrimonio servil, pornografía, extracción de órganos, entre otros (Fiscalía General de la Nación, Grupo de Trabajo Nacional para el Fortalecimiento de la

Investigación y la Judicialización de la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes, p. 5).

CONCLUSIÓN

En efecto, existe un vínculo directo entre el contexto de la migración venezolana y las realidades de la trata de personas en Colombia. Igualmente, se identifica la existencia de las relaciones y valiosos instrumentos internacionales, tales como la Convención y el Protocolo de Palermo, los convenios de la OIT, CEDAW, entre otros, los cuales contemplan distintas posibilidades de acción en materia de prevención, asistencia y protección, cooperación, investigación y judicialización de la trata de personas, incluidos también los memorandos de entendimiento y las labores de los consulados, además de los procesos regionales, como el proceso de Quito y el Plan Regional de respuesta para refugiados y migrantes para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, la existencia de algunas acciones de sensibilización, información y prevención, impulsadas por organismos gubernamentales como el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación y por organismos internacionales como la OIM y los desafíos que nacen del Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos. No obstante, todo lo anterior requiere una mejor y urgente implementación, comprendiendo de manera permanente a la trata de personas como una vulneración de derechos humanos, con el fin de establecer en la prevención una articulación y una acción con una proyección hacia el mediano y largo plazo, superando alcances limitados en el corto tiempo.

La historia de las migraciones entre Colombia y Venezuela ha transitado entre el auge

petrolero en el vecino país, el conflicto armado en Colombia y, desde los últimos años, por la difícil situación que se vive en Venezuela, la cual ha impulsado varias migraciones hacia Colombia así como a otros países, sobre todo de la región. Dentro de estos vínculos migratorios y pese a las dificultades propias de medición del desarrollo de la trata de personas, incluido el subregistro de cifras, existen noticias, datos y casos sobre personas migrantes venezolanas que han sido víctimas de trata de personas con distintas finalidades de explotación. Este panorama anterior refleja que la existencia de la trata de personas es un riesgo latente para todos los migrantes venezolanos o, en general, que provengan de ese país, sean niños, niñas, adolescentes, hombres o mujeres, ya que en general presentan distintos contextos de vulnerabilidad extrema y riesgo, por lo cual se requiere tomar medidas conjuntas e integrales para prevenirlo, aunque también se deben establecer mecanismos simultáneos de asistencia a víctimas, investigación y judicialización, etc.

Por lo anterior, se recomienda para la región y en especial para Colombia:

– *Comprensión*: como indica Vargas (2019) se requiere conocer y comprender las

relaciones que existen entre la actual migración venezolana, las vulnerabilidades existentes y la trata de personas para tomar las acciones pertinentes²³. A lo anterior se debe añadir la comprensión de la trata de personas como un fenómeno complejo de vulneración a los derechos humanos y un delito para proseguir con una articulación y acción claras.

– *Articulación*: se deben conocer, reconocer y fortalecer los espacios de articulación no solo entre entidades de índole estatal o gubernamental, sino también con participación de organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales, las empresas, la academia, entre otros. Una correcta articulación permitirá compartir información y establecer acciones conjuntas con mayor alcance en cuanto al impacto así como futuros resultados. Para Colombia se debe fortalecer el trabajo al interior del Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas en su nivel nacional y también en su nivel territorial con los comités departamentales, distritales y municipales. Igualmente, se recomienda mejorar la atención que se brinda en la línea gratuita nacional contra la trata de personas²⁴ para que se pueda canalizar, de manera especial así como prioritaria, las consultas

²³ La autora señala: “[...] La implementación de medidas adecuadas debe partir de la comprensión del vínculo entre ambos fenómenos, y el contexto especial de cada país de la región en materia de trata y migración. También es vital la coordinación de mecanismos para la identificación de las víctimas, tomando en cuenta que la dinámica de los movimientos migratorios no necesariamente supone un traslado directo de la víctima al país de destino, sino que podría esta permanecer en diversos países de tránsito en la ruta migratoria de la región por diversos lapsos, dependiendo de las circunstancias.

²⁴ Esta línea es la 018000522020 y “[...] funciona las 24 horas del día los 7 días de la semana” (Sala de Prensa OIP, Ministerio del Interior, 2014).

“A su vez, para la correcta identificación y asistencia de víctimas de trata, deben dejarse de lado los perfiles o estereotipos que puedan existir sobre estas. Este punto será especialmente relevante al realizar fiscalizaciones laborales, las cuales deben ser reforzadas con una perspectiva migratoria. [...]” (Vargas, 2019).

sobre posibles situaciones de trata y migración venezolana, coordinando con los otros canales y medios de atención especializados para población migrante.

Para la región se recomienda que esta articulación abarque también a sus respectivos comités, grupos intersectoriales, comisiones o similares de lucha contra la trata de personas al igual que a los otros sectores de la sociedad. También tanto para Colombia como para los otros países de la región es fundamental fortalecer y respaldar el trabajo de los consulados, ya que tienen una constante atención a las necesidades de los migrantes, así como optimizar los memorandos de entendimiento que ya existen en materia de trata de personas y los que también puedan suscribirse en el corto plazo.

Acción: luego de la comprensión y la articulación se debe pasar a la acción en materia de prevención, estableciendo objetivos claros, alcances, participantes, responsabilidades, presupuestos, plazos y estrategias que permitan prevenir la trata de personas en el contexto de la migración venezolana. Lo anterior debe tener presente las dinámicas específicas no solo abordadas desde lo migratorio, sino también desde lo variado del fenómeno de la trata de personas. Las acciones deben contemplar los diversos grupos poblacionales específicos, situaciones en las cuales se da la migración, destino, existencia de grupos o redes de apoyo para la población migrante con familiares, amigos y comunidades, entre otros aspectos.

REFERENCIAS

Acnur, Comité Español. (04/2018). ¿Qué son y en qué consisten las relaciones internacionales?, Descu-

bre la historia. Disponible en https://eacnur.org/blog/que-son-y-en-que-consisten-las-relaciones-internacionales-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/

Acnur. (11/12/2020). Se necesita ayuda urgente para los refugiados y migrantes de Venezuela que enfrentan traumas y dificultades. Disponible en <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2020/12/5fd3fdf54/se-necesita-ayuda-urgente-para-los-refugiados-y-migrantes-de-venezuela.html>

Agence France Presse. (30/05/2019). Colombia distribuirá ayudas de E.U. a migrantes venezolanos, *El Nuevo Siglo*, Nación, Bogotá. Disponible en <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2019-colombia-distribuir-ayudas-de-eu-migrantes-venezolanos>

Álvarez de Flores, R. (2004). La dinámica migratoria colombo-venezolana: evolución y perspectiva actual, *Geoenseñanza*, vol. 9, No. 2, julio-diciembre, pp. 191-202: San Cristóbal, Venezuela: Universidad de Los Andes. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/360/36090205.pdf>

Blanco Suárez, S. (29/07/2019). Alerta por casos de trata de personas en Santander. Migrantes, mujeres y niñas son las principales víctimas del delito, RCN Radio, Santanderes. Disponible en <https://www.rcnradio.com/colombia/santanderes/alerta-por-casos-de-trata-de-personas-en-santander>

Bermúdez, Á. (29/07/2019). Cómo impacta la crisis migratoria venezolana en la economía de otros países de América Latina, BBC News Mundo. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49119834>

CEDAW, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (1979). Artículos 6, 10 y 16. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

- Coalition Against Trafficking in Women. (2019). *Global Submission by the Coalition Against Trafficking in Women (CATW) and non-governmental organizations globally to the CEDAW Committee on Trafficking in Women and Girls in the Context of Global Migration, 72nd Session*. Disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/GRTrafficking/CATW.docx>
- Constitución Política de Colombia (12/12/2019). Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#17
- Corte CIDH. (20/10/2016). Sentencia Trabajadores de la Hacienda Verde vs. Brasil. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Ficha técnica. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=449&lang=es
- CSM-Osumi. (2002). III Conferencia Sudamericana sobre Migraciones - Quito, Ecuador. Disponible en <http://csm-osumi.org/iii-conferencia-sudamericana-sobre-migraciones-quito-ecuador>
- Echeverry Hernández, A. A. (2011). Análisis de la migración venezolana a Colombia durante el gobierno de Hugo Chávez (1999-2011). Identificación de capital social y compensación económica, *Revista Análisis Internacional*, RAI, No. 4, año 2011, pp. 11-32. Disponible en <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/84/88>
- El Espectador*. (2019). ¿Qué es el Proceso de Quito y qué ha hecho por los migrantes? Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/el-espectador-le-explica-que-es-el-proceso-de-quito-y-que-ha-hecho-por-los-migrantes-articulo-891137>
- Fedesarrollo, Centro de Investigación Económica y Social, Acrip. (10/2018). Bogotá y Cundinamarca, *Informe Mensual del Mercado Laboral*. *Migración venezolana a Colombia: Informe mensual del mercado laboral* [Mauricio Reina, Tomás Ramírez y Manuela Restrepo]. Disponible en https://fedesarrollo.org.co/sites/default/files/iml-octubre_2018-web.pdf
- Fiscalía General de la Nación, Grupo de Trabajo Nacional para el Fortalecimiento de la Investigación y la Judicialización de la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes. (2020). Despacho Fiscal General de la Nación, DFGN-GTNEFIJVSNN- No. 20208950000391, Fecha radicado: 2020-01-23, 10:43:28, Anexos: 1 folio, 0000048 y DFGN-GTNEFIJVSNN- No. 20208950000381, Fecha radicado: 2020-01-23, 10:25:45, Anexos: 1 Folio.
- Fortalecimiento de la Gobernanza Migratoria (FGM) (28/05/2019). Tu Vida cambia. Campaña de la OIM para la prevención de la trata de personas. Disponible en <https://colombia.iom.int/tu-vida-cambia-campana-de-la-oim-para-la-prevencion-de-la-trata-de-personas>
- Fibemyd, Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. (2008). Disponible en <https://www.iom.int/es/foro-iberoamericano-sobre-migracion-y-desarrollo-fibemyd>
- Grupo de Lucha contra la Trata de Personas – Dirección de Gobierno y Gestión Territorial Ministerio del Interior, Migración Venezolana y la Trata de Personas, Observatorio Nacional Trata de Personas. (2018). Migración venezolana y la trata de personas. Disponible en https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/migracion_venezolana_y_la_trata_de_personas.pdf
- Mateus Rugeles, A.; Varón Mejía, A.; Londoño Toro, B.; Luna de Aliaga, B. E. y Vanegas Moyano, M. (autores); Barreto González, A.; Parra Cortés, L. V. y Seco Martín, E. (consultores); Hernández Barrera, A.; Becerra Barbosa, A. y Valderrama, P. (asistentes de investigación). (15/12/2009).

- Aspectos jurídicos del delito de trata de personas en Colombia. Aportes desde el derecho internacional, derecho penal y las organizaciones no gubernamentales.* Convenio Interinstitucional 045-2009. Universidad del Rosario, el Ministerio del Interior y de Justicia de la República de Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. Disponible en https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/aspectos_juridicos_del_delito_de_trata_de_personas_0.pdf
- Mercosur. (2016). *Relevamiento de instrumentos Mercosur en materia de trata de personas.* Buenos Aires.
- Migración Colombia. (31/01/2021). Distribución de Venezolanos en Colombia – Corte 31 de enero de 2021. Disponible en <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-enero-de-2021>
- Ministerio del Interior. (15/05/2014). Línea Gratuita Nacional contra la Trata de Personas 01 8000 52 20 20, Bogotá D.C.: Sala de Prensa, OIP. Disponible en <http://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/linea-gratuita-nacional-contra-la-trata-de-personas-01-8000-52-20-20>
- Ministerio del Interior. (30/12/2020). *Reporte semanal de casos de trata de personas.* Disponible en <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/vtp-30-12-2020.pdf>
- Ministerio del Interior. (2020). Decreto 1818 “Por el cual se sustituye el Capítulo 4 del Libro 2, Parte 2, Título 3 y el Anexo Técnico No. 2 del Decreto número 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2020-2024”. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=154426#:~:text=%2D%20Subtema%3A%20Decreto%20%C3%9Anico%20Reglamentario,de%20personas%2C%202020%2D2024.>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). *Memorando de entendimiento Argentina-Colombia.* Disponible en https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/memorando_argentina.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). Decreto 216 “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”. Disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20216%20DEL%201%20DE%20MARZO%20DE%2020>
- Montoya Echavarría, J.C. (22/02/2019). Gobierno de Maduro cierra la frontera con Colombia, *El Colombiano*. Disponible en <https://www.elcolombiano.com/internacional/venezuela/gobierno-de-maduro-cierra-la-frontera-con-colombia-LE10279662>
- Naciones Unidas. (2000a). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional más conocida como “Convención de Palermo”. Disponible en <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Naciones Unidas. (2000b). Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf
- OACNUDH (s.f.). *La trata de personas.* Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WRGS/Pages/Trafficking.aspx>

- OACNUDH. (2010). *Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas*, Nueva York.
- Observatorio del Delito de Trata de Personas - Ministerio del Interior. (s.f.). Cifras de casos de trata de personas. Disponible en <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas/cifras-de-casos-de-trata-de-personas>
- Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, ObservaLATrata. (s.f.). Disponible en <https://www.presidencia-observatrata.com/>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. (s.f.). Datos situación global de la trata de personas. Disponible en https://www.unodc.org/documents/colombia/Documentostecnicos/Estadisticas_trata_personas.pdf
- OIM y Acnur. (07/06/2019). Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones. Disponible en <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>
- ort. (1930). *Convenio 29 sobre trabajo forzoso*. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029
- ort. (1975a). *Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso*. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C105
- ort. (1975b). *Convenio 142 sobre el desarrollo de los recursos humanos*. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C142
- ort. (1999). *Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil*. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182
- Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (01-12/2019). Respuesta a venezolanos. Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Disponible en <https://www.refworld.org/es/pdfid/5cbe52304.pdf>
- República de Colombia. (31/12/2019). Ley 800 de 2003. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0800_2003.html
- República de Colombia. (12/12/2019). Ley 985 de 2005. Última actualización. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0985_2005.html
- Robayo, M. C. (s.f.). *Venezolanos en Colombia, un eslabón más de una historia compartida*. Bogotá: Cepi, Universidad del Rosario. Disponible en https://www.urosario.edu.co/urosario_files/2e/2ee3361e-ee6c-4230-925b-3e6d91c83ab0.pdf
- Segib *et al.* (2013). I Seminario Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo “*La movilidad laboral en Iberoamérica*”. Disponible en <https://www.segib.org/wp-content/uploads/migracion-ESP.pdf>
- Unidad de Investigación de Venezuela. (24/10/2018). Aumentan casos de migrantes venezolanos víctimas de trata en Colombia, *InSight Crime*, Investigación y análisis del crimen organizado. Noticias del día. Disponible en <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/aumentan-casos-de-migrantes-venezolanos-victimas-de-trata-en-colombia/> [Tomado sin cambios desde su fuente original. Licencia Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>].
- Vargas, G. (22/07/2019). Migración venezolana y trata de personas: una agenda pendiente. Integrante del área de Investigación Académica del IDEH-PUCP. Disponible en <http://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/migracion-venezolana-y-trata-de-personas-una-agenda-pendiente/>



AGENDA INTERNACIONAL

DESAMOR CORRESPONDIDO – ESTADOS UNIDOS Y RUSIA CON LA LLEGADA DE BIDEN

Helen Sugelly León Ortega

EL RETORNO DE RUSIA A ÁFRICA: OPERANDO EN LA “ZONA GRIS”

Daniel Ramiro Pardo Calderón

MOVIMIENTOS SOCIALES INSURRECCIONALES EN ÁFRICA OCCIDENTAL: UNA MIRADA RETROSPECTIVA A LA REBELIÓN ARMADA EN COSTA DE MARFIL DE 2002 A 2011

Goualo Lazare Flan

EL PROCESO DE KIMBERLEY: UNA CONTRIBUCIÓN A LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS EN ÁFRICA

Nelson García Pernía

EMERGENCIA DEL 5G EN EL SUR GLOBAL: INDIA Y BRASIL ENTRE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y CHINA

Manuel Gonzalo y María José Haro Sly

ASEAN-MERCOSUR: INTEGRACIÓN, RELACIONES ECONÓMICAS Y POTENCIALIDADES DE ASOCIACIÓN EN EL SUR GLOBAL

Oscar E. Fernández-Guillén

LA POLÍTICA EXTERIOR DE INDIA HACIA ASIA DEL SUR Y EL OCÉANO ÍNDICO ANTE EL IMPACTO DE LA NUEVA RUTA DE LA SEDA

*Paola Andrea Baroni
y Tamara Spagnolo*

HACIA UN MUNDO SIN COLONIAS. EL PAPEL DE LOS MOVIMIENTOS NACIONALISTAS EN LA INCORPORACIÓN DE LA CUESTIÓN COLONIAL EN LA AGENDA DE LAS NACIONES UNIDAS (1945-1961)

Sergio Galiana

Desamor correspondido. EE. UU. y Rusia con la llegada de Biden

Helen Sugelly León Ortega*

RESUMEN

La nueva administración estadounidense tiene cuatro años difíciles por delante. Sin embargo, ninguno de los predecesores de la Casa Blanca tuvo una tarea fácil: siempre hay suficientes inconvenientes, pero ahora los problemas que deben enfrentarse no son de carácter oportunista sino sistémico. En este contexto, el legado del ex presidente Trump, en esta área, sigue siendo ominoso y es preocupante que, no solo las relaciones bilaterales terminaron en la crisis más profunda de las últimas décadas, sino que bajo Trump se destruyeron casi todos los mecanismos de negociación, que antes permitían resolver problemas o impedir su desarrollo descontrolado. Entonces, a propósito de ello, este artículo busca analizar la situación a partir del primer discurso de política exterior de Biden, pasando por la evaluación de una posible guerra fría y la tendencia aislacionista de EE.UU. para, al final, ofrecer propuestas para

Rusia, con el ánimo de conservar las “buenas” relaciones.

Palabras clave: Política exterior de Biden, debate Biden-Putin, nueva guerra fría, aislacionismo.

Corresponding love - United States and Russia with the arrival of Biden

ABSTRACT

The new US administration has four difficult years ahead. However, none of the White House's predecessors had an easy task: there are always several drawbacks. Now the problems to be faced are no longer opportunistic but systemic. In this context, the legacy of former President Trump in this area remains ominous and it is worrying that not only did bilateral relations end in the deepest crisis in

* Abogada - Universidad Libre de Colombia. Docente investigadora - Universidad La Salle de México – ULSA, Ciudad de México, (México). [helenleon@hlorconsulting.com]; [https://orcid.org/0000-0002-1212-4137].

Recibido: 26 de marzo de 2021 / Modificado: 2 de julio de 2021 / Aceptado: 7 de julio de 2021

Para citar este artículo:

León Ortega, H. S. (2022). Desamor correspondido. EE.UU. y Rusia con la llegada de Biden. *OASIS*, 35, pp. 169-187
doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.09>

recent decades, but under Trump almost all negotiating mechanisms which previously allowed solving problems or preventing their uncontrolled development were destroyed. Therefore, in this regard, this article seeks to analyze the situation from Biden's first foreign policy speech, through the evaluation of a possible cold war and the isolationist tendency of the United States, to finally offer proposals for Russia, with the aim of preserving "good" relationships.

Key words: Biden Foreign Policy; Biden-Putin debate; new cold war; isolationism.

INTRODUCCIÓN

Durante casi treinta años, la administración de cada nuevo presidente de EE.UU. ha intentado sin éxito desarrollar una política hacia Rusia, pues pese a que esta relación bilateral no resulta un área de prelación en Washington, de alguna manera se evidencia que conforme a lo que expresa el propio Vladimir Putin, las relaciones ruso-estadounidenses son un factor crítico para la estabilidad global (por lo cual sí hacen parte de la agenda prioritaria permanente de Moscú). Sin embargo, en todo este tiempo, las relaciones ruso-estadounidenses se han enmarcado en el patrón habitual de "auge y caída": cada nueva administración, insatisfecha con las relaciones existentes, promete mejorarlas revisando la política y desarrollando asociaciones, pero siempre surgen obstáculos en el camino y la esperanza pronto da paso a la decepción.

Actualmente, las relaciones ruso-estadounidenses están en su peor momento

desde el final de la guerra fría y mientras persisten las dinámicas negativas se corre el riesgo de una mayor escalada. La lista de temas sobre los que difieren Moscú y Washington va en aumento, y cambiar la trayectoria de las relaciones entre EE.UU. y Rusia no es fácil, pues de entrada, como lo señala Mizrahi (2020), la imagen de Rusia en EE.UU. es muy negativa (el *establishment* de la política exterior estadounidense, desconfía de Putin y de Rusia, no solo por la presunta intrusión en las elecciones del 2016, sino por la intromisión en asuntos propios norteamericanos), así que es probable que las oportunidades de cooperación sean escasas incluso donde los intereses de Washington y Moscú se cruzan. Sin embargo, Rusia es un país importante para EE.UU., y el liderazgo estadounidense también debe desarrollar un enfoque realista al respecto, inclusive si no conduce a una mejora en el estado de las cosas o a una solución de los problemas existentes.

En este sentido, en el presente artículo de revisión, se recurre a una investigación cualitativa para recopilar los datos y las razones subyacentes del problema. Entonces, a partir de la bibliografía compendiada al final del texto se emplea la evidencia empírica para analizar y responder preguntas respecto de los hallazgos obtenidos. En ese contexto, se analiza la promoción de la nueva política exterior de EE.UU., evaluando su tendencia aislacionista y las declaraciones en las cuales ambos presidentes se llamaron asesino el uno al otro. Al final, se extraen conclusiones y se ofrecen algunas recomendaciones de la forma en que Rusia debería proceder para continuar negociaciones con EE.UU.

EL PRIMER DISCURSO DE BIDEN

- UNA ALERTA TEMPRANA

El primer discurso sobre política exterior de Joe Biden no sorprendió, pues se mostró bastante consistente en sus declaraciones iniciales y los puntos principales de su enfoque coincidían con las promesas de su campaña electoral (Oxford Analytica, 2021): EE.UU. está regresando y la diplomacia debe ser el principal instrumento de su política exterior, así, Washington una vez más reunirá a los países occidentales en torno a sí mismo, llevándolos a defender la democracia (Ashford, 2020).

Aquí, por supuesto, el desafío es el autoritarismo, que ven manifestado en las ambiciones de China y la subversión de Rusia. Pero, al mismo tiempo, Washington no se negará a cooperar selectivamente con rivales como Beijing y oponentes como Moscú, si así lo requieren los intereses estadounidenses o las consideraciones de seguridad nacional (Biden, 2020). Respecto de Rusia, vale la pena añadir que, para Moscú, las relaciones con Washington siempre han sido una de las áreas prioritarias de la política exterior. Pero para este último, es evidente que las mismas no serán precisamente una dirección prioritaria, así como tampoco lo fueron durante la administración de Donald Trump.

Estaba claro, hasta el momento, que EE.UU. tomaría la iniciativa para abordar temas como el cambio climático, la pandemia del coronavirus, la proliferación de armas de destrucción masiva y la ciberseguridad. El único “nuevo” elemento en el discurso de Biden, fue la idea de que la política exterior de EE.UU. debería estar en el interés de la mayor parte de la

sociedad estadounidense, es decir, la clase media (BBC News Mundo, 2021). Al mismo tiempo, como también era de esperarse, Biden dejó en claro que Washington no cederá el liderazgo mundial a Beijing, en otras palabras, lanzó una contraofensiva (Åslund, 2021).

Ahora bien, Alzawawy (2021) señala que la idea de que “EE.UU. haya vuelto”, puede animar a algunos aliados estadounidenses desesperados (que Washington había descuidado durante los últimos cuatro años). Pero esto no puede predicarse de Moscú, porque las acciones de EE.UU. bajo Trump aunque caóticas fueron bastante activas. Mientras que D’Urso (2021) insiste en que la intención de Washington de devolver la diplomacia a su papel de principal instrumento de política exterior, suena intrigante pero un poco confusa, porque significaría que la fuerza militar debe ceder el paso a métodos diplomáticos y otros no violentos. Pero hasta el momento, el discurso de Biden se puede interpretar aduciendo que EE.UU. pondrá un énfasis aún mayor en las campañas no militares contra sus oponentes, incluyendo a Rusia (Fidler, 2021).

Así, pues, para Glaser y Price (2021), los principales objetivos de la política estadounidense no cambiaron mucho y si la administración Trump llamó a China y a Rusia los principales rivales por influencia en el mundo, entonces Biden los llama los principales oponentes del orden democrático liberal liderado por EE.UU. Como se ve, en esencia, no se produjeron cambios y es probable que cualquier diferencia con la época de Trump sea puramente estilística. Así que es posible que Washington continúe imponiendo sanciones

contra Rusia (León, 2021), a menos que sean más reflexivos bajo Biden.

Aunque también es cierto que surgieron algunas excepciones a esta continuidad, que resultaron importantes para Rusia. Por ejemplo, a diferencia de la anterior, la actual administración, en este primer momento, muestra la fuerte intención de interactuar más con Moscú en cuestiones de estabilidad estratégica (Oxford Analytica, 2021). Así que, aunque paralelamente, EE.UU. seguirá culpando y castigando a Rusia por el hecho de que, según Biden, socava deliberadamente la democracia estadounidense, se espera que estas dos direcciones no se crucen.

Sin embargo, Rusia, tendrá que lidiar con un frente más unido de aliados estadounidenses (Oxford Analytica, 2020), por ejemplo, de quienes firmaron la demanda de Biden para la liberación inmediata del líder opositor Alexei Navalny. A su juicio asistieron diplomáticos de una docena de países y Rusia ve esto como una injerencia flagrante en los asuntos internos. Entre tanto, es probable que el Frente occidental esté más unido en cuestiones ideológicas que en cuestiones pragmáticas, pero a Moscú aún le resulta difícil jugar con las contradicciones entre sus aliados. Prácticamente, la diferencia entre la confrontación ruso-estadounidense y la distancia ruso-europea se está difuminando gradualmente.

Al mismo tiempo, algunos aspectos del discurso sugirieron que la cooperación entre Rusia y EE.UU. no se limitaría a cuestiones de estabilidad estratégica y control de armas, sino también a otros problemas globales: el cambio climático, la pandemia y la no proliferación nuclear. Sea como sea, es poco probable que la cooperación en cuestiones climáticas y de

salud sea muy estrecha y, en cualquier caso, no cambiará el tono general de las relaciones ruso-estadounidenses, pero la cuestión de la no proliferación de las armas nucleares, es un asunto completamente diferente (Sulk, 2021).

Rusia, apoyaría ciegamente el regreso de EE.UU. al acuerdo nuclear iraní, si supiera exactamente lo que va a hacer la administración Biden. Aquí llama la atención la declaración de que EE.UU. deja de apoyar a Arabia Saudita en la guerra contra los hutíes yemeníes, detrás de lo cual Teherán está respaldado. Sin embargo, Biden también confirmó que Washington seguirá ayudando a Arabia Saudita en el enfrentamiento con Irán. Así, según manifiesta Velázquez-Gaztelu (2020), mientras Moscú mantiene estrechos vínculos con Teherán, sigue siendo un actor importante en el problema nuclear iraní, así que si Washington quiere volver a un acuerdo con Irán, entonces no puede prescindir de Rusia.

Pero, en general, hasta el primer discurso Moscú creía que, en materia de política exterior y seguridad, la administración demócrata actuaría de manera más predecible y profesional que el equipo Trump, porque Biden es muy conocido desde la época de Brezhnev y si bien está lejos de ser un amigo de Rusia, se le considera una persona comprensible y predecible. Entonces, si bajo Trump reinaba la discordia en el liderazgo estadounidense, ahora la Casa Blanca lucía inesperadamente cohesiva.

OPOSICIONISMO GLOBAL. EL DEBATE POR CORRESPONDENCIA ENTRE BIDEN Y PUTIN

Aun con la antesala favorable del discurso de Biden, Putin durante mucho tiempo ha estado

construyendo la imagen de un opositor global y el intercambio de fuertes adjetivos con Biden, fue solo un regalo para la posición de Putin, que tiene algunas dimensiones a evaluar. En primer lugar, corrobora lo planteado por el presidente norteamericano de que el contexto político interno es más importante que el extranjero. Aparentemente, para Biden lo principal era evitar la ambigüedad al responder una pregunta de un periodista estadounidense.

Vale recordar que, en una entrevista de 2017, en respuesta a una pregunta similar, Trump trató de ser más diplomático, pero desdibujó su respuesta, muy en el espíritu de los medios de comunicación estatales rusos. Sin embargo, cuando Biden, se encontró en la misma trampa periodística, prefirió distanciarse de Trump y confirmar el regreso de la política estadounidense del relativismo a los valores y la alta moral (Wright, 2020). Quería mostrar que, a diferencia de su antecesor, es directo y honesto y, si es necesario, llama al villano un villano.

Además, si Trump peleó constantemente con la gran prensa, Biden desea demostrar que habla el mismo idioma y mira el mundo de manera similar a esta. En cierto sentido, tenía más miedo de disgustar al periodista estadounidense que de hacer enojar a Putin y esta es una prueba de que en EE.UU. continúa una tensa lucha política interna. Tan tensa que incluso las relaciones internacionales pudieran ser sacrificadas. Por supuesto, la dura caracterización de Putin, debería haberle mostrado al resto del mundo que EE.UU. reclama el regreso del liderazgo por una razón, porque de nuevo está guiado por altos estándares morales (Pant, 2021).

Lo interesante aquí es que mientras Trump fue considerado el presidente pro-Putin, Biden hizo varias cosas que eran deseables para Rusia, pero que Trump omitió: extendió el Start-3 por cinco años, propició un regreso al acuerdo iraní, cambió su política hacia Nord Stream-2. Después de todo prometió, a diferencia de Trump, contar con los aliados europeos y los alemanes, quienes todavía esperan combinar el castigo de Rusia con la finalización del gasoducto.

Por supuesto, Biden hace todo esto no porque quiera complacer a Rusia o porque le guste Putin, sino porque los vectores de sus intereses se han desarrollado de tal manera que en varios puntos coinciden con los intereses rusos. Además de lo anterior, EE.UU., tal como lo señala Hill (2020), es muy consciente de que Putin está lejos de ser el más terrible de los líderes mundiales con los que Washington tenga que tratar, por lo que llamar “asesino” a un líder extranjero es, sin duda, una escalada que, tal vez, debería mostrarle a Putin que su propio comportamiento similar ya no funcionará. Valga recordar que desde su discurso de Munich en 2007, o quizá antes, la escalada ha sido un arma importante en el arsenal de Putin. Y ahora Biden habló con el mismo espíritu, sin sumergirse en sutilezas diplomáticas; ahora solo falta ver qué piensa hacer Moscú con él (Harms, 2020).

Putin es un maestro de la escalada y fácilmente hace excepciones a la regla general de no perder el ritmo, cuando se siente seguro o quiere mejorar una relación. Así, se negó a responder de manera simétrica a la expulsión de diplomáticos rusos por parte de Obama en vísperas del nuevo año 2017, extendiendo la

mano al presidente electo Trump. Entonces, la franqueza de Biden podría haberle parecido a Putin un signo no de fuerza, sino de debilidad: está nervioso porque, a diferencia suya, tiene que demostrar algo a su propia gente. La respuesta de Putin es un ejemplo de cómo él entiende la desescalada inquieta y engreída (Hill, 2020), aprovechando un *trolling* político con un desafío al debate público. Así, en “broma” llamó al propio Biden un asesino, usando un proverbio de su niñez y, aun sin ser un gran fanático de Internet, de repente le ofreció una conversación pública en línea, en lugar de llamar a una línea secreta. Putin se ve a sí mismo como un polemista experimentado, tanto en líneas rectas como en conferencias de prensa.

EL EFECTO BIDEN ¿POR QUÉ LA DISPUTA CON EE.UU. YA NO MOVILIZA A LA SOCIEDAD?

Sí, el debate acaparó los medios, pero los sentimientos antiamericanos han dejado de ser ese gran mar que levanta todos los barcos. Para Ortiz (2020), el ruso promedio está acostumbrado a los intentos de las autoridades de utilizar la retórica antioccidental para la movilización, y durante mucho tiempo se ha centrado casi exclusivamente en cuestiones internas. Por ello, hay un vacío sustancial después de las duras declaraciones. Y es que, a primera vista parece que se trata de un escándalo terrible, pero en un examen más detenido, no cambia nada en el modelo de relaciones entre Rusia y EE.UU., que aún se reduce a la falta fundamental de la posibilidad de acercamiento y cooperación puramente técnica y pragmática.

Parecería que el Kremlin, usando este regalo de Biden para la propaganda rusa, mo-

tivaría al ciudadano promedio a defender a su líder nativo en la calle (Harms, 2020). Pero una movilización seria en torno a Putin, especialmente para llevar sus índices de audiencia al nivel de Crimea, simplemente no ocurrió. Lo que sucedió es solo un episodio que no cambia nada en el ánimo de la sociedad rusa, ni en las relaciones entre las dos potencias, donde Crimea y Alexei Navalny siguen siendo los factores constantes.

Consenso frío

Putin y su clase política hicieron todo lo posible por representar la historia del “asesino” en el contexto del júbilo popular artificial, por el séptimo aniversario de la anexión de Crimea. Sin embargo, todo se limitó a troleear a Putin, invitando a Biden a un duelo verbal, lo cual fue percibido indiferentemente por el público. Hoy, el gobierno ruso se encuentra rehén del efecto de la Reina Roja y para mantener las calificaciones al menos en el nivel actual, necesita correr el doble de rápido (Harms, 2020).

Putin debe liderar personalmente el discurso y aumentar el grado de propaganda antioccidental. Esto porque el movimiento descuidado de las autoridades, la reforma de las pensiones y el efecto de Crimea, expresado en gigantescos indicadores de apoyo (entre el 81% y el 83% de la población, según Levada Center, 2021), comenzaron a desvanecerse. Por supuesto, Crimea sigue siendo la piedra angular del consenso nacional en la era de Putin, pero no se parece en nada al patriotismo agresivo que disipó todas las dudas sobre la rectitud de Putin en 2014-2015, elevando las calificaciones de las autoridades. Crimea es una constante

de autoconciencia nacional y una nueva identidad de Putin, pero ya no es un instrumento de movilización a favor del poder. Al respecto señalan Chaguaceda & González:

El éxito en el manejo de la crisis de Crimea, que internamente consolidó a la élite y temporalmente fortaleció el apoyo de la población a Putin, no dio más frutos. Mientras tanto, el sistema depende de su viejo presidente quien, con su visible reelección más allá de 2024, recupera y en algunos sentidos supera el historial de la era soviética, sin la capacidad para convertir ventajas instrumentales en estatus político o para establecer un programa con una coalición motivada o de apoyo (2020, p. 31).

Lo mismo ocurre en las relaciones con Occidente, a la Unión Europea y a EE.UU. no les gusta Rusia, pero las victorias rusas sobre Occidente, el troleo de los líderes occidentales, Siria, Libia, Donbás y otros puntos conflictivos ya no incitan a la opinión pública (Hutin, 2021). Se trata, por tanto, de una rutina tediosa, de la que muchos están cansados en el contexto de muchos años de problemas socioeconómicos, agravados por el estado psicoemocional debido a la pandemia.

Sobriedad en lugar de emoción

De igual forma, desde el 2018, el grado de actitud negativa de los rusos hacia EE.UU. ha disminuido. De hecho, Pavel Sharikov, investigador del Instituto de Estudios Canadienses y Estadounidenses, señala que de las últimas encuestas del Centro Levada se puede observar una tendencia a la percepción positiva de EE.UU. entre los rusos, en especial en las generaciones más jóvenes (Cobus, 2019). Al igual que

con otros indicadores, esto sucedió después del impacto de la reforma de las pensiones de 2018 y el regreso de las calificaciones de Putin y del gobierno a los valores anteriores a Crimea. La gente común se comporta de la misma manera que los líderes: sin esperar un gran avance en las relaciones entre las dos potencias, consideran posible la cooperación en la contención conjunta de Irán y Corea del Norte y en el campo de la no proliferación nuclear (Pifer, 2021).

Así pues, Biden, el aniversario de Crimea, la histeria televisiva anti-occidental y la búsqueda de enemigos y agentes dentro del país, por supuesto, distraen la atención de los problemas reales, pero no por mucho tiempo y no de manera efectiva. Además, incluso el hombre promedio de la calle, convencido de la malignidad de Occidente, a juzgar por lo que puede observarse en las encuestas, es muy consciente de los beneficios de la cooperación de Rusia con las economías más fuertes de la UE y EE.UU. En efecto, Crimea y los sentimientos antiamericanos han dejado de movilizar a los rusos, no obstante, el Kremlin no puede aceptar esto y usa cualquier pretexto para la movilización.

¿CONDUCIRÁ ESTO A OTRA GUERRA FRÍA?

El intercambio de comentarios entre Biden y Putin se convirtió en uno de los eventos más discutidos en los últimos tiempos. Los comentaristas se apresuraron a evaluar tanto la forma de las declaraciones, como su madurez política; tanto los requisitos previos para la exacerbación, como sus posibles consecuencias. Se recordaron incluso, los ejemplos más primitivos de la propaganda soviética, por lo que no es

sorprendente que el término “guerra fría” se haya convertido en uno de los más sonados en estos días (Redacción AN / MDS, 2021).

Lo paradójico aquí es que, aun cuando algunos temen una segunda guerra fría, sobresale un ‘buen’ vínculo entre los dos gigantes. Y en realidad, a eso quiere referirse la autora al hablar de institucionalización del conflicto, a esta imagen de amores y odios que, de una forma u otra, ha existido durante la mayoría de los períodos históricos de las relaciones ruso-estadounidense, a este ‘restablecimiento de relaciones plenas’, con ofensivas ocultas (León, 2020, p. 48).

El anterior es un extracto planteado más como debate académico porque, de alguna manera, el punto de vista dominante sigue siendo la posición según la cual la nueva realidad no puede denominarse guerra fría, ya que este término fue bien entendido en el período 1950-1970 y significó un enfrentamiento complejo entre dos sistemas con múltiples características, la mayoría de las cuales en las nuevas condiciones ni siquiera tiene cabida. Sin embargo, dado que la discusión avanza ahora a un nivel completamente diferente, parece acertado repensar este concepto.

Para un ejercicio actual, “guerra fría” entonces, podría ser la designación del período de actitud hostil de Rusia hacia “su otro” occidental, al que pertenece histórica y culturalmente. Y es precisamente esta relación la que se convierte en fuente de orgullo y autorrespeto en ausencia de otras razones. Rusia lo da todo y llega a la etapa final del enfrentamiento, lejos de estar en las mejores condiciones, económicas o políticas, como una forma de confrontación intra-civilizacional (Bidgood, 2021). Por lo

pronto, se analizarán los dos estadios, para ver cómo responden los gigantes a la política exterior conflictiva.

La visión desde Rusia

Si se evalúa la historia en los últimos doscientos años, Rusia se ha encontrado en un estado de guerra fría al menos tres veces. El primer episodio se inició en 1830-1831 cuando, tras la represión de la batalla de Varsovia, Rusia comenzó a ser considerada un paria en Europa, a lo que respondió con una alianza con las fuerzas más reaccionarias (la búsqueda de una nueva idea unificadora en Europa) y una política agresiva hacia Turquía. La segunda se abrió poco después de terminada la segunda guerra mundial, cuando la Unión Soviética agravó las relaciones con sus antiguos aliados, construyó el Telón de Acero, reprimió los levantamientos en Hungría y Checoslovaquia, y lanzó una confrontación global entre el socialismo y el capitalismo (Bushkovitch, 2016). Y la tercera (actual), comenzó a finales de la década del 2000, estuvo marcada por guerras en Georgia y Ucrania y se encarnó en la oposición a las llamadas revoluciones de colores, así como en la imagen de una nueva carrera armamentista. Lo relevante de estos tres episodios es ver que reflejan un rasgo del desarrollo histórico de Rusia del cual se pueden extraer conclusiones sobre sus perspectivas.

En primer lugar, vale la pena señalar que estos escenarios se propiciaron en condiciones en las que Rusia percibió ingratitud en sus “socios” y, al mismo tiempo, se consideró a sí misma lo suficientemente fuerte y exitosa; de hecho, fue la escala de la diferencia en la per-

cepción propia y de los demás, el detonante del conflicto. En la década de 1820, se encontraba en la periferia de la política continental, despreciada por su naturaleza reaccionaria y retrógrada (Campos, 2021); en la década de 1940, Occidente dejó a la URSS detrás del umbral del club nuclear y desestimó sus pretensiones de expandir la influencia geopolítica, en la forma de una base militar en el estrecho de Turquía; en la década de 2000 estaba extremadamente decepcionada por no haberse convertido en parte de Occidente, a pesar de la rendición de sus posiciones, el rechazo a la ideología comunista y el desarrollo de un mercado libre según las reglas de Washington (Kazantsev, Rutland, Medvedeva y Safranchuk, 2020).

También es bastante característico que las tres incluyeran y en muchos aspectos comenzaran con un intento de expansión en dirección occidental. En el siglo XIX, se puede recordar la ocupación formal de Moldavia y Valaquia, que estaban bajo el protectorado ruso; en el XX, la imposición de regímenes títeres en Europa del Este, un intento de desestabilizar la situación en Grecia y la división formal de Alemania; y en el XXI, la anexión de Crimea (Pradhan, 2020). Y aunque no se debe idealizar el comportamiento de los países occidentales en esta espiral histórica, no hay duda de que fueron las explícitas aspiraciones expansionistas de Moscú las que fungieron como causa directa de una confrontación a gran escala, como una alternativa que existe a pesar de que nunca se use (Matrakova, 2020).

En consecuencia, cambiar la atención a la especificidad de Rusia, garantizar la cohesión de la nación frente a un mundo hostil y movilizar esfuerzos, condujo a un aumento de las

tendencias autoritarias en la política, al rechazo de las elecciones racionales en la economía y, en general, al dominio del principio clásico de que el fin justifica los medios. El aislamiento del mundo, tarde o temprano, condujo a un grave retraso tecnológico que, finalmente, se convirtió en un factor crítico en la derrota de Rusia en cualquiera de las “guerras frías”.

Y como resultado, es imposible no darse cuenta de que cada nuevo enfrentamiento serio con Occidente, termina con grandes pérdidas para Rusia. Las consecuencias de la primera, fueron reformas relativamente exitosas y la inclusión del país en la economía europea como una de las principales direcciones de inversión. Sin embargo, en general, todo se limitó al crecimiento económico; el movimiento hacia la modernización política y social fue extremadamente lento y, como resultado, Rusia cayó en una revolución y se salió de la trayectoria europea de desarrollo (Bushkovitch, 2016). El segundo episodio, resultó en una crisis política a gran escala que provocó la desintegración del Estado. Y, finalmente, la dinámica puramente económica resulta ser multidireccional durante los períodos de las “guerras frías” y la cooperación relativa entre Rusia y Occidente.

En esto también puede verse que el proceso ha sido tan complejo como contradictorio, y la política exterior de Moscú ha cambiado más de una vez. En el 2000, Putin presionó activamente para que Rusia fuera miembro de la Otán y en el 2001, buscando convertirse en el aliado más importante de EE.UU., ordenó brindar todo tipo de asistencia y apoyo a las tropas estadounidenses en Afganistán. Y al proponer la integración euroasiática desde Lisboa hasta Vladivostok, Putin no solo pro-

nunció un discurso en alemán en el Bundestag, donde proclamó la opción europea de Rusia, sino que también presionó agresivamente por el intercambio cruzado de capitales para crear un espacio económico común.

Y la actual autodeterminación de Rusia parece la afirmación de sí misma como una gran magnitud independiente ubicada en el norte del continente euroasiático, directamente adyacente a Asia Central y Oriental, Europa, Oriente Próximo y Medio y América del Norte. En otras palabras, Moscú ya no está orientado en una sola dirección, hacia Europa, EE.UU. o China y más bien interactúa activamente con todo su vasto vecindario y se guía solo por sus propios intereses, bajo una política de multipolaridad.

El “equilibrio” de EE.UU.

Corresponde ahora, evaluar la otra cara de la moneda y es bueno empezar diciendo que el aislacionismo hizo grande a EE.UU., al iluminar el glorioso camino de su triunfante ascenso en el siglo XIX. Hoy por hoy, sin embargo, la advertencia de evitar asociaciones y alianzas complejas se ve bajo una perspectiva muy diferente. En ausencia de restricciones a las ambiciones nacionales en el extranjero, la gran estrategia de EE.UU. ha caído en la trampa de exagerar y ha demostrado ser políticamente insostenible (Calderón, 2020). El país se encontró cara a cara con innumerables problemas más allá de sus fronteras, dos décadas de guerra en el Medio Oriente y una pandemia. Por ello, EE.UU. necesita redescubrir la historia del aislacionismo y aplicar sus lecciones, reduciendo su presencia en el extranjero y alineando los

compromisos externos con las realidades y los objetivos (Azueta, 2021).

Durante mucho tiempo, se adhirieron al principio de gobierno establecido por el presidente George Washington en su discurso de despedida de 1796: la gran regla era ampliar las relaciones comerciales con los demás países, al tiempo que se evitaban los lazos políticos tanto como fuera posible. El gran gobierno de Washington, fundado en el desapego geopolítico, mostró ser tan efectivo que los estadounidenses, al menos por un tiempo, descubrieron en él el atractivo de las ambiciones de la política exterior. En 1898, EE.UU. utilizó nuevos medios de guerra, iniciando la guerra hispanoamericana y ganando control sobre Cuba y Puerto Rico y, en 1917, entró en la primera guerra mundial. No obstante, a pesar de las victorias en ambos conflictos, los estadounidenses se enfriaron rápidamente a sus ambiciones transfronterizas. No se dejaron seducir por los territorios de ultramar adquiridos en 1898, estaban horrorizados por las vidas y los recursos perdidos en los campos de batalla europeos, sintieron que habían exagerado y esto los impulsó a volver al antiguo paradigma del desapego estratégico (Rico, 2021).

EE.UU. parecía estar escondido, mientras Europa y Asia ardían, envueltos en el fuego del fascismo y el militarismo. Fue solo después de que Japón atacó Pearl Harbor que los estadounidenses superaron su oposición a la intervención extranjera y se unieron a la causa aliada. Los estadounidenses entonces, no deben olvidar esta parte de la historia mientras dan forma a su curso político en el mundo. Infortunadamente, cada día que pasa, la estrategia global estadounidense es cada vez menos

sólida desde el punto de vista político (Pant, 2021). Los estadounidenses deben evitar repetir un error cometido en la década de 1930, la auto-eliminación imprudente e instintiva del mundo actual, sería un grave error de cálculo (Encina, 2020).

Pero la perspectiva de una retirada devastadora todavía es claramente visible en el horizonte. En especial si EE.UU. no puede superar su sobrecarga geopolítica crónica y alinear rápidamente los compromisos externos, con las capacidades y los objetivos (Bin, 2021). La mejor forma de hacerlo es desarrollar una estrategia de salida equilibrada, volviendo a la sabiduría de los Padres Fundadores, quienes argumentaron que distanciarse de los problemas extranjeros es a menudo la mejor solución del gobierno. Sobrestimar las ventajas estratégicas del aislacionismo, mientras se consideran sus deficiencias, les da a los estadounidenses la oportunidad de encontrar un término medio entre no hacer demasiado o hacer muy poco.

Hoy muchos miembros del establecimiento de la política exterior de EE.UU., continúan explotando la etiqueta aislacionista para difamar a cualquiera que se atreva a cuestionar el papel de EE.UU. como pacificador global (Sulk, 2021). Diplomáticos y académicos acusaron al expresidente Trump de un enfoque no estadounidense por cuestionar el valor de las alianzas nacionales en el extranjero y buscar retirar las tropas estadounidenses de Siria y Afganistán. La Cámara de Representantes, a finales de 2019, en un raro momento de acuerdo entre partidos, le dio a Trump un duro golpe al aprobar una resolución, de 354 a 60, que condenaba su decisión de retirar

las tropas estadounidenses del norte de Siria (Wright, 2020).

Pero eso evidencia otro problema, en la administración Trump la política hacia Rusia fue casi producto de la lucha entre partidos. Los demócratas utilizaron la cuestión rusa de manera instrumental contra el presidente, mientras que él intentó provocar una revolución institucional en la política estadounidense, pero lo hizo con medios inadecuados. Así, según Maillier (2018), Trump mantuvo en la agenda internacional, en cuanto a Moscú, líneas de acción que obstaculizaron la mejora en las relaciones, enmarcadas en i) intereses en regiones vecinas a Rusia, Europa del Este y el Cáucaso, ii) aumento de capacidades de la Otán, iii) intervencionismo en conflictos, y iv) sanciones a Rusia.

Resultó entonces que la importancia del tema ruso en la política estadounidense era solo especulativa y reaccionaria. Aunado a esto, explotó la insatisfacción popular con la política exterior: excesos estratégicos en el Medio Oriente, esfuerzos para promover la democracia que no hicieron más que proteger a los aliados que no querían defenderse y negociar acuerdos comerciales que perjudicaron a los trabajadores estadounidenses (Plank Almeida, 2020). A partir de esto se hizo evidente la necesidad de una reestructuración estratégica de los puntos de referencia que equilibrara los objetivos nacionales con las oportunidades reales.

Pero en la actualidad, el país no puede ni debe volver a la estrategia de desapego geopolítico que siguió en el siglo XIX. La interdependencia económica y las amenazas globalizadas como los misiles balísticos intercontinentales, el terrorismo transnacional, las

pandemias, el cambio climático y los ataques cibernéticos, significan que los océanos circundantes ya no son tan confiables como antes (Miller y Sokolsky, 2021). Ahora la nación necesita desesperadamente una conversación franca y abierta, que tenga en cuenta las lecciones de la historia sobre cómo liberarse sin dolor de la maraña de lazos y problemas externos.

El hecho de que los líderes estadounidenses no respondan a estos desafíos políticos está plagado del peligro de una sobrecarga de fuerzas y recursos que resulte en una subestimación aún más grave; esto es exactamente lo que sucedió en la década de 1930. De hecho, la situación en la que se encuentra América hoy se parece a aquella que llevó al país a retroceder erróneamente en el período 1918-1939. El público está sintiendo una sobrecarga estratégica, como la que se sintió después de la adquisición de territorios en el extranjero en 1898 y la entrada en la primera guerra mundial (Bastidas, 2021).

En medio de la aguda crisis económica provocada por la propagación del coronavirus, los estadounidenses están mucho más dispuestos a invertir en Arkansas que en Afganistán y simultáneamente experimentan un giro interno similar al de la década de 1930. El proteccionismo y el unilateralismo vuelven a estar de moda y promueven la diplomacia estadounidense autosuficiente que destruyó la solidaridad democrática en los años de entreguerras. Tanto el antiliberalismo como el nacionalismo están marchando por Europa y Asia, tal como lo hizo cuando EE.UU. le dio la espalda al mundo en la década de 1930 (Romero, 2020).

¿CÓMO DEBERÍA Y NO DEBERÍA SER EL EQUILIBRIO ESTADOUNIDENSE?

El pasado aislacionista de EE.UU. no debería ser su futuro. La interdependencia global hace imposible e imprudente que EE.UU. regrese a un reducto en América del Norte o en el hemisferio. Por supuesto, con las tropas estadounidenses aún dispersas en cientos de bases militares en todo el mundo, una rápida retirada estratégica no parece estar cerca (Power, 2021). Pero eso puede ser exactamente lo que se avecina si EE.UU. no se adelanta a la acción y desarrolla una estrategia para reducir los costos de manera sensata.

En el sistema de creencias de EE.UU., el aislacionismo es la actitud básica y el internacionalismo ambicioso visto durante las últimas ocho décadas es una “excepción”. La búsqueda del distanciamiento geopolítico se ha convertido en parte del credo estadounidense y una parte integral de la experiencia política desde el principio (Priego Moreno, 2021). Las presiones aislacionistas aumentan de nuevo y solo se intensificarán a medida que la pandemia continúe devastando la economía mundial. Trump dirigió tal presión, pero lo hizo de manera apresurada e incompetente. Hizo bien en desviar el barco de Siria, Afganistán e Irak, pero no tuvo una estrategia coherente, dejando el caos detrás de él y perdiendo terreno frente a sus oponentes (Maraví y Marina, 2020). Su decisión de reducir la presencia estadounidense en Alemania sorprendió no solo a los aliados de la Otán, sino al propio Pentágono.

En resumen, Trump les mostró a todos “cómo no hacerlo”. Lo que sería bueno ver ahora, a sugerencia del presidente Biden, es el inicio de un debate público a gran escala sobre cómo desarrollar una estrategia común, destinada a encontrar un equilibrio entre “involucrarse menos” e “involucrarse lo suficiente”, para cumplir con los intereses nacionales (Royo, 2020). En lugar de desacreditarse unos a otros, los internacionalistas acérrimos y los que no lo son, deberían comenzar a discutir cómo será la estrategia del gobierno para la eliminación gradual y responsable de las fronteras (Ruiz, 2021); porque EE.UU. tomó un rumbo hacia el internacionalismo efectivo y sostenible ya durante la guerra fría, pero desde entonces la vocación internacionalista de la nación se ha deformado mucho, lo que ha llevado a un claro exceso estratégico (León, 2021).

En todo caso, la reevaluación de las prioridades y objetivos estratégicos debe llevarse a cabo teniendo en cuenta los principios fundamentales. Por supuesto, la mayoría de los estadounidenses estaría de acuerdo en que una reducción adecuada del compromiso debería ocurrir principalmente a expensas de una disminución de la influencia estadounidense en la periferia, y no en regiones estratégicamente importantes de Europa y Asia (Velázquez-Gaztelu, 2020). Precisamente porque el principal error, después de la guerra fría, fue la participación innecesaria en las guerras de Oriente Medio. Pero en el contexto actual, retirarse de Eurasia ante las amenazas rusas y chinas representaría exactamente el tipo de desapego excesivo mal considerado, que EE.UU. debe evitar (Woods, 2021).

UNA RUSIA SIN EMOCIONES

En torno a Rusia, pensar en el espíritu de la distensión soviético-estadounidense y la cooperación equitativa y mutuamente beneficiosa está ahora (tres décadas después del colapso de la URSS), irremediablemente anticuado. Por lo que, es necesario un análisis y revisión de las relaciones de Rusia con EE.UU. y aquí hay que abandonar las emociones revividas nuevamente en el contexto del escándalo presidencial.

Las emociones están empujando a Rusia a expandir la confrontación con EE.UU., en una versión extrema, para convertir la lucha contra el dominio global norteamericano en la idea principal de la política exterior y en parte interna de Rusia, así, de la mano de China, reprocha a Occidente la no aceptación de un mundo multipolar (Sachs, 2021). Y tal giro rima con la política soviética durante la guerra fría, pero en la situación actual es prácticamente imposible de implementar, debido a la falta de recursos. Además, no hay que olvidar que la sobrecarga de fuerzas en política exterior fue uno de los factores que llevaron a la URSS a la crisis de los años ochenta.

El estallido de emociones en forma de retórica, que todavía se ve, es, por supuesto, menos peligroso, pero al mismo tiempo, improductivo (Tsygankov, Tsygankov y Gonzales, 2021). Por otro lado, no puede ocultarse que las ilusiones que llevan a creer que Rusia todavía puede demostrarle algo a EE.UU., hacer que Washington razone y, en última instancia, obligarlo a respetar los intereses nacionales rusos sobre la base del entendimiento global ruso-estadounidense, son menos que hace

cuatro años, pero no han desaparecido por completo de la conciencia de las élites rusas (Monaghan, 2020).

Pero, ¿Por qué Rusia debe apartarse de sus emociones para seguir negociando con EE.UU.?

i) Para continuar previniendo incidentes con las Fuerzas Armadas de Rusia y EE.UU./Otán, sus aviones y barcos, y si surgieran, detenerlos de inmediato (Pifer, 2021). De hecho, existen líneas de comunicación y contactos para ello y se mantienen, en la medida de lo posible, en condiciones adecuadas. Esto es lo principal en el futuro previsible: evitar un conflicto armado involuntario.

ii) Para seguir fortaleciendo la contención militar multifactorial de EE.UU., nuclear y no nuclear, como base de la posición independiente de Rusia frente a EE.UU. (Özsağlam, 2020). Al tiempo que se evita una devastadora carrera de armamentos cuantitativos, es necesario comprender que en las condiciones modernas la disuasión no se limita a la esfera nuclear y se está extendiendo cada vez más a otras áreas, incluyendo el entorno cibernético y el espacio ultraterrestre.

iii) Para iniciar negociaciones sobre estabilidad estratégica, aun considerando que el tema es extremadamente difícil y que Washington se esforzará por llevarlas a cabo desde una posición de fuerza. Esto significa que es poco probable que Rusia y EE.UU. lleguen a un acuerdo en los cinco años de vigencia del tratado Start-3 recientemente ampliado (Milosevich, 2021). Por lo tanto, se debe estar preparado para mantener la estabilidad estratégica sin una base de tratado internacional.

iv) Para entender que en los asuntos nucleares de Irán y Corea del Norte, tiene sentido

actuar sobre la base de la evaluación propia de la situación, sin tratar de “vender” a los estadounidenses su ayuda para hacer avanzar su agenda (Pombo, 2020). Así, junto con otros negociadores, promover la agenda que Moscú considera realista y reduce los riesgos nucleares.

v) Para desarrollar, en la medida en que lo dicten los intereses nacionales rusos (y la limitación de la voluntad de EE.UU.), la interacción sobre la protección del clima y el medio ambiente, la cooperación y la seguridad en el Ártico, la lucha contra las pandemias y el terrorismo (Azcárate, 2021).

vi) Para desarrollar activamente las relaciones con China en todos los ámbitos (Bera-mendi, 2021), manteniendo la independencia de la política rusa y evitando la participación directa en el conflicto entre EE.UU. y China, como está haciendo Beijing respecto al enfrentamiento entre Rusia y EE.UU.

vii) Para considerar las sanciones de EE.UU. contra Rusia, como un incentivo para el resurgimiento nacional y una mayor soberanía económica, financiera, tecnológica, informativa y cultural en el contexto de la competencia global (Çaşın y Kisacik, 2021). Robustecer la base sociopolítica del país fortaleciendo el Estado de derecho, reorganizando la élite gobernante y cambiando la política económica para que estimule el crecimiento de una clase media independiente.

viii) Para abandonar, por obvia nimiedad, los intentos de influir en la política interna estadounidense (Gajete Molina, 2020). El costo de involucrarse en los procesos internos de otro Estado, en especial de EE.UU., excede significativamente la posible ganancia. En la actualidad, no hay políticos en EE.UU. que

sean amistosos con Rusia y, además, el grado de estabilidad interna depende de los procesos internos estadounidenses.

ix) Para separar (en su acercamiento a EE.UU.) la clase política estadounidense y la comunidad mediática (Harms, 2020) que, por lo general, son persistentemente hostiles a Rusia, y otros grupos de la sociedad estadounidense: círculos empresariales, científicos y técnicos, municipios, organizaciones públicas. Así, en la medida de lo posible, fomentar el desarrollo de vínculos civiles no políticos, entre la sociedad rusa y estadounidense.

x) Para entender que es más proactivo deshacerse del centrismo estadounidense en la política exterior (Hill, 2020). No se espera una amplia interacción productiva con EE.UU. en el futuro previsible, por ello, la política exterior rusa debe fortalecer otras áreas, desde el extranjero cercano. Se necesita una maniobra de recursos que, en todo caso, no debilite la capacidad de Rusia para monitorear las políticas y acciones de Washington.

xi) Para buscar un acuerdo cibernético bilateral de reglas de procedimiento, pues incluso si los tratados tradicionales de control de armas no son viables, aún es posible negociar reglas que minimicen los conflictos en el ciberespacio. Sobre todo porque en las relaciones bilaterales al respecto predominan la desconfianza mutua, los malentendidos y las marcadas diferencias en los enfoques del dominio cibernético, porque no se comprenden las líneas rojas del otro, sus prioridades, intenciones y capacidades (Zabierek, Lawrence, Neumann & Sharikov, 2021).

Así pues, el escándalo provocado por las palabras de Biden permite descubrir cómo

seguir haciendo negocios con EE.UU., pero, en el futuro previsible, el embajador Antonov tiene mucho más que hacer en Moscú que en Washington.

FINALMENTE, UN EXPECTANTE PRIMER ENCUENTRO

La primera cumbre Biden-Putin se celebró en Ginebra el 16 de junio de 2021 y, en general, los presidentes evaluaron positivamente los alcances de la reunión aunque, como señaló Biden, los resultados solo se podrán evaluar transcurridos unos seis meses, cuando se evidencie el cumplimiento o no de los acuerdos. Por lo pronto se puede resumir que las tres áreas principales de cooperación entre Moscú y Washington serán la estabilidad estratégica, la cooperación humanitaria en áreas como Afganistán y Siria, y la seguridad cibernética (Wilkinson, Said-Moorhouse, Sangal, Macaya, Thompson, Wagner, Mahtani, & Rocha, 2021).

Respecto de esta última, Biden dejó en claro que los ciberataques y, en particular, la reciente serie de agresiones de *ransomware* desde Rusia, constituirían un abordaje imprescindible. Por ello, uno de los principales resultados fue el acuerdo de encomendar a los expertos para que trabajen en entendimientos específicos sobre lo que está prohibido y así poder hacer un seguimiento de casos. Lo anterior es especialmente importante porque, como se dijo líneas atrás, en este contexto de las relaciones bilaterales, sobresale la desconfianza mutua en lo que tiene que ver con el dominio cibernético.

CONCLUSIONES

Está claro entonces que Washington continuará adhiriendo a un enfoque de confrontación hacia Rusia y apoyará abiertamente a la oposición al régimen de Putin. Y, al mismo tiempo, Biden será extremadamente cauteloso en asuntos relacionados con la seguridad de EE.UU., e incluso pragmático en lo que respecta a los intereses estadounidenses. Moscú, por su parte, desconfía de este enfoque, pero Rusia está en la capacidad de resistir la presión estadounidense y de garantizar su seguridad.

Entre tanto, Biden no aceptará la propuesta, que EE.UU. ve como una trampa de Putin. Entonces, aun cuando Putin ha estado construyendo la imagen de un opositor global y a pesar de que el intercambio de comentarios parece un agravamiento agudo de las relaciones, es más probable que las partes se separen, satisfechas, si no entre sí, entonces consigo mismas, con la forma en que actuaron en una situación difícil, sin renunciar a sus propias posiciones. Y esta sería una buena base para que el choque actual termine.

En relación con EE.UU., la mayoría de los estadounidenses estaría de acuerdo en que en el mundo actual es un negocio desastroso depender de una política de unilateralismo. Gestionar el comercio y las finanzas internacionales, combatir el cambio climático, dismantelar las redes terroristas, prevenir la proliferación de armas nucleares, controlar la ciberseguridad, combatir las epidemias mundiales: todas estas tareas críticas, requieren una amplia cooperación internacional. A medida que EE.UU. se aleja de su papel de policía mundial, querrá que sus socios y aliados también trabajen para

ayudar a llenar el vacío creado por la partida de EE.UU., y las asociaciones necesarias solo se fortalecen mediante la diplomacia y el trabajo en equipo.

Finalmente, por parte de Rusia, el estado de “guerra fría” con Occidente que, se ha vuelto bastante natural para Rusia, en cierto sentido no sorprende. Además, subjetivamente, ese estado se percibe casi como la forma óptima de coexistencia, si se considera una alternativa de un conflicto armado en toda regla. Mientras tanto, no hay que olvidar que en ninguna de las grandes guerras que libró Rusia desde la época de Pedro I el Grande, actuó sola contra el mundo occidental, pues fueron precisamente las “guerras frías” las que la opusieron a toda la civilización europea, causando graves y duraderas consecuencias. Por tanto, antes de exclamar que “Moscú siempre espera lo mejor, pero se prepara para lo peor”, en relación con conflictos de este tipo, es necesario pensar qué puede lograrse y a qué precio.

REFERENCIAS

- Ashford, E. (25/08/2020). Biden Wants to Return to a ‘Normal’ Foreign Policy. That’s the Problem. *New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2020/08/25/opinion/biden-foreign-policy.html>
- Åslund, A. (2021). The view from Washington: How the new Biden administration views the EU’s eastern neighbourhood. *European View*, 17816858211000484.
- Alzawawy, M. S. (2021). What Biden May Bring to the Eastern Mediterranean Region. *Insight Turkey/ Winter 2021-New Geopolitics in The Eastern Mediterranean*, 23.

- Azcárate, F. J. A. (2021). Apuntes sobre la gran estrategia de la Federación de Rusia. *Global Strategy Reports* (3), 1.
- Azueta, C. A. O. (2021). El nacionalismo de dos caras en EE.UU.: una vuelta hacia atrás. *Revista Notas Históricas y Geográficas*, 52-72.
- Bastidas, L. (2021). Algunas consideraciones sobre el aislacionismo de los EE.UU. *Revista Notas Históricas y Geográficas*, 121-130.
- BBC News Mundo. (05/02/2021). Biden: las 3 prioridades del mandatario en política exterior para que EE.UU. recupere el liderazgo internacional. BBC News Mundo <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55927548>
- Beramendi, P. (2021). Polarización y democracia. *Política Exterior*, 35 (199), 86-93.
- Biden Jr., J. R. (2020). Why American Must Lead Again: Recusing US Foreign Policy after Trump. *Foreign Aff.*, 99, 64.
- Bidgood, S. (2021). Just GRIT and Bear It: A Cold War Approach to Future US-Russia Arms Control. *The International Spectator*, 56 (1), 1-19.
- Bin, Y. (2021). Light at the end of the tunnel? *Comparative Connections*, 22(3), 141-164.
- Bushkovitch, P. (2016). *Historia de Rusia*. Madrid: Ediciones Akal.
- Calderón, J. L. P. (2020). Nueva administración ¿nueva política exterior para EE. UU.? *bie3: Boletín IEEE* (19), 92-102.
- Campos, M. (2021). Are we on the brink of a new Cold War? Disponible en <https://latinamericanpost.com/35844-are-we-on-the-brink-of-a-new-cold-war>
- Caşin, M. H. & Kisacik, S. (2021). Understanding the New Russian Energy Policy after the Crimean Crisis: A Case Study on TurkStream, Power of Siberia, and Nord Stream 2 Natural Gas Projects. *UPA Strategic Affairs*, 2 (1), 206-255.
- Chaguaceda, A. & González, C. (2020). Rusia: manifestaciones ciudadanas en una autocracia electoral. Las protestas de 2019 en Moscú. *Foro Internacional*, 60(4), 1325.
- Cobus, P. (01/03/2019). Polls Show Americans, Russians Have Evolving Views of Each Other. *Voanews.com*. Disponible en <https://www.voanews.com/europe/polls-show-americans-russians-have-evolving-views-each-other>
- D'Urso, J. (2021). Can the Biden Administration Reignite the Transatlantic Partnership?
- Encina, C. G. (2020). EE.UU. 2020: hacia dónde va su política exterior (II). *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (120), 1.
- Fidler, R. (01/02/2021). After Trump, What Prospects for Biden in the Global Imperial Disorder? *The Bullet*. Disponible en <https://socialistproject.ca/2021/02/after-trump-what-prospects-for-biden-global-imperial-disorder/>
- Gajete Molina, Ó. J. (2020). La evolución de la Otán ante el intervencionismo ruso en el espacio post-soviético [Tesis de maestría]. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia - Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado".
- Glaser, B. S. & Price, H. (2021). Joe Biden is elected president amid a plummeting US-China relationship. *Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, 22(3).
- Harms, R. (2020). How to respond to Putin's undeclared war. *New Eastern Europe*, 41(3), 7-13.
- Hill, F. (2020). 2016: Putin: The one-man show the West doesn't understand. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 76 (6), 438-442.
- Hutin, I. E. (2021). *Guerra en Donbás: consecuencias económicas a ambos lados de la línea de contacto*. Disponible en https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/65630373/Hutin_Evaluacion_Final_Economia_Politica_Internacional-with-cover

- page-v2.pdf?Expires=1625854436&Signature=DWKI4qzzwV54h3ripYWwluS9txYWzKyP0fT-m~uVffgui7laFYpcDB6vw6FCGtqQTa-HU5lRCiGvyKcYalkSlqMZVkfLGL62FV-LD5VO2-IQu5geZYYQvFkmBST2Jzmwm-KncAJdlo5l-iUugYNaQnHW9I9s8qKNjLY-W8lG0tbUsdaJasYppL4aPbkMhvv5lkFb-05ZuKsK30GCf-h-pZjYwtTBGRiAUNgcl9-FKdrDLmySKXXdPWpYAEBZF1i824Drhs-Gl8LGHRUNNjtRDVtMqrVyrO22UUrEDISHnL2ulvliwAxNrEg-VRDPxfGMuUtw3vro lun2a-d1J0qy6hE8VeQ__&Key-Pair-Id=APK_AJLOHF5GGSLRBV4ZA
- Kazantsev, A. A.; Rutland, P.; Medvedeva, S. M. & Safranchuk, I. A. (2020). Russia's policy in the "frozen conflicts" of the post-Soviet space: from ethno-politics to geopolitics. *Caucasus Survey*, 8 (2), 142-162.
- León O., H. (2021). Las sanciones como instrumentos de política exterior. El ejemplo de Rusia. *Revista Aldea Mundo*, 51(26), 33-43.
- León Ortega, H. S. (2020). La rivalidad entre China y EE. UU. como factor en el desarrollo de las relaciones modernas ruso-estadounidense. *Relaciones Internacionales*, 93(2).
- Levada Center. (2021). Putin's approval rating. Disponible en <https://www.levada.ru/en/ratings/>
- Maillier, F. (2018). Eterna suspicacia: Política exterior de EE.UU. hacia Rusia en tiempos de Trump. *Proyecto Trump: Análisis de los primeros 365 días del presidente de los EE.UU. en el poder*, 75.
- Maraví, M. I. G. & Marina, M. F. (2020). Similares preocupaciones, diferentes soluciones. Los lineamientos de política exterior de los candidatos a la presidencia de EE.UU. y sus implicancias para América Latina. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*.
- Matrakova, M. (2020). Political transitions in EU-Russia shared neighbourhood: geopolitics and values as opportunities or challenges for the Quality of Democracy.
- Miller, A. D. & Sokolsky, R. (2021). Política exterior en un mundo que EE.UU. no controla. *Política Exterior*, 35 (199), 64-70.
- Milosevich, M. (2021). Rusia y EE.UU.: ¿una confrontación responsable? *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (24), 1.
- Mizrahi, D. (26/12/2020). Joe Biden vs. Vladimir Putin: cómo y por qué va a crecer el conflicto entre EE.UU. y Rusia con el cambio de mando en Washington. *Infobae*. Disponible en <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/12/26/joe-biden-vs-vladimir-putin-como-y-por-que-va-a-crecer-el-conflicto-entre-estados-unidos-y-rusia-con-el-cambio-de-mando-en-washington/>
- Monaghan, A. (2020). Introduction: Strategy in a time of crisis. In *Power in modern Russia*. Manchester University Press.
- Ortiz, Á. I. R. (2020). Las elecciones estadounidenses de 2020: polarización y democracia. *Tempo Exterior*, (41), 105-115.
- Oxford Analytica. (2021). Biden foreign policy speech stresses campaign pledges. *Emerald Expert Briefings*, (oxan-es).
- Oxford Analytica. (2021). Biden will face major US overseas policy challenges, *Expert Briefings*. Disponible en <https://doi.org/10.1108/OXAN-DB258594>
- Oxford Analytica. (2020). Biden will push rule of law in Central-Eastern Europe. *Emerald Expert Briefings*, (oxan-db).
- Özsağlam, M. T. (2020). Revival of Geopolitics: Russian Involvement in Eastern Mediterranean (2009-2019). *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 25(Esp. 10), 522-532.

- Pant, H. V. (11/02/2021). Biden's foreign policy lacks strategic clarity. *Hindustan times*. Disponible en <https://www.hindustantimes.com/opinion/bidens-foreign-policy-lacks-strategic-clarity-101612965307012.html>
- Pifer, S. (2021). El futuro del control de las armas nucleares. *Política Exterior*, 35(199), 71-77.
- Plank Almeida, G. (2020). La promoción de la democracia como objetivo de política exterior de los EE.UU. y el accionar de la National Endowment for Democracy durante la presidencia de Barack Obama: el caso de Venezuela (2009-2016) [Bachelor's thesis, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales].
- Pombo, J. M. P. (2020). Estrategia y reforma del orden internacional tras las elecciones norteamericanas de 2020. *bie3: Boletín IEEE* (20), 403-415.
- Power, S. (2021). The Can-Do Power: America's Advantage and Biden's Chance. *Foreign Aff.*, 100, 10.
- Pradhan, S. K. (2020). Central Asia: Geopolitics and "New Great Game". In *India's Quest for Energy Through Oil and Natural Gas* (pp. 87-101). Singapore: Springer.
- Priego Moreno, A. (21/01/2021). Joseph Biden Jr. Un católico y un sionista convencido. Semanario *Hebreo Jai*. Disponible en <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/54047/biden.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>
- Redacción AN / Mds. (19/03/2021). Rusia sobre posible 'guerra fría' con EU: Esperamos lo mejor pero nos preparamos para lo peor. Redacción AN / Mds. Disponible en <https://aristeginoticias.com/1903/mundo/rusia-sobre-posible-guerra-fria-con-eu-esperamos-lo-mejor-pero-nos-preparamos-para-lo-peor/>
- Rico, S. A. (2021). Nueva complejidad, viejos problemas. *Política Exterior*, 35 (200), 36-42.
- Romero, C. A. (2020). Los EE.UU. y su dimensión doméstica. *Colección La República de Todos*, 13.
- Royo, S. (2020). Biden ha ganado las elecciones: pero seguimos en la América de Trump. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (138), 1.
- Ruiz, J. T. (2021). Biden y el futuro de la relación EE.UU.-UE. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (14), 1.
- Sachs, J. D. (2021). El camino hacia adelante. *Política Exterior*, 35(199), 44-53.
- Sulk, E. (2021). What's next for the United States?
- Tsygankov, A. P.; Tsygankov, P. A. & Gonzales, H. (2021). Putin's "Global Hybrid War": US Experts, Russia, and the Atlantic Council.
- Velázquez-Gaztelu, J. P. (2020). Qué esperar de la presidencia de Biden. *Alternativas Económicas* (86), 24-25.
- Wilkinson, P.; Said-Moorhouse, L.; Sangal, A.; Macaya, M.; Thompson, N.; Wagner, M.; Mahtani, M. & Rocha, V. (17/06/2021). Biden and Putin hold high-stakes Geneva summit. *CNN*. Disponible en <https://edition.cnn.com/world/live-news/biden-putin-meeting-geneva-updates-intl/index.html>
- Woods, N. (2021). ¿La prioridad de Biden? China. *Política Exterior*, 35 (199), 6-11.
- Wright, T. (2020). The Point of No Return: The 2020 Election and the Crisis of American Foreign Policy. *Lowy Institute*. Disponible en <https://www.loyyinstitute.org/publications/point-no-return-2020-election-and-crisis-american-foreign-policy>.
- Zabierek, L.; Lawrence, C.; Neumann, M. & Sharikov, P. (10/06/2021). US-Russian Contention in Cyberspace: Are Rules of the Road Necessary or Possible? *russiamatters.org*. Disponible en <https://russiamatters.org/analysis/us-russian-contention-cyberspace-are-rules-road-necessary-or-possible>

El retorno de Rusia a África: operando en la “zona gris”

Daniel Ramiro Pardo Calderón*

RESUMEN

Este ensayo busca mostrar cómo en los últimos años se viene configurando un escenario de disputa a escala global y regional entre varios Estados, denominado “zona gris”, caracterizado por el uso de medidas coercitivas no confrontacionales. Asimismo, plantea cómo Rusia parece estar convirtiéndose en un retador dentro de esta “zona gris”, mediante acciones principalmente políticas, económicas y militares para consolidar su poder e influencia, y debilitar a sus adversarios en posiciones estratégicas en algunas zonas del continente africano. A través de una revisión de fuentes secundarias se presenta un estado del arte de los desarrollos teóricos de la “zona gris” y se intenta analizar el retorno de Rusia a África a la luz de dichos desarrollos. Se concluye que África se estaría convirtiendo en un escenario de disputa en la “zona gris” entre Rusia y occidente, con importantes ganancias geoestratégicas para Moscú y pocos beneficios para las naciones africanas

donde está interviniendo. Este ensayo brinda una aproximación analítica al rol de Rusia en la arena internacional al intentar hacer una teorización de su retorno a África desde el enfoque alternativo basado en el concepto de la “zona gris” bajo una lógica de lucha indirecta contra occidente y no de confrontación directa como se ha abordado tradicionalmente.

Palabras clave: Rusia, África, Estados Unidos, Unión Europea, zona gris, estrategia, geopolítica.

Russia’s return to Africa: operating in the “gray zone”

ABSTRACT

This essay aims to show how in recent years, a scenario of dispute on a global and regional scale between several States, called “gray zones” - characterized by the use of non-confrontational coercive measures - has been configured.

* Magíster en relaciones internacionales y estudios africanos. Fundación Ideas para la Paz (FIP) – Consultor, Bogotá (Colombia). [danielpardocalderon@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0003-4228-6740].

Recibido: 24 de mayo de 2021 / Modificado: 14 de julio de 2021 / Aceptado: 15 de julio de 2021

Para citar este artículo:

Pardo Calderón, D. R. (2022). El retorno de Rusia a África: operando en la “zona gris”. *OASIS*, 35, pp. 189-211

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.10>

In addition, it examines how Russia has apparently become a challenger within this “gray zone”, employing mainly political, economic and military measures to consolidate its power and influence, and also to weaken its adversaries in strategic positions in some areas of the African continent. Throughout a review of secondary sources, a state of the art of the theoretical developments of the “gray zone” is presented, and the return of Russia to Africa is analyzed based on these developments. It is concluded that Africa is becoming a scene of dispute in the “gray zone” between Russia and the West with important geostrategic gains for Moscow, and few benefits for the African nations where Russia is intervening. This essay provides an analytical approximation of the role of Russia in the international arena by trying to theorize about its return to Africa from an alternative perspective of the “gray zone”, and how this could happen under a logic of indirect struggle against the West and not of direct confrontation as has been approached up to now.

Key words: Russia, Africa, United States, European Union, gray zone, strategy, geopolitics.

INTRODUCCIÓN

Un rasgo característico del sistema internacional actual es la multipolaridad. Aunque Estados Unidos sigue ostentando una posición dominante, países como China, Irán, Corea del Norte y Rusia han demostrado capacidades para balancear e incluso desafiar esa hegemonía. Esto se debe a que han logrado

posicionarse como competidores en la arena internacional gracias, entre otras cosas, a la proyección de su poder e influencia sobre diferentes zonas geográficas estratégicas, por ejemplo, África.

Se habla de la “gran lucha por África”, el “gran juego africano” o el “nuevo reparto de África”, entre otras ideas, para aludir al atractivo que representa el continente para los intereses de estas potencias emergentes. Hasta ahora los esfuerzos analíticos de esta dinámica se han centrado en China, por el protagonismo que ha adquirido especialmente a nivel económico. Sin embargo, Rusia empieza a tener un papel activo, pues su presencia en el continente viene aumentando y fortaleciéndose. De hecho, un rasgo característico de la política exterior rusa desde la llegada de Vladimir Putin a la presidencia a comienzos del siglo *xxi* tiene que ver precisamente con la idea de posicionarse como potencia euroasiática en la consolidación de un mundo multipolar y por esa vía ha buscado expandir su influencia sobre regiones como África (Sidiropoulos y Alden, 2019).

Para Putin, la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) fue la mayor catástrofe geopolítica del siglo *xx* y, al parecer, esta frustración explicaría por qué desde que se hizo al poder -hace veintiún años- trazó como objetivo de su gobierno recuperar el rango de Rusia como súper potencia mundial (Putin, 2007). En otras palabras, Putin quiere que Rusia vuelva a tener un lugar protagónico en la escena internacional y es en este contexto que se justificaría la creciente presencia de los diplomáticos, militares, médicos, académicos y empresarios de ese país en varios países de África.

¿Cómo lo está haciendo exactamente? y ¿qué impactos tiene y podría tener en el futuro?, son cuestionamientos frente a los cuales este ensayo busca brindar algunas pistas. Para esto plantea como hipótesis central que, el retorno de Rusia a África, se enmarcaría en una estrategia para consolidar su rango de súper potencia mundial, debilitando a sus principales adversarios (Estados Unidos y la Unión Europea - UE) en la llamada “zona gris”, a través del uso de tácticas coercitivas no confrontaciones de alto impacto. Por lo tanto, este proceso no responde al deseo de generar transformaciones profundas en las condiciones políticas y socio económicas del continente, sino a un proyecto geoestratégico amplio bajo una lógica oportunista de instrumentalización de las relaciones con algunos países africanos.

El documento se divide en dos secciones. En la primera, se explica brevemente la teoría de la “zona gris”; su significado, alcance, las diferentes tácticas que la componen, y ejemplos de por qué Rusia puede considerarse como uno de los principales retadores hoy en día. Y, en la segunda sección, se analiza, a la luz de la teoría de la “zona gris”, cómo África fue para la URSS y sigue siendo para Rusia, una ficha relevante en su ajedrez geopolítico y geoeconómico. Finalmente, se presentan unas conclusiones generales.

1. LA TEORÍA DE LA “ZONA GRIS”

Desde el fin de la segunda guerra mundial, el riesgo de ocurrencia y la frecuencia de enfrentamientos directos entre Estados se redujeron al punto de su desaparición. Desde entonces, los teatros de guerra se trasladaron al interior

de los Estados bajo el rotulo de “nuevas guerras”, “conflictos civiles”, “guerras internas” o de “baja intensidad”, “guerras asimétricas”, “híbridas” o de “cuarta generación”. Estas confrontaciones se caracterizan porque son guerras de desgaste, prolongadas y degradadas; con motivaciones políticas, económicas, sociales y culturales; porque involucran a las fuerzas de seguridad de los Estados y a actores no estatales, y porque incluyen el uso de medios y métodos convencionales y no convencionales para compensar las diferencias estratégicas entre los bandos que se enfrentan (Lind *et al.*, 1989; Kaldor, 1999; Collier y Hoeffler, 2001; Hoffman, 2007).

Sin embargo, en los últimos años se vienen registrando cambios en la dinámica confrontacional ligados, aparentemente, a la búsqueda de la consolidación de la multipolaridad en el sistema internacional. Estos darían cuenta de un aparente retorno a un tipo de “guerra” inter estatal bajo unas condiciones distintas. Desde la perspectiva del gobierno y alto mando militar de Estados Unidos, así como de algunos de sus aliados en Europa, actualmente existe una amenaza potencial a su seguridad nacional derivada del resurgimiento de una competición estratégica con “poderes revisionistas”, los cuales llevan a cabo operaciones al límite del derecho internacional, para obtener grandes ganancias estratégicas, evitando respuestas militares directas a gran escala (Rand, 2019, p. 13; CSIS, 2019, p. 2).

1.1. Aproximación conceptual

Desde la academia estadounidense y europea se hacen esfuerzos para teorizar sobre estos cam-

bios, así como para formular recomendaciones de política pública que contribuyan a orientar repuestas frente a los desafíos que estos entrañan. Bajo este contexto, surge el término de “zona gris”. Aunque no hay una única definición de este concepto, pues hay varios debates abiertos alrededor de la posibilidad de que en realidad se trate de un tipo de confrontación de carácter híbrido a escala inter estatal, diversos estudios sobre la materia coinciden en plantear varios rasgos distintivos (Baqués, 2017, pp. 11-15; Cordesman, 2020, pp. 6-7).

Al margen de estas discusiones teóricas, y para efectos prácticos de este ensayo, se parte de los desarrollos conceptuales del Centro para los Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, por sus siglas en inglés) y de la Corporación Rand. Estos son dos de los más influyentes *think-thanks* estadounidenses que han abordado el tema a partir de la compilación, revisión

y análisis del trabajo de una gran cantidad de académicos y analistas en la materia.

De acuerdo con estas organizaciones, la “zona gris” puede entenderse, según su nombre lo indica, como un espacio operativo que se encuentra entre la paz (“zona blanca”) y la guerra convencional abierta (“zona negra”), en el que diferentes actores (estatales y no estatales) emplean un amplio abanico de actitudes, acciones, enfoques alternativos, herramientas y tácticas coercitivas no convencionales para la consecución de unos objetivos estratégicos determinados, dirigidos por lo general, a alterar el *statu quo* mundial¹.

1.2. Caja de herramientas de la “zona gris”

Las acciones, enfoques o tácticas que suelen y pueden emplearse en la “zona gris”, incluyen los siguientes tipos de operaciones:

Tabla 1
Tácticas empleadas en la “zona gris”

Desinformación	Uso de redes sociales, sitios web y medios de comunicación para impulsar campañas propagandísticas con el fin de posicionar narrativas, desprestigiar, sembrar dudas, descontento y difundir noticias falsas entre la opinión pública de un Estado adversario.
Coerción política	Uso de instrumentos coercitivos legales o ilegales con el fin de socavar las instituciones políticas de un país o su estructura de toma de decisiones.

¹ Nota metodológica: Esta definición puede estar sujeta a revisiones y críticas. No es exhaustiva y no refleja todos los elementos que se han abordado en los debates en torno a las dinámicas a las que alude. Dentro de sus limitaciones están que es muy amplia, por lo que varios de sus elementos son aplicables a diferentes situaciones actuales o potenciales en el contexto internacional, y que de entrada puede tener un sesgo ideológico por haber sido desarrollada por centros de investigación occidentales. Además, no contempla otro tipo de acciones de carácter cultural, educativo y asociados a asistencia humanitaria que también son empleados por potencias como Rusia y que podrían entrar en la categoría de lo no convencional. Sin embargo, se trata de un marco de referencia útil para comprender desde una visión alternativa el posible curso de acción de Rusia en África en años recientes.

Coerción económica y/o financiera	Uso de instrumentos coercitivos para alterar el sistema financiero o económico de un país, su comercio, trabajo, flujos de inversión, transporte y energía. Por ejemplo, la imposición de sanciones, entrega de subsidios, de ayuda condicionada o créditos bajo condiciones especiales, y manipulación de precios.
Ciber-ataques	Uso de <i>hackers</i> , programas o virus informáticos con el fin de recopilar información, colapsar o eliminar sitios web, causar daños en infraestructuras críticas, alterar procesos políticos, sancionar o debilitar competidores económicos o para cometer cualquier acto malicioso en el ciberespacio.
Coerción espacial	Alteración de las actividades espaciales del adversario por medio de la interferencia de equipos (satélites), comunicaciones desde o hacia el espacio, o de la información obtenida por los sistemas espaciales.
Apoyo militar, logístico y operativo	Uso directo o indirecto de grupos militares no estatales o paraestatales; provisión de suministros, personal, equipamiento para llevar a cabo acciones de intimidación, control territorial o para ampliar influencia o alcanzar algún objetivo específico de seguridad.
Provocación a través de infiltración	Uso de fuerzas no militares o paramilitares encubiertos para llevar a cabo acciones clandestinas de infiltración sin uso de la fuerza, en las instituciones o fuerzas que tengan alguna línea de financiamiento o comunicación con el Estado adversario, para obtener información o para debilitarlo.

Fuente: Elaboración propia con información de Baqués 2017, p. 19; Schaus *et al.*, 2018, p. 2; csis, 2019, p. 7.

Cabe señalar, por un lado, que este listado no es exhaustivo ya que puede incluir otro tipo de acciones de carácter civil o cultural, que trasciendan la dimensión política, militar y económica. Y, por otro lado, que las mencionadas tácticas no son excluyentes, sino que se pueden traslapar y ser empleadas como parte de estrategias más amplias, como de hecho lo estaría haciendo Rusia en Europa, Suramérica y África.

1.3. Atributos

Si bien, estas acciones pueden variar en intensidad y alcance, en función del actor o actores que las emprendan, del contexto en el que se ejecuten y, su destinatario, al final todas comparten varios atributos o características que, en su conjunto, las hacen diferentes a las lógicas y dinámicas bajo las cuales se conducen tradicionalmente las hostilidades entre Estados o entre Estados y actores no estatales.

- **Pueden llegar a ser lo suficientemente contundentes, pero a la vez sutiles, como para no provocar una respuesta militar abierta** (Rand, 2019, p. 8). La idea, desde la visión de quien o quienes las emplean, es dar la impresión de que no es una agresión militar, obteniendo los mismos y/o similares resultados a los que dejaría una guerra abierta, pero sin necesidad de entrar en una confrontación directa.
- Sin embargo, en algunos casos, quienes emplean estas herramientas juegan intencionalmente con el **riesgo de que se produzcan acciones militares violentas**, a fin de crear las condiciones para un escalamiento que desincentive medidas disuasivas por parte del adversario (Rand, 2019, p. 11).
- La **“naturaleza agresiva” de los objetivos que persiguen**, en el sentido de que casi siempre van dirigidas a modificar el *statu quo* internacional y de que se les atribuye

un carácter coercitivo, ya que pueden llegar a generar inseguridad jurídica y tensión social (Baqués, 2017, p. 18).

- Generalmente se trata de **tácticas que se emplean gradualmente** durante largos períodos (Baqués, 2017, p. 19). Al realizar movimientos durante años o décadas, quienes eligen entrar en la “zona gris”, reducen la capacidad del adversario de emprender respuestas decisivas (Rand, 2019, p. 9).
- **Dificultad para ser atribuidas**, pues en la mayoría de los casos quienes las aplican, en cierta medida, buscan disfrazar u ocultar su rol o responsabilidad de manera total o parcial, con el fin de evadir potenciales respuestas directas (Rand, 2019, p. 9).
- **En algunos casos se ejecutan de manera abierta** por parte de actores fácilmente identificables, en cuya situación suelen recurrir a todo tipo de justificaciones legales, amparadas en el derecho internacional y basadas en reivindicaciones históricas (Rand, 2019, p. 9).
- Pueden tener un **carácter “ambiguo o difuso”** en el sentido de que se desarrollan, en muchos casos, de manera subrepticia con el fin de generar confusión y desconcierto en el adversario.
- Sin importar cuál sea su objetivo último, **tienden a erosionar la legitimidad del adversario**, su modo de vivir, su cohesión social y su economía, en un proceso gradual e integral (Baqués, 2017, p. 19).
- En ocasiones quienes emplean este tipo de medidas deciden **abstenerse de orientar-**

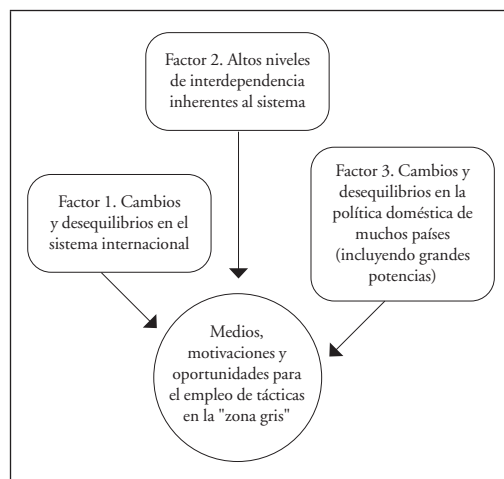
las hacia intereses vitales o existenciales de sus adversarios, con el objetivo de evitar que emprendan acciones ofensivas que puedan comprometer la estrategia a largo plazo (Rand, 2019, p. 10).

- A veces se usan para aprovechar las **vulnerabilidades del adversario** como altos niveles de polarización política, divisiones sociales, tensiones étnicas, crisis económicas o falta de capacidades militares (Rand, 2019, p. 10). La idea en estos casos es poner a los adversarios en una situación de debilidad, incertidumbre, inestabilidad y pérdida de legitimidad que cualquier respuesta sea inviable o contraproducente por los efectos que pueda llegar a tener internamente, a nivel político, económico o social.

1.4. Catalizadores contextuales

Muchas de las herramientas que se emplean en la “zona gris” no son nuevas, pues fueron, y se vienen utilizando desde la guerra fría por parte de diferentes Estados. Sin embargo, los atributos señalados en alguna medida se han visto ampliados y potenciados en las últimas décadas gracias a un contexto internacional, regional y local, altamente permisivo, configurado a partir de una serie de catalizadores o factores:

Gráfica 1
Catalizadores contextuales
de la “zona gris”



Fuente: Elaboración propia basado en información del csis (2019)

El primer factor se refiere al carácter multipolar del sistema internacional actual. Estados Unidos sigue siendo la mayor súper potencia global, pero hay países que compiten por alcanzar un rango igual o similar. El segundo factor tiene que ver con el fortalecimiento de las redes de interconexión política, económica, social y tecnológica a nivel mundial en el marco de la globalización, un proceso propiciado por la naturaleza misma del sistema vigente de corte liberal. Y el tercer factor alude al debilitamiento progresivo de muchos regímenes democráticos (incluyendo el de Estados Unidos y algunos de sus aliados), mientras regímenes autocráticos e híbridos tienden a fortalecerse (por ejemplo, China y Rusia).

La confluencia de estos factores ha creado unas condiciones que favorecen el uso, por parte de algunos regímenes -la mayoría de ellos autocráticos o híbridos-, de las tácticas propias de la llamada “zona gris”. Esto se explica, según el csis (2019, p. 6), en la medida en que cuentan con fácil acceso a los *medios* necesarios y suficientes para poder diseñar y ejecutar operaciones con un relativo bajo costo y un alto nivel de retorno en términos estratégicos.

Asimismo, tienen la *motivación* para avanzar en la posible transformación de un orden mundial liberal que -desde su visión- los constriñe, y al que históricamente se han opuesto, pero que no atacan frontalmente por el efecto disuasivo de la “coraza” nuclear que lo protege. Y, además, porque el aparente debilitamiento del principal precursor y defensor de dicho orden (Estados Unidos); y su cada vez más evidente incapacidad de coordinación y acción, ha creado una gran ventana de *oportunidad* para ganar poder e influencia y así llegar a tener un papel más protagónico en la escena mundial.

1.5. Rusia como retador en la “zona gris”

Si bien desde esta perspectiva teórica la caja de herramientas de la “zona gris” puede ser empleada por actores tanto estatales como no estatales, hasta ahora hay una participación casi exclusiva de Estados -que pueden instrumentalizar actores no estatales-. Concretamente, aquellos Estados que poseen regímenes autocráticos o híbridos dentro de los que se destacan China, Corea del Norte, Pakistán, Irán,

Turquía o Rusia, los cuales estarían sacando gran provecho de los catalizadores señalados.

El caso de Rusia es particular porque es el que más estaría recurriendo a este tipo de medios en los últimos años y el que más tácticas emplearía simultáneamente. Esto se explicaría, en parte, por las ambiciones geopolíticas de Putin que lo han llevado a diseñar e implementar una agresiva política exterior de alcance global, que contempla un amplio abanico de posiciones y acciones en su interacción con Estados Unidos, sus aliados europeos e incluso con la propia China.

Para Putin Estados Unidos, la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otán) históricamente han representado la principal amenaza para la identidad de la nación rusa, sus intereses y, en consecuencia, su supervivencia. Por esa razón, desde que fue elegido presidente, y sobre todo en la última década, sus esfuerzos en materia de política exterior se han concentrado en contener el avance de la influencia occidental, al tiempo que fortalece la propia². Para esto ha efectuado varios movimientos contra los intereses de occidente que van desde acciones dentro de la “zona negra” (guerra abierta), como ocurrió con Georgia en 2008, en Ucrania en 2014 y recientemente en Siria, hasta herramientas que estarían dentro de la “zona gris” de manera cada vez más frecuente y directa contra Estados Unidos y sus aliados. Ejemplos de lo anterior son su presunta injerencia en las elecciones

presidenciales de 2016, en el *Brexit* (2016), el referéndum de Cataluña (2017); en las elecciones parlamentarias europeas (2019) y en las recientes tensiones raciales en Estados Unidos (Milosevich-Juaristi, 30/04/2020; Barnes y Goldman, 2020; Ritter, 2020).

En términos generales las acciones de Rusia dentro de la “zona gris” se pueden agrupar en al menos tres categorías según lo sugiere la Corporación Rand (2019, p. 15). Primero, aquellas que buscan influir para la obtención de un resultado concreto como, por ejemplo, una elección o el desenlace a favor en alguna disputa entre Rusia y otro Estado. Segundo, aquellas que buscan moldear el contexto, es decir, que buscan propiciar unas condiciones particulares en otro país, por medio de cambios en la política o sociedad interna a favor de los intereses rusos. Y, en tercer lugar, presionar a otro país o países para que emprendan acciones ofensivas que puedan comprometer la seguridad de Rusia y, de esa manera, justificar una respuesta disuasiva. Estas medidas se han venido utilizando desde la época de la URSS, pero gracias a los catalizadores contextuales presentes hoy en día, se han visto ampliadas y potenciadas en alcance e impacto, y también complementadas durante la era Putin.

Algunas de las más efectivas tácticas utilizadas por Putin en la “zona gris” contra los intereses de occidente en Europa han incluido las siguientes operaciones:

² Putin ha logrado avanzar con relativo éxito en el plano internacional, pero a un muy alto costo político, social y económico a nivel interno. Para más detalles ver Pardo (2019).

Tabla 2
Ejemplos de tácticas empleadas por Rusia en la “zona gris”

TIPO DE TÁCTICA	EJEMPLOS PRÁCTICOS
Desinformación	<p>Uso de plataformas, redes y medios de comunicación como RT y Sputnik para difundir información oficial sobre Rusia.</p> <p>Difusión de propaganda por medio de la publicación de documentos, informes y artículos con posturas en contra de Estados Unidos, la UE y la Otán.</p> <p>Influencia en la opinión pública local de Estados Unidos durante la campaña presidencial de 2016 por medio de noticias falsas.</p>
Coerción política	<p>Instrumentalización de diferencias y tensiones entre grupos étnicos minoritarios en Estonia, Letonia, Kosovo y Bosnia.</p> <p>Canalización de recursos económicos para apoyar líderes y partidos políticos anti UE como el Frente Nacional Francés.</p> <p>Incitación a actos de violencia, protestas y disturbios en países como Estonia y Hungría. En este último se comprobó que el Frente Nacional neo-Nazi estaba siendo apoyado por Rusia.</p> <p>Operaciones de infiltración para asesinar o intimidar opositores y críticos de Putin en el exterior como Alexander Litvinenko en Londres (2006), Denis Voronenkov en Ucrania (2017).</p> <p>Financiación de intentos de golpes de Estado en Montenegro (2016) y Serbia.</p> <p>Constreñimiento de grupos ruso étnicos y ruso parlantes en otros países para que acepten la ciudadanía rusa (así esté prohibida la doble nacionalidad en esos países), bajo la amenaza de ser perseguidos para justificar intervenciones militares con la excusa de proteger connacionales. Esta práctica ha sido recurrente en las regiones de Osetia del Sur y Abkhazia en Georgia, Transnistria en Moldavia, así como en Crimea, Ucrania.</p> <p>Canalización de apoyo financiero y político a sectores políticos afines al Kremlin en países como Serbia, Bosnia, Bielorrusia y Ucrania para sabotear cualquier intento de negociación para el ingreso de esos países a la Otán.</p> <p>Fortalecimiento de las relaciones con Serbia para evitar su ingreso a la UE.</p> <p>Interferencia en un acuerdo entre Grecia y la otrora Macedonia que facilitaría su ingreso a la Otán.</p>
Coerción económica y/o financiera	<p>Prohibición a las importaciones de productos agrícolas procedentes de Turquía luego del derribo accidental de un avión de combate ruso.</p> <p>Imposición implícita de sanciones a Georgia (2006) y Moldavia (2006 y 2013) bajo la excusa de que sus productos no cumplían con los estándares de calidad y bioseguridad.</p> <p>Imposición de restricciones a la circulación de ciudadanos de Moldavia por medio de la limitación o prohibición de mano de obra extranjera o del aumento de los requisitos para la visa de trabajo.</p> <p>Alteración de las líneas de transporte, líneas telefónicas, servicios de telefonía móvil y postales en Georgia (2006).</p> <p>Manipulación de los precios de la energía eléctrica suministrada a países como Ucrania (2006, 2008-2009 y 2014).</p>
Ciber-ataques	<p>En 2015 se llevó a cabo desde Rusia un ataque informático que afectó los servidores de varios proveedores de energía eléctrica en Ucrania, dejando a cerca de 200.000 personas sin luz.</p> <p>Alteración de varios sitios web que afectaron a bancos, periódicos y oficinas gubernamentales en Estonia (2007). Aunque en principio no fue posible identificar la fuente del ataque, luego se comprobó que el gobierno ruso estuvo involucrado.</p> <p>Infiltración de los activos y sistemas de la Armada de Estados Unidos.</p>

TIPO DE TÁCTICA	EJEMPLOS PRÁCTICOS
Apoyo militar, logístico y operativo	Transferencia de equipamiento y personal militar a los grupos separatistas en las regiones de Abkhazia y Osetia del Sur en Georgia, antes de la guerra de 2008. Envío de contingentes militares “sin insignia” para apoyar a los grupos separatistas en Donbass, Ucrania, en 2014. Movilización de tropas a la frontera con Ucrania en 2014 para dar la sensación de un ataque militar a gran escala y así presionar la anexión de Crimea. Realización de ejercicios militares como preparación previa para una acción militar como ocurrió cerca de la frontera con Georgia en 2008. Interferencia en los sistemas GPS durante ejercicios militares de la Otán cerca de sus fronteras, así como de satélites militares y de comunicaciones. Despliegue de militares encubiertos a través de organizaciones privadas de seguridad en Ucrania y Siria.

Fuente: Elaboración propia con información de Rand (2019), csis (2019), Hicks (2019) y Cordesman (2020), Siegle (2021).

2. ÁFRICA COMO FICHA CLAVE EN EL AJEDREZ GEOPOLÍTICO DE RUSIA

Lo que viene haciendo Rusia en diferentes regiones de Europa es un ejemplo claro de cómo estaría operando en la “zona gris”, y como esta tendencia toma cada vez más fuerza en medio de un sistema internacional volátil. La efectividad de muchas de estas acciones explicaría, en parte, la percepción de amenaza que tienen los gobiernos y altos mandos militares occidentales, cuyas preocupaciones siguen siendo el terrorismo, el crimen organizado, el calentamiento global, la pobreza, los flujos migratorios, y cada vez más las maniobras no convencionales de otros Estados y sus efectos para la seguridad nacional. Ahora bien, Europa no es el único “teatro de operaciones”. La “zona gris” en la que Putin se mueve se estaría expandiendo y abarcando otras zonas como Medio Oriente, América Latina y especialmente África.

Las relaciones entre Rusia y África se remontan a varios siglos atrás y han sido intermitentes, diferenciadas, asimétricas y, en cierta medida, oportunistas. Históricamente han sido relaciones basadas en intereses geopolíticos oscilantes en diferentes períodos. Por ejemplo, durante la era de la URSS, entre los años cincuenta y ochenta, se caracterizaron por un alto nivel de intensidad, luego pasaron por momentos pasivos de vínculos tímidos o casi inexistentes, como ocurrió en la década de los noventa con la recién creada Federación rusa, y luego volvieron a una fase de reactivación desde el año 2000 hasta la actualidad³.

Para efectos de este análisis se tendrán en cuenta el primer y último momento dentro de esta breve cronología por varias razones: primero, por ser los períodos más recientes de interacción tras la descolonización africana. Segundo, porque se evidencia entre los dos momentos, un patrón de continuidad frente al tipo de relaciones con algunas regiones y

³ Cabe señalar que estas relaciones no han respondido a una única estrategia global hacia todo el continente, sino que han sido diferenciadas a escala regional, nacional e incluso local. Se habla de un “retorno” de Rusia a África para denotar un acercamiento al continente, pero eso no significa que exista de facto interacción directa con los 55 Estados. De hecho, en algunos casos las relaciones han sido más fluidas e intensas que en otros.

Estados en particular. Y tercero, porque en ambos períodos parece que se han empleado tácticas propias de la “zona gris”, aunque con ciertas variaciones.

El caso de África es interesante para analizar el concepto de “zona gris” porque a diferencia de Estados Unidos y la UE, África no es considerada por Moscú como una amenaza -al menos por ahora-. Por el contrario, algunos Estados son vistos como una oportunidad geopolítica y es bajo esta premisa que debe entenderse la aplicación de la lógica de la “zona gris” en esta región (Stronski y Sokolsky, 2017).

Si bien Putin está llevando a cabo acciones en algunos Estados africanos que entrarían en el concepto de la “zona gris”, es importante aclarar que estas no necesariamente están orientadas -por ahora- a afectar sus intereses (como si ocurre con Europa), sino a convertirlos en sus aliados para ampliar su órbita de influencia, al tiempo que socava indirectamente los intereses estadounidenses y europeos en el continente (Gavrilov, 2004). En otras palabras, la decisión de Putin de regresar a África podría tener un carácter pragmático y obedecer al interés de proyectar directamente su liderazgo, debilitando de manera indirecta el de sus adversarios por medio de tácticas coercitivas no confrontacionales. Por lo tanto, no parece responder al interés de apoyar el crecimiento y desarrollo socioeconómico del continente.

2.1. Durante la guerra fría

Desde la perspectiva de la “zona gris”, se puede señalar que entre los años cincuenta y ochenta, la URSS aplicó en algunos territorios de África una estrategia enmarcada en la bipolaridad

ideológica con Estados Unidos. El objetivo consistía en garantizar el despliegue de posiciones militares en zonas geográficas altamente estratégicas en el continente para asegurar la expansión del modelo comunista soviético hacia esta y otras regiones, y contener el avance del capitalismo (Mora, 2019, p. 5). Para esto la URSS combinó principalmente tácticas de coerción política y económica, y de apoyo militar logístico y operativo.

2.1.1. Operaciones de coerción política

Como se advirtió antes, estas acciones no buscaban afectar a algunos de los nacientes Estados africanos, sino ganar su confianza y respaldo aprovechando el contexto geopolítico y así debilitar la influencia estadounidense y europea. Para esto la URSS asumió una posición de apoyo abierto y directo al proceso de descolonización y, en consecuencia, a la libre determinación de los pueblos africanos tanto del Magreb como del sur del Sahara, en países como Etiopía, Angola, Mozambique, Namibia, Rodesia (luego Zimbabue) y Sudáfrica (Nolutshungu, 1982; Olivier y Suchkov, 2015; Faleg y Scieru, 2019; Stronski, 2019).

En ese sentido, sobresale la activa participación de la URSS en los debates que terminaron con la aprobación, por parte de la Asamblea General de la ONU, de la Resolución 1541 de 1960, que fue la “carta magna” de la descolonización; así como el rol de la URSS para frenar la agresión de Israel, Gran Bretaña y Francia contra Egipto en la crisis del Canal del Suez en 1956; el respaldo al primer ministro legítimo del Congo, Patrice Lumumba; y el apoyo dado a Angola entre 1975-1976

en su lucha de independencia y en contra de la agresión de Sudáfrica y Zaire, entre otros (Shubin, 2013).

Igualmente importante fue la realización por parte del Kremlin de las dos primeras conferencias de la Organización Afroasiática para la Solidaridad en 1957 y 1960, por medio de las cuales se ganó el apoyo de las élites africanas (Faleg y Scieru, 2019). Así como el impulso que los soviéticos dieron a programas de entrenamiento militar y de capacitación en áreas como la ciencia y la ingeniería de los que se beneficiaron varios líderes políticos y sociales, los cuales terminaron convirtiéndose en los futuros presidentes de algunos países africanos (Feuchtwanger y Nailor, 1981; Saivetz y Woodby, 1985; Olivier y Suchkov, 2015).

2.1.2. Apoyo militar, logístico y operativo

Asimismo, se destaca la transferencia de armas y material de intendencia para apoyar los movimientos de independencia en algunos territorios, sin importar su orientación ideológica, siempre que se declararan anti imperialistas y anti capitalistas. Se estima que entre 1962 y 1989 la URSS vendió armas a diferentes países africanos por un monto cercano a los once mil millones de dólares (Sánchez, 2008). Algunos de los principales lugares de destino de este material en el Magreb fueron: Mauritania, Argelia, Libia, Egipto, Marruecos; y al sur del Sahara: Angola, Mozambique y Etiopía, en una primera fase de involucramiento directo, y luego en otros territorios como Nigeria, Congo, Sudán, Somalia, Guinea Ecuatorial, Gana, Malí, Namibia, Zimbabue, Sudáfrica, Uganda

(Nolutshungu, 1982; Grey, 1984; Lechado, 1991; Faleg y Scieru, 2019).

2.1.3. Operaciones de coerción económica

A nivel económico, sobresale el interés de los líderes soviéticos de impulsar en el continente un modelo de desarrollo rápido y alternativo al capitalismo. Este incluía el establecimiento de acuerdos comerciales y la concesión de créditos y ayuda económica para la construcción de hoteles y hospitales en Gana, Guinea, Malí, Congo, Etiopía, Kenia, Uganda, Sierra Leona, Somalia y Senegal; o convenios de cooperación para la extracción de materias primas y recursos naturales estratégicos como el cobalto y la bauxita en Guinea, Mozambique, Angola, Cabo Verde, Kenia, Burundi, entre otros (Nolutshungu, 1982; Lechado, 1991).

Con este apoyo político, económico y militar a la causa de la liberación nacional en algunos territorios, así como a los nacientes gobiernos que vinieron después de la descolonización, lo que en el fondo buscaba el Kremlin no era precisamente promover el desarrollo y el bienestar socioeconómico, sino reforzar sus posiciones en Oriente Próximo, en especial en Egipto, en el Cuerno de África y en África Meridional. Todo esto con el fin, por un lado, de tener acceso al mar Rojo desde el Mediterráneo, y de esa forma bloquear el acceso de Estados Unidos a recursos energéticos como el petróleo en zonas del alto interés como el golfo Pérsico y, por otro, controlar las rutas comerciales del océano Índico y del Atlántico Sur (Nolutshungu, 1982; Grey, 1984; Lechado, 1991).

Asimismo, buscaba ampliar su influencia hacia territorios con una localización geográ-

fica privilegiada como, por ejemplo, aquellos ubicados en el golfo de Guinea y el litoral Atlántico, los cuales no solo le permitían obtener una ruta aérea segura con su aliado histórico en América Latina (Cuba), sino también contar con puertos para la flota soviética en el Atlántico occidental (Nolutshungu, 1982; Lechado, 1991; Shubin, 2013).

Al final, el balance de estas interacciones sería ambivalente, pues, si bien se lograron ganancias geopolíticas importantes, estas fueron efímeras y muy pequeñas en comparación con las altas inversiones hechas en el continente (cerca de 17 billones de dólares de la época), las cuales terminaron convirtiéndose en una gran deuda cuyo lastre aún carga la Federación rusa. A pesar de esto, la experiencia serviría para sentar las bases del retorno de Rusia a África, un proceso que partiría del reconocimiento de los errores y también de oportunidades y fortalezas.

2.2. África como instrumento de lucha contra occidente en el nuevo milenio

La desintegración de la URSS a finales de los años 80, como era de esperarse, supuso un cambio sustancial en la política exterior hacia África. Lo anterior se expresó en el enfriamiento gradual de las relaciones con la mayoría de países y con esto, en la reducción, e incluso desaparición del apoyo ideológico, político, económico, social, comercial y militar.

Los problemas internos que la naciente Federación rusa heredó del imperio soviético hicieron que durante la década de los noventa las prioridades de Moscú cambiaran y África dejara de estar en la agenda de la política ex-

terior rusa (Fidan y Aras, 2010). De hecho, a partir de ese momento Rusia incumplió los compromisos adquiridos en diferentes acuerdos de cooperación con los gobiernos africanos, suspendió el suministro de ayudas e incluso exigió a los gobiernos africanos el repago de los créditos concedidos, lo cual tuvo un fuerte impacto, reflejado en la pérdida de confianza y legitimidad de Moscú en el continente (Giles, 2013).

Sin embargo, la situación volvió a cambiar a partir del 2000 con la llegada al Kremlin de Vladimir Putin, quien introdujo importantes cambios a nivel interno y externo en lo económico y lo político que llevaron, entre otras cosas, a revivir el interés por darle a África, tanto en el Magreb como al sur del Sahara, un papel preponderante en la política exterior. Esto habría marcado, en gran medida, el retorno de Rusia al continente bajo una lógica similar a la aplicada por la URSS, en términos del tipo de tácticas empleadas dentro de la “zona gris”, pero bajo una lógica distinta: “bajas inversiones a cambio de altos retornos estratégicos” (Faleg y Scieru, 2019, p. 2).

Un analista ruso, perteneciente a un importante centro de investigación de ese país, lo plantea así: “más que cualquier otra cosa, es el oportunismo lo que hoy guía las aparentes estrategias de bajo costo y bajo riesgo de Rusia en África para ganar influencia y perturbar a occidente” (Stronsky, 2019), mientras que otros señalan que se trata de una “estrategia oportunista y calculada” (Siegle, 2021).

En comparación con la forma en como el Kremlin conducía en la era soviética su política exterior hacia el continente africano, es muy poco lo que ha cambiado en la actualidad. La

agenda sigue dominada por cuestiones fundamentales y prioritarias como la cooperación militar, la cooperación energética, la explotación de recursos y la condonación de la deuda como incentivo. Esto puede revisarse a la luz de la lógica de la “zona gris” a través de un gran abanico de operaciones de desinformación, coerción política y económica, provocación y apoyo militar, que en ocasiones se traslapan y se relacionan entre sí⁴.

Ahora bien, no puede desconocerse que esta dinámica se estaría favoreciendo en cierta medida por la búsqueda, por parte de varios gobiernos africanos, de nuevos aliados estratégicos más allá de las potencias occidentales, ante los cambios y la aparente inestabilidad que ha surgido (por ejemplo, el *Brexit*) (Burger’s, 2018), y también por un ambiente al parecer “permisivo”, marcado por políticas dictatoriales y contextos locales en los que predominan debilidades legales y regulatorias (Siegle, 2021).

Rusia estaría aplicando además lo que se conoce como la “estrategia del indefenso”, con la que, siendo consciente de sus limitaciones y también de las oportunidades que ofrece el contexto⁵, se ha querido presentar ante los africanos como un amigo o aliado (Faleg y Scieru, 2019, p. 3). La idea es proyectar la imagen de que reconoce, respeta y comparte los valores tradicionales de las sociedades africanas, y de que representa una alternativa frente a China

y Europa, enfatizando en la inexistencia de un pasado colonial, de un plan de difusión ideológica o de la imposición de un modelo de desarrollo. Además, mostrando una actitud respetuosa de los asuntos internos, de la soberanía y la no condicionalidad de la ayuda en aspectos como el sistema político, económico o la situación de derechos humanos (France24, 14/08/2018).

Sin embargo, desde algunos sectores se cree que el establecimiento de relaciones estrechas entre Moscú y el continente africano no parece ser algo prioritario para Putin, sino que en realidad respondería a su interés de que África se convierta en una especie de “vehículo” (un medio más que un fin) a través del cual pueda debilitar la hegemonía de occidente, encontrar aliados en un mundo cada vez más multipolar, así como oportunidades económicas (Stronski, 2019).

2.2.1. Operaciones de desinformación

Tal y como en su momento los hizo la URSS con su agencia estatal de noticias TASS, Rusia viene expandiendo su presencia a través de oficinas regionales de cadenas televisivas financiadas por el Kremlin como *Russia Today* (RT), Pervy Canal, y portales como Sputnik, Rubaltic.ru, así como de la firma de convenios con canales locales en diferentes países africanos como Eritrea,

⁴ Para una revisión complementaria del tipo de operaciones que Rusia ha llevado a cabo, en el marco de la “zona gris”, en los últimos años, en: Marruecos, Argelia, Egipto, Libia, Gambia, Guinea, Sierra Leona, Malí, Burkina Faso, Gana, Níger, Nigeria, Chad, entre otros, ver Cordesman (2020).

⁵ Por ejemplo, el repliegue estadounidense en Oriente Medio y el desinterés que en su momento mostró la administración Trump frente a África.

Costa de Marfil y Sudáfrica (Mora, 2019, p. 10; Milosevich-Juaristi, 30/04/2020)⁶. El objetivo es transmitir información oficial sobre Rusia y generar propaganda y campañas de desprestigio contra sus adversarios, aludiendo a ideas como el “comportamiento depredador de los poderes imperiales europeos del pasado” (Faleg y Scieru, 2019, p. 3).

En la República Democrática del Congo (RDC), por ejemplo, una organización llamada Afric, relacionada con el Grupo Concord, de propiedad de Yevgeny Prigozhin, un aliado cercano de Putin, envió ciudadanos rusos como observadores de las elecciones presidenciales de 2019 para influir en los resultados. Esto al tiempo que Facebook anunció el cierre de varias cuentas creadas en Rusia para difundir noticias falsas y crear confusión y desinformación entre la opinión pública del país (Faleg y Scieru, 2019, p. 3; Siegle, 2021).

Varios ciudadanos rusos cercanos al Grupo Concord también fueron acusados de haber financiado varias campañas presidenciales en Madagascar en 2018, incluyendo la del ganador Rajoelina, a lo que se suma el apoyo brindado por el mismo Grupo para la organización de algunas protestas anti coloniales frente a la Embajada de Francia en Antananarivo a finales de 2019. Se suma la suspensión por parte de Facebook de cuentas asociadas a la Agencia para la Investigación en Internet (filial del

Grupo Concord) que propagaban noticias falsas y propaganda (Faleg y Scieru, 2019, p. 3).

A pesar de que la política exterior rusa aparentemente no tiene aspiraciones ideológicas, como sí ocurría en la época de la URSS, el componente retórico sigue jugando un papel crucial, y muestra de ello es el constante uso de narrativas contra-hegemónicas que resaltan la “interferencia del liberalismo decadente de occidente” en los asuntos internos de los Estados africanos, a través de la promoción de la democracia, los derechos humanos y las intervenciones militares (Faleg y Scieru, 2019, p. 5).

Adicionalmente, en el contexto actual de pandemia por el Covid-19, Rusia ha instrumentalizado la crisis sanitaria mundial para sacar provecho a través del uso de medios de comunicación estatales y redes sociales, para la difusión en África y otras regiones de campañas de desinformación, narrativas anti-occidentales, teorías conspirativas, acusaciones infundadas y confusas sobre el origen del virus y la gestión de la crisis por parte de los regímenes democráticos para generar pánico, tensión y divisiones sociales. Por ejemplo, desde el portal Sputnik se publicó una historia según la cual el virus se fabricó en los laboratorios de la Otán como un arma de Estados Unidos contra China y desde otros medios se ha planteado la idea de que la UE estaba fallando en la gestión de la pandemia (Milosevich-Juaristi, 30/04/2020).

⁶ En el marco de los mecanismos de cooperación de los Brics, la cadena estatal rusa de noticias Sputnik firmó un acuerdo de entendimiento para el intercambio de información con la Corporación Sudafricana de Radiodifusión (Faleg y Scieru, 2019, p. 3).

2.2.2. Operaciones de coerción política y diplomática

En el plano diplomático, Moscú ve el continente como un gran bloque de aliados cuyo apoyo puede ser determinante en instancias de deliberación, concertación y decisión en escenarios estratégicos de escala mundial, en donde se discutan asuntos que puedan comprometer directamente los intereses de Rusia como por ejemplo la Organización de las Naciones Unidas - ONU (Giles, 2013; Pham, 2014). De hecho, Rusia ha usado, en varias oportunidades, su poder de veto en el Consejo de Seguridad para proteger países africanos frente a sanciones por violaciones a los derechos humanos como ocurrió con Zimbabue en 2008. Y en 2014 logró que en la Asamblea General 24 países africanos se abstuvieran de votar y dos votaran en contra de la Resolución 68/262 que condenaba la anexión de Crimea (Faleg y Scieru, 2019, p. 5; Mora, 2019, p. 7).

Otra manera de ejercer presión ha sido imprimir dinamismo a las relaciones diplomáticas, por medio del aumento de visitas oficiales recíprocas con países tanto del Magreb como del sur del Sahara. Así como la promoción de reuniones bilaterales y multilaterales de ministros de diferentes carteras, la reapertura de embajadas y consulados, y la celebración conjunta de foros de negocios (por ejemplo, BBC (07/05/2020). Actualmente Rusia cuenta con embajadas en todos los países de la Unión Africana - UA (Mora, 2019, p. 7). Cabe destacar que desde 2015 cerca de 12 mandatarios africanos han viajado a Rusia en visitas oficiales y que en 2018 el canciller ruso Sergéi Lavrov, realizó varias visitas a diferentes naciones afri-

canas como parte de un plan de fortalecimiento de relaciones bilaterales (Stronski, 2019).

Asimismo, Rusia ha asumido un rol de mediador y prestador de buenos oficios en conflictos como el de Libia (el país con las mayores reservas probadas de petróleo del continente). Allí Putin logró –junto con el gobierno turco–, a principios de 2020, que las partes enfrentadas, el jefe del Gobierno de Unidad, Fayed el Serraj, respaldado por Turquía, y al mariscal Jalifa Hafter, quien recibe apoyo de Egipto, Emiratos Árabes Unidos y de la propia Rusia (a través del grupo Wagner), se reunieran y firmaran un alto al fuego después de años de intentos infructuosos por parte de occidente y de miles de muertos (Sahuquillo y Peregil, 2020).

Adicionalmente, Putin lideró, en octubre de 2019, junto con el presidente de Egipto, la realización de la primera Cumbre Rusia-África en la ciudad de Sochi, en la que participaron mandatarios de 43 países. Pasando así de una dinámica de acuerdos bilaterales a un encuentro simbólico de alto nivel de respaldo a las aspiraciones africanas, con una clara vocación económica y comercial, pero sin espacio para la discusión de temas sociales (Faleg y Scieru, 2019, p. 5; Maslov, 2019; Urteaga, 2019). Como resultado del foro se firmaron 500 acuerdos, memorandos y contratos por 11.300 millones de euros con 40 gobiernos africanos (Gómez, 2019).

Recientemente, Rusia firmó un memorando de entendimiento con la Comunidad de África Austral (Sadc) durante la X Cumbre de los Brics con el fin de fortalecer las relaciones multilaterales y el papel de la organización para garantizar la paz y la seguridad de la región (Mora, 2019, p. 7). A esto se suma, en medio

de la pandemia del Covid-19, la aplicación por parte de Putin de la llamada “diplomacia de las mascarillas”, que consiste en el envío de equipos, personal médico y elementos sanitarios para atender la emergencia en países gravemente afectados en África (y también en Europa e incluso Estados Unidos). Con esto buscaría resaltar su capacidad de gestión y mostrarse como un benefactor indispensable en tiempos de crisis (Tori, 2020).

En el plano más político, Rusia ha logrado avanzar en lo que se denomina como “asistencia electoral”, una táctica ampliamente conocida internamente desde hace décadas, que ha ido exportando hacia algunos llamados “Estados débiles”, como la RDC, y que muchas veces es desplegada como parte de medidas más amplias de desinformación o para complementar herramientas económicas o militares (Faleg y Scieru, 2019, p. 3).

En lugar de apoyar golpes de Estado para inducir cambios de régimen, Rusia respalda, de manera clandestina, reformas constitucionales, cambios en las leyes electorales, medidas de control sobre los medios de comunicación, persecución y estigmatización de la oposición, represión de la protesta social, la postulación de candidatos falsos, amaño de encuestas, financiamiento de campañas de candidatos anti occidentales, y la eliminación de mecanismos de rendición de cuentas. Dando la impresión de legitimidad democrática, pero apoyando líderes autoritarios a cambio de grandes favores como contratos multimillonarios de extracción de hidrocarburos o apoyo en votaciones cruciales en la ONU, como la intervención rusa en Siria, la aprobación de normas de ciberseguri-

dad restrictivas o la negativa al reconocimiento de Kosovo (Faleg y Scieru, 2019, p. 5).

2.2.3. Operaciones de coerción económica

Para Rusia, África es clave no solo en términos de acceso a recursos naturales necesarios para el sostenimiento de las industrias y el abastecimiento de productos básicos a nivel interno, sino porque representa un potencial nicho para el desarrollo de proyectos de inversión y para la exportación de productos agrícolas, maquinaria, minerales, auto-partes y químicos. Los ingresos derivados de estos renglones resultan fundamentales para el financiamiento de la política de defensa y seguridad y la modernización del aparato militar (Olivier y Suchkov, 2015; Giles, 2013). Y no es para menos, pues África representa un mercado de mil millones de personas, posee cerca de la tercera parte de los recursos naturales del mundo, la mitad de las tierras cultivables y una clase media emergente de cerca de treientos millones de personas (Kabunda, 2015).

Para aprovechar estas fortalezas, Putin viene implementando una estrategia consistente en la generación de incentivos materiales a cambio de lealtades y privilegios para Moscú frente a China, Estados Unidos, la UE y demás competidores en sectores de alto valor estratégico (Olivier y Suchkov, 2015; Fidan y Aras, 2010). Por ejemplo, Putin da incentivos en forma de condonaciones de la deuda pública heredada de la era soviética, para que los gobiernos africanos den prioridad a Rusia en negociaciones y tratos comerciales, y otorguen un trato preferencial a las empresas rusas en licitaciones públicas

relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales⁷.

La idea es reestructurar la forma del pago flexibilizando los plazos o reduciendo los intereses. Y en caso de no ser posible debido a la difícil situación económica que históricamente han tenido que enfrentar los países africanos, obtener el pago en divisas, intercambiarla por la venta de productos rusos o reducirla gradualmente. Incluso, en el caso de los países más pobres, perdonar la totalidad de la deuda adquirida por concepto de créditos en años anteriores (Olivier y Suchkov, 2015; Fidan y Aras, 2010; Pham, 2014). Entre 2006 y 2012, Rusia condonó la deuda de Argelia, Libia y Etiopía, la cual ascendía a cerca de los veinte mil millones de dólares (Stronski y Sokolsky, 2017). Además, creó en 2015 una agencia de calificación crediticia alternativa para contrarrestar la influencia de las agencias occidentales (Mora, 2019).

A nivel comercial el intercambio entre Rusia y África aumentó 43% entre 2008 y 2018, convirtiéndose en uno de los socios de mayor crecimiento (Sahuquillo, 2019). Además,

se estima que el 1.1% del PIB ruso está atado a las exportaciones hacia África principalmente de medicamentos, alimentos, productos forestales, automotrices y fertilizantes mixtos, aunque las importaciones se han estancado (Mora, 2019, p. 14). Las inversiones, por su parte, se han concentrado en extracción de recursos naturales, minería y proyectos de infraestructura en Uganda, Guinea, Sudáfrica y Zimbabwe, además está tratando de acaparar el mercado del trigo en Argelia, Marruecos, Libia y Egipto donde ya es el principal exportador (Mora, 2019, p. 8)⁸.

En el plano energético ha habido en los últimos años una creciente proliferación de compañías rusas de diferentes industrias como la del oro con Nordgold, en Burkina Faso; bauxita en Guinea con Rusal; gas con Gazprom en Nigeria y Argelia; diamantes con Alrosa en Sudáfrica, Sierra Leona, Namibia y Angola⁹; petróleo con Lukoil, en Argelia, Egipto, Libia, Nigeria y Costa de Marfil; aluminio con Russkiy en Guinea, y manganeso con Renova en Sudáfrica¹⁰ (Pham, 2014; Olivier

⁷ Esta estrategia ha sido aplicada en: Benín, Tanzania, Zambia, Madagascar, Etiopía, Mozambique, Gana, Guinea, RDC, Chad y Burundi, entre otros (Gutiérrez del Cid, 2011).

⁸ Rusia se aprovecha del interés de muchos gobiernos africanos de diversificar sus fuentes de inversión para reducir la dependencia de potencias como China y así no caer en la “trampa de la deuda externa”, mostrándose como una alternativa de ayuda no condicionada que cubre los sectores prioritarios para los africanos como la energía nuclear y el de armamento (Faleg y Scieru, 2019, p. 5).

⁹ En Angola, por ejemplo, Rusia domina el mercado de los diamantes a través de consorcios entre la empresa estatal Alosa y empresas locales, y controla una fracción de la industria petrolera a través de Gazprom (Faleg y Scieru, 2019, p. 4). En Sudán Gazprom y Rosgeologia tienen contratos de exploración y explotación de petróleo y gas, y recientemente el Grupo Concord firmó varios contratos de explotación de oro, a lo que se suma la firma de un acuerdo de entendimiento entre el gobierno y la empresa Rosatom (que tienen el monopolio de la energía nuclear en Rusia) para la construcción de una planta de energía nuclear (Faleg y Scieru, 2019, p. 4).

¹⁰ En Sudáfrica Rusia también hace presencia con varias empresas en diferentes sectores extractivos como Severstal en la industria del hierro, Norolsky Nikel en minería y procesamiento de oro. Además Rosatom concluyó hace poco

y Suchkov, 2015; Fidan y Aras, 2010; Giles, 2013; Goldbaum, 2015; Sahuquillo, 2019). Adicionalmente, se ha avanzado en acuerdos de cooperación para el desarrollo de proyectos de energía nuclear y para la llegada de empresas rusas especializadas en esta industria como Rostec y Rosatom en Zambia, Sudán, Ruanda, Argelia, Túnez, Egipto, Sudáfrica, Uganda y Angola (Chihai, 2018; Gopaldas, 2018; Urteaga, 2019).

Asimismo, se destaca la participación de Rusia como observador en varios mecanismos de integración regional africana como la UA, Ecowas y la Sadc; la suscripción de acuerdos de amistad, convenios comerciales y de cooperación; la creación de foros de negocios como el Afrocom; el aumento de las inversiones en sectores como la minería, los hidrocarburos y las comunicaciones, así como la ampliación de su participación en iniciativas de resolución de conflictos y asistencia humanitaria (Olivier y Suchkov, 2015; Fidan y Aras, 2010; Giles, 2013; Shubin, 2013; Pham, 2014).

2.2.4. Provocación, apoyo militar, logístico y operativo

Si bien, no es posible hablar hoy de un orden mundial bipolar como el de la guerra fría, implícitamente hay indicios de la persistencia de una competencia bajo lógicas geopolíticas similares de la que Rusia quiere ser protagonista, y es

en ese marco que África representa un terreno fértil para ganar posicionamiento global. En contraste con lo que ocurre con otras potencias emergentes como China, cuya prioridad en su regreso al continente africano ha sido el ámbito económico, para Rusia, al igual que para la URSS en su momento, el primer paso ha sido el ámbito militar, pues ve en este sector una forma viable de obtener la confianza y el respaldo de los gobiernos africanos, facilitando el acceso a negocios como la seguridad privada, las tecnologías nucleares y los recursos naturales; todo lo que le pueda brindar ventajas comparativas y competitivas (Czerep, 2018).

Así, por ejemplo, en medio de las sanciones que se han impuesto sobre Rusia por la anexión de la península de Crimea (Ucrania) en 2014 y que le impide exportar sus productos a la UE, África representa una alternativa que Moscú viene aprovechando con el fortalecimiento de sus lazos con diferentes gobiernos a través de acuerdos de cooperación para la transferencia de armamento y municiones, el despliegue de instructores militares y de empresas de seguridad privada para la protección de campos petroleros en zonas de conflicto en países como Argelia, Marruecos, Guinea Bissau, Sudán, Libia, República Centro Africana (RCA) (Chihai, 2018; Czerep, 2018; Gopaldas, 2018).

Se estima que entre 2008 y 2012 el armamento ruso representó el 39% de las importacio-

un acuerdo preliminar para construir la segunda planta nuclear y Rosgeologia lleva a cabo labores de exploración de petróleo y gas en el océano Índico, junto con la compañía surafricana PetroSA (Faleg y Scieru, 2019, p. 4).

¹¹ Entre 2013 y 2017 Argelia recibió el 78% de todas las exportaciones mientras que Nigeria el 30% (Mora, 2019, pp. 19-20).

nes del continente, seguido de China (17%), Estados Unidos (9,6%) y Francia (6,9%)¹¹ (Mora, 2019, pp. 19-20). Entre 2017 y 2018 Rusia firmó contratos para la venta de armas con más de treinta países por valor de 14.000 millones de dólares, dentro de los que se destacan Angola, Nigeria, Sudán¹², Malí, Burkina Faso y Guinea Ecuatorial (Sahuquillo, 2019; BBC, 07/05/2020).

Además, en 2018 Rusia logró la aprobación de una excepción al embargo de armas que pesa sobre la RCA, lo que le permitió el envío de cerca de 200 instructores militares, miles de rifles y cientos de lanza granadas a las fuerzas armadas del gobierno en Bangui. A esto se suma que uno de los más importantes asesores de seguridad nacional del presidente Toudéra es un ruso (Valery Zakharov). RCA se ha convertido en la principal zona de despliegue del grupo Wagner, el cual presta servicios de protección y aseguramiento de las concesiones de explotación de oro en la frontera con Bangui (Faleg y Scieru, 2019, p. 4). Este grupo también hace presencia en Libia, Sudán, Mozambique, Ruanda y RDC (Urteaga, 2019; Siegle, 2021).

A esto se suma el significativo aumento de la participación de contingentes de las fuerzas armadas rusas en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU en países como RDC, Liberia, Sudán, Sudán del Sur, Costa del Marfil, Etiopía, Eritrea y Sahara Occidental.

Esto con el aparente objetivo de ayudar a la estabilización de la región y de esa manera facilitar el acceso a recursos naturales y asegurar proyectos de inversión, y también de abonar el terreno para el establecimiento de bases y puntos de aprovisionamiento en zonas estratégicas como el cuerno de África (Pham, 2014; Czerep, 2018; Gopaldas, 2018).

CONCLUSIONES

África se está convirtiendo en un nuevo escenario de disputa dentro de la “zona gris” entre Rusia y occidente. Las fallas en la forma en como Estados Unidos y la UE están manejando la relación con el continente, y el histórico fracaso de las recetas impuestas para impulsar el desarrollo socioeconómico y el “buen gobierno” en los países africanos, está creando un vacío de poder y autoridad que, poco a poco, Putin ha aprovechado para retornar con medidas no confrontacionales y de alto impacto en términos estratégicos. Gracias a este esquema no intervencionista y no paternalista, centrado en la generación de estrechos lazos de confianza en aspectos clave como la seguridad, la energía y el comercio, Rusia ha logrado avances importantes en la ampliación de su influencia y, por ende, en la carrera por consolidarse como potencia global.

Sin embargo, el costo para las naciones africanas podría ser muy alto a largo plazo.

¹² En Sudán, antes de la terminación del gobierno de Omar al-Bashir, se logró la firma de un acuerdo para que los barcos de guerra rusos hagan uso de los puertos de ese país sobre el mar Rojo, algo similar se logró en Mozambique, donde además han sido desplegados mercenarios del grupo Wagner en Cabo Delgado para combatir a las insurgencias islámicas (Faleg y Scieru, 2019, p. 4).

Aunque puedan evidenciarse algunos beneficios en términos económicos y comerciales en el sentido de que Moscú constituye una alternativa para no depender de las inversiones de otras potencias, lo cierto es que la mayoría de los acuerdos alcanzados en las últimas dos décadas han sido celebrados en medio de condiciones de amplia desventaja para los africanos y de evidente oportunismo y conveniencia para Rusia. Esto ha evocado viejas estrategias soviéticas en el continente, al instrumentalizar el discurso del impago de la deuda a cambio de garantizar un flujo constante de dinero y recursos estratégicos críticos, para avanzar en la consecución de sus proyectos geopolíticos y geoeconómicos.

Lejos de la obtención de ganancias materiales para la población -como sí ocurriría en el caso de China con su modelo que incluye un fuerte componente de inversión en infraestructura con beneficios socioeconómicos-, los países africanos frente a su relación con Rusia están en una posición de total asimetría. Esta dinámica podría estar repercutiendo en la agudización de algunos problemas internos como, por ejemplo, la creciente polarización política por la propia presencia rusa y, lo que es aún más preocupante, el aumento de la violencia en algunos países -cuya situación es de por sí lo bastante compleja por los conflictos armados que padece-, debido al alto número de armas rusas que están en circulación, así como por el gran impacto sobre el medio ambiente por la intensa actividad extractiva de sus empresas. Todo esto con graves implicaciones desde el punto de vista de la seguridad y del respeto y protección de los derechos y libertades fundamentales de la población.

REFERENCIAS

- Barnes, J. y Goldman, A. (10/03/2020). Russia trying to stoke U.S. racial tensions before elections, officials say. *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2020/03/10/us/politics/russian-interference-race.html>
- Baqués, J. (2017). Towards definition of the gray zone (GZ) concept. *Research Document* 02/2017-T, Project “Future Worlds”. Instituto Español de Estudios Estratégicos – Ieee.
- BBC. (07/05/2020). Russia in Africa: what’s behind Moscow’s push into the continent? Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-45035889>
- Burger’s, J. (12/11/2018). The return of Russia to Africa. *New Africa*. Disponible en <https://newafricanmagazine.com/17662/>
- Czerep, J. (11/2018). Russia’s political Offensive in Africa. *Strategic File*, N° 1. The Polish Institute of International Affairs.
- Chihaia, M. (2018). North Africa – a gateway for Russia’s involvement. Disponible en <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/07/03/2018/north-africa—gateway-russia’s-involvement>
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2001). *Greed and grievances in civil war*. World Bank Working Paper.
- CSIS. (2019). By other means. Part I: campaigning in the gray zone. A report of the CSIS International Security Program, July. Washington, EE.UU.
- Cordesman, A. (08/12/2020). Chronology of possible Russian gray area and hybrid warfare operations. *Working Draft*, CSIS.
- Feuchtwanger, E. y Nailor, P. (eds.) (1981). *The Soviet Union and the Third World*. London: Macmillan Press.
- Faleg, G. y Scieru, S. (2019). Russia’s foray into sub-Saharan Africa. Do you want to be my friend,

- again? *Brief* 6 (march), European Union Institute for Security Studies – ISS.
- Fidan, H. y Aras, B. (2010). The return of Russia-Africa Relations. *Biling*, Nº 52. Ahmet Yesevi University Board of Trustees.
- France24. (14/08/2018). Rusia recupera su posición en África con contratos, consejeros y mercenarios. Disponible en <https://www.france24.com/es/20180814-rusia-recupera-su-posicion-en-africa-con-contratos-consejeros-y-mercenarios>
- Gavrilov, Y. N. (2004). *Russia and Africa*. S.A. Proskurina (ed). International Relations and Russia's Foreign Policy Activities. Moscow: Institute of Social Psychology.
- Grey, R. (09/1984). The soviet presence in Africa: An analysis of goals. *The journal of modern African studies*, vol. 22. No. 3.
- Giles, K. (2013). Russian interests in Sub-Saharan Africa. *The Letort Papers*. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College, Carlisle, PA.
- Goldbaum, C. (2015). *Russia's quiet rise in Africa*. Disponible en <https://www.ozy.com/fast-forward/russias-quiet-rise-in-africa/65812>
- Gopaldas, R. (2018). *Russia and Africa meet again*. Institute for Security Studies. Disponible en <https://issafrica.org/iss-today/russia-and-africa-meet-again>
- Gómez, G. (06/12/2019). Así influye Rusia en África. *Atalayar*. Disponible en <https://atalayar.com/content/as%C3%AD-influye-rusia-en-áfrica>
- Gutiérrez del Cid, A. T. (2011). El reposicionamiento estratégico de la geopolítica de Rusia en Asia Central y África. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, No. 110, mayo-agosto.
- Hicks, K. (25/07/2019). *Russia in the grey zone*. Center for Strategic & International Studies – CSIS.
- Hoffman, F. (01/10/2009). Hybrid vs. compound war. The Janus choice: Defining today's multifaceted conflict, *Armed Forces Journal*.
- Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars: Organized violence in a global era*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Kabunda, M. (2015). África subsahariana en el nuevo orden geopolítico mundial. *Revista de Cultura y Ciencias Sociales*, No. 85.
- Lind, W. et al. (1989). The changing face of war: into the fourth generation. *Marine Corps Gazette*, October.
- Lechado, J. (1991). La Unión Soviética y el África Subsahariana: una relación inconsistente. *Cuadernos África América Latina*, No. 3.
- Maslov, A. (2019). *No sentiment, all pragmatism as Russia unveils new approach to Africa*. Carnegie Moscow Center. Disponible en <https://carnegie.ru/commentary/80241>
- Milosevich-Juaristi, M. (30/04/2020). ¿Por qué hay que analizar y comprender las campañas de desinformación de China y Rusia sobre el Covid-19? Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari-58-2020-milosevich-analizar-y-comprender-campanas-desinformacion-china-rusia-covid-19
- Mora, J. (09/2019). “Rusiáfrica”: el regreso de Rusia al “gran juego” africano. Documento Marco. Instituto Español de Estudios Estratégicos – Ieee.
- Nolutshungu, S. (1982). African Interests and Soviet Power: The Local Context of Soviet Policy. *Soviet Studies*, vol. 34, No. 3. July.
- Olivier, G. y Suchkov, D. (2015). Russia is back in Africa. *Strategic Review for Southern Africa*, vol. 37, No. 2.
- Pardo, D. (2019). ¿Putin 5.0? lo que la Rusia de hoy puede decir acerca de lo que podría ocurrir en 2024. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEE043_2019DANPAR-Rusia.pdf

- Pham, P. (2014). Russia's return to Africa. Two decades after pullback, Russia chases gas resources, minerals and UN votes. Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/publications/articles/russia-s-return-to-africa>
- Putin, V. (2007). Discurso pronunciado en la Conferencia de Munich sobre política de seguridad. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>
- Rand Corporation. (2019). *Gaining competitive advantage in the grey zone*. California, EE.UU.
- Ritter, S. (01/06/2020). Injustice & inequality are the real cause of US riots – but establishment who ignore the problem now cowardly blame Russia. *Russia Today* – RT. Disponible en <https://www.rt.com/op-ed/490407-blaming-russia-for-riots-scapegoat/>
- Sahuquillo, M. (24/10/2019). Un Putin crecido por su proyección en Siria corteja a los países africanos. *El País*. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/10/24/actualidad/1571941371_099044.html
- Sahuquillo, M. y Peregil, F. (13/01/2020). Putin exhibe su influencia en Libia reuniendo a las dos partes en conflicto. *El País*. Disponible en https://elpais.com/internacional/2020/01/13/actualidad/1578931610_296162.html?rel=mas
- Schaus, J. *et al.* (2018). What works. Countering Gray zone coercion. CSIS *Briefs*, July.
- Saivet, C. y Woodby, S. (1985). *Soviet Third World Relations*. London: West-View Press.
- Shubin, V. (2013). *Russia's policy towards Africa*. Instituto per Gli Studi di Politica Internazionale. ISPI-Analysis.
- Stronski, P. y Sokolsky, R. (2017). *The return of global Russia: an analytical framework*. Carnegie Paper. December. Disponible en <https://carnegieendowment.org/2017/12/14/return-of-global-russia-analytical-framework-pub-75003>
- Stronski, P. (2019). *Late to the party: Russia's return to Africa. The return of global Russia*. Carnegie Paper. October.
- Sánchez, A. (2008). Rusia – África del Norte, las relaciones se intensifican. *Ideas Políticas. Revista Afkar Ideas*.
- Siegle, J. (s.f.). Russia's strategic goals in Africa. Africa Center for Strategic Studies. Disponible en <https://africacenter.org/experts/joseph-siegle/russia-strategic-goals-africa/>
- Sidiropoulos, E. y Alden, C. (2019). *Inside the Russia-Afrika matryoshka: Summitry, geopolitics and resources*. Working paper. South African Institute of International Affairs – SAIIA.
- Tori, M. (29/03/2020). Cuba, Rusia y China, la diplomacia de las mascarillas que beneficia a Italia. *El Público*. Disponible en <https://www.publico.es/internacional/cuba-rusia-china-diplomacia-mascarillas-beneficia-italia.html>
- Urteaga, D. (23/10/2019). Presente y futuro de la ambición rusa en África. *Atalayar*. Disponible en <https://atalayar.com/content/presente-y-futuro-de-la-ambicion-rusa-en-africa>

Movimientos sociales insurreccionales en África occidental: una mirada retrospectiva a la rebelión armada en Costa de Marfil de 2002 a 2011

Goualo Lazare Flan*

RESUMEN

Se hace un análisis retrospectivo a la rebelión armada acontecida en Costa de Marfil entre 2002 y 2011 como uno de los movimientos sociales insurreccionales más importantes de África occidental de la primera década del siglo XXI. Se parte de que el neocolonialismo francés incidió en dicho movimiento social, a través de la cooptación para afianzar su influencia regional, amenazada por las acciones del gobierno de turno en Costa de Marfil. A partir de una perspectiva analítico-sintética, sustentada en puntos críticos que resaltan para la discusión, se concluye que, a pesar de anclar su reivindicación en la crisis identitaria marfileña, el

movimiento social en cuestión se desvió de su pretensión de cambio social identitario por el interés por el poder político, por haber sido cooptado para asegurar intereses externos para los cuales, el problema marfileño agudizado, fue mal gestionado y resuelto.

Palabras clave: África occidental, movimiento social insurreccional, Costa de Marfil, crisis identitaria, neocolonialismo francés.

Insurrectionary social movements in west Africa: a retrospective look at the armed rebellion in Ivory Coast from 2002 to 2011

* Doctor en ciencias sociales por la Universidad de Colima, México. Docente de la Universidad Univer Colima y del Centro Especializado de Idiomas (CEI) de la Universidad de Colima, Colima, Col., (México). [lazareflan@hotmail.com]; [<http://orcid.org/0000-0002-0656-7492>].

Recibido: 20 de abril de 2021 / Modificado: 18 de junio de 2021 / Aceptado: 30 de junio de 2021

Para citar este artículo:

Flan, G. L. (2022). Movimientos sociales insurreccionales en África occidental: una mirada retrospectiva a la rebelión armada en Costa de Marfil de 2002 a 2011. *OASIS*, 35, pp. 213-233

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.11>

ABSTRACT

A retrospective analysis is made of the armed rebellion that took place in Ivory Coast between 2002 and 2011 as one of the most important insurrectionary social movements of West Africa in the first decade of the 21st century. It is assumed that French neocolonialism influenced this social movement through co-option to strengthen its regional influence, which was threatened by the actions of the current government in Ivory Coast. From an analytic-synthetic perspective supported on critical points that stand out for the discussion, it is concluded that despite anchoring its claim in the Ivorian identity crisis, the social movement at issue drifted from its aspiration of identity social change, to the interest in political power, for having been co-opted to secure external interests, for which the sharpened Ivorian problem was poorly managed and resolved.

Key words: West Africa, insurrectionary social movement, Ivory Coast, identity crisis, French neocolonialism.

INTRODUCCIÓN

Los Estados africanos nacieron a partir de la balcanización de África encabezada por potenciales coloniales occidentales durante la Con-

ferencia de Berlín (1884-1885), que selló definitivamente el reparto de este continente. Las secuelas de esta balcanización afectan todavía una importante parte de esta región atrapada en serios problemas, de los cuales resalta la cuestión identitaria. Es el caso de Costa de Marfil que, una vez independizado en 1960, por lo menos desde el punto de vista de la soberanía legal internacional (Krasner, 2001), emprendió el camino de una construcción identitaria más abierta y liberal, adscrita en la concepción de nación cívica. Construcción identitaria que, a lo largo de casi tres décadas de vida, sufrió un *back clash* identitario ocasionado por una concepción de nación étnica, más radical y cerrada (Flan, 2020). El cierre social (Weber, 2002), introducido por este último modelo de nación, generó la exclusión de una importante franja de la población dentro del territorio nacional. Integrantes de dicha población decidieron reaccionar desde una usurpación social (Weber, 2002)¹, que tomó la forma de movimiento social insurreccional, mejor conocido como rebelión armada, que repercutió en el país durante una década, prácticamente.

Este trabajo constituye un estudio retrospectivo al movimiento social referido. Se enmarca metodológicamente en una perspectiva analítico-sintética desde la cual se abordan puntos críticos que resaltan para la discusión y proporcionan uno de los panoramas claves del

¹ En la sociología weberiana de estratificación social, los procesos de movilización identitaria y conformación de fronteras étnicas forman parte de mecanismos de cierre y usurpación sociales como estrategias identitarias (colectivas frecuentes e inherentes de estratificación y conflictos sociales) que sirven para monopolizar y/o perseguir ventajas sociales, económicas y políticas a partir de cambios en los escenarios de competencia intergrupala. El cierre social refiere al proceso donde colectividades buscan ventajas sociales, políticas y económicas limitando a otras el acceso a las mismas mediante el establecimiento de la primacía de atributos étnico-sociales o raciales (raza, etnia, religión, parentesco y

desenlace o destino de algunos de los problemas internos (latentes o manifiestos) que afectan el Estado africano en su proceso de construcción, de una forma general. En lo teórico, la discusión se posiciona en la encrucijada de algunos enfoques clásicos de las relaciones internacionales (realismo y neorrealismo principalmente) y de perspectivas de referencia dentro de los estudios africanos, tales como la extraversion de la política africana (Bayart, 1999; 2006) y la instrumentalización del desorden (Chabal y Daloz, 1999). Se sostiene la premisa de que el neocolonialismo francés incidió en dicho movimiento social a partir de la cooptación para afianzar su influencia regional amenazada por las acciones del gobierno de turno en Costa de Marfil. Se parte de la contextualización de la crisis identitaria marfileña para vislumbrar las motivaciones reales del movimiento social, su cooptación para asegurar intereses externos, así como los sesgos de una crisis mal resuelta.

EL FONDO DEL PROBLEMA: UNA CRISIS IDENTITARIA COMPLEJA

La construcción identitaria marfileña ha sido producto de una *crisis de identidad* nacida de la contradicción originada por los modelos identitarios implementados en la construcción de la identidad de este país. En efecto, esta última inició con un modelo de nación cívico –la

marfilidad cultural (1974-1993)– que, con el tiempo, sufrió una reconfiguración que marcó la implantación de un modelo de nación étnico totalmente encontrado, conocido como *la marfilidad política* (1994-2011) (Flan, 2020). Dicha contradicción en la construcción identitaria marfileña generó una crisis identitaria compleja, porque la dicotomía existente entre ambos modelos ha develado que el segundo modelo implementado aparece como una réplica identitaria al primer modelo, por romper completamente con el orden establecido a partir de un nuevo orden que cambió todo a nivel identitario (Flan, 2020). Siguiendo a Mbembe (2006), estamos ante una especie de tensión entre un modelo de construcción identitaria de corte universalista y cosmopolita que defiende la pertenencia humana, sea cual sea la raza, dentro de la condición del poscolonialismo, frente a otro modelo de tipo organicista, particularista y cerrado, que ampara la diferencia, la singularidad, los valores tradicionales y la autoctonía.

Se trata, en suma, de un cambio de paradigma identitario que, aunque estuvo atravesado por problemas económicos, tensiones sociales y políticas, tuvo mucho que ver con rivalidades y luchas antagónicas por el control del poder político, donde subyacieron dos principales tendencias o corrientes: liberales contra conservadores. Esto es, una transición identitaria conflictiva que marcó el paso del liberalismo abierto, absorbido

consanguinidad, entre otros) como fundamentos que justifican la exclusión de otros grupos que pasan a ser etiquetados y estigmatizados como ajenos al grupo. La usurpación social alude al tipo de cierre social puesto en práctica por un grupo social (étnico o racial) de forma colectiva en respuesta a su estatus de excluido, subordinado, invisibilizado o, simplemente, inconformes con “el orden legal”, resistiendo a un modelo de relaciones cerradas con el fin de lograr la igualdad de derechos y oportunidades. Para ello, proceden por el uso del poder en el sentido ascendente apoderándose de una parte de los beneficios y recursos de los grupos dominantes de la sociedad.

por el cosmopolitismo a un conservadurismo cerrado, absorbido por el romanticismo. Esta realidad, como bien lo menciona Ndlovu-Gatsheni (2012), ha dominado la política de identidad poscolonial contemporánea en diversos países africanos, donde factores como el nativismo, la xenofobia, la limpieza étnica, para solo mencionar estos, hundieron a muchas de las sociedades del continente en guerras intestinas.

El poder del Estado asumido por Henri Konan Bedié (a partir de finales de 1993 hasta finales de 1999) tras la muerte del Padre de la nación Houphouët Boigny (cuyo largo período de gobierno se extendió de 1960 a 1993), impuso desde arriba un nuevo modelo identitario de nación (la marfilidad política) que implicó un cierre social identitario en una nación que había estado viviendo bajo el ideal liberal-cosmopolita durante más tres décadas con el régimen de Houphouët Boigny. En consecuencia, una importante franja de la población conocida como población extranjera (o no originaria) se vio excluida en lo político como en lo económico, con repercusiones directas de división y desintegración, en lo social.

Es preciso señalar que, dicha población extranjera fue traída progresivamente durante y después de la colonización para satisfacer las necesidades de mano de obra a la economía de plantación (Chauveau y Dozon, 1985; 1987; Babo, 2012; 2013) instituida por el colonizador y mantenida después de la independencia en un contexto relacional de centro-periferia (Prebisch, 1971; 1981) entre potencia colonial

y excolonia, como parte de la extraversion de la política de esta última (Bayart, 1999).

Con base en los procesos de socialización resalta que, dicha población no originaria tiene, entre otros, al igual que toda comunidad, marcadores culturales definidos a través de los cuales fueron etiquetados. En la mayoría de los casos, son musulmanes, por lo tanto, religiosa, cultural, étnica y lingüísticamente identificables a nivel identitario. El problema es que dicha población no originaria proveniente, en su mayoría, de los países fronterizos del noroeste, este y noreste de Costa de Marfil (es decir, de los actuales Guinea, Malí y Burkina Faso), tiene las mismas características étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas con pueblos originarios marfileños, principalmente *Mandé* y *Gur*, ubicados en las regiones septentrionales marfileñas. En consecuencia, se confunden totalmente en lo identitario. En otras palabras, la población que migró del lado de Guinea se confundió del lado de Costa de Marfil con la micronación autóctona *Mandé*, mientras que la población que migró del lado de Burkina Faso y Malí se confundió del lado de Costa de Marfil con la micronación autóctona *Gur*. La pregunta es ¿por qué esta coincidencia identitaria? ¿Qué explica esta conexión y afinidad identitarias?

La historia del poblamiento del espacio territorial conocido hoy como Costa de Marfil, devela el asentamiento progresivo de cuatro grandes micronaciones *Kru*, *Gur*, *Mandé* y *Kwa*², que llevaron la etiqueta de pueblos autóctonos u originarios. El gran problema es

² Las micronaciones *Gur* y *Kwa* tienen otras denominaciones, la primera se llama también *Voltaïque* y la segunda *Akan*; para evitar confusiones con los nombres, usaremos las primeras denominaciones referidas.

que dichos pueblos trascienden las fronteras artificiales delineadas por la colonización. Es necesario precisar que, el continente africano fue balcanizado durante la colonización en diferentes Estados: algunos pequeños, otros medianos y otros más grandes territorialmente. El Estado africano en general fue, en este sentido, producto de una improvisación (Mballa, 2008) de toda pieza desde las épocas coloniales. Sus fronteras fueron delineadas por colonizadores motivados por sus intereses económicos y políticos, en desatención a las consecuen-

cias identitarias que pudieran generar estas delimitaciones subjetivas y arbitrarias de las fronteras estatales en África (Campos, 1998; Rossantanga-Rignault, 2012; Saenz, 2012; Arancón, 2015; Kenneth, 2016). Así, además de la segmentación y separación, partes de las familias sociolingüísticas africanas fueron encajonadas dentro de fronteras nacionales arbitrarias a través de las cuales persiste, hoy día, la trascendencia fronteriza de los pueblos como uno de los grandes problemas heredados de la colonización.

Figura 1
Trascendencia fronteriza de las grandes familias etnolingüísticas marfileña a nivel regional



Fuente: Recuperado de Bouquet, 2007.

En el caso marfileño, la población extranjera proveniente de más allá de las fronteras septentrionales de Costa de Marfil (principalmente originaria de Guinea, Malí y Burkina) se conectó rápida y fácilmente a nivel identitario con las micronaciones autóctonas marfileñas *Gur* y *Mandé*. En efecto, la etnicidad en África constituye la principal plataforma de manifestación de las dinámicas culturales y las identidades sociales básicas de los pueblos, grupos y comunidades étnicas (Mballa, 2020). De modo que logra posicionarse como uno de los factores que conectan a los pueblos étnica, cultural, religiosa y lingüísticamente cercanos.

La crisis de identidad que nació de la marfilidad con la implementación de su vertiente política, que con el afán de asentar una construcción identitaria anclada en la concepción organicista desde un etnonacionalismo cerrado (Flan, 2020), puso en tela de juicio la identidad de dicha población extranjera en general, pero, además constituyó el punto de partida para cuestionar la identidad de las micronaciones autóctonas *Gur* y *Mandé*, a raíz de su gran cercanía y conexión identitarias con la población extranjera. Si bien, el cierre social identitario era manifiesto en la marfilidad política, la manipulación, instrumentalización y exacerbación del problema identitario en Costa de Marfil activaron la etnicidad y, con ello,

las solidaridades y movilizaciones étnicas de las víctimas de la exclusión, principalmente la población extranjera, sumada a las micronaciones autóctonas *Gur* y *Mandé*, etiquetadas todas como *pueblos del norte* de Costa de Marfil, y asimilados a la población no originaria.

Esta población del norte, en adelante movilizadora, decidió reaccionar ante el cierre social identitario establecido por la marfilidad política a partir de la usurpación social, cuya primera manifestación se hizo a través del golpe de Estado al régimen de Konan Bedié en 1999. La transición militar asumida por el general Robert Guei (de diciembre 1999 hasta las elecciones presidenciales de octubre de 2000) no cambió nada en términos de solución al problema identitario marfileño. Bien al contrario, lo agudizó con una nueva constitución aprobada por referéndum, que marcó la segunda república. Dicha constitución mantuvo la exclusión de la población extranjera y sus descendientes, por servir de instrumento para descartar a varios candidatos de las elecciones presidenciales del 2000 (de los cuales Alassane Ouattara) por incumplir con el artículo 35^[3] de dicha carta magna.

El general Guei, candidato a su propia sucesión contra Laurent Gbagbo de la oposición, fueron los únicos contrincantes de las elecciones de 2000. Elecciones agitadas donde

³ El cual estipulaba:

El presidente de la República es elegido por cinco años por sufragio universal directo. Solo puede ser reelegido una vez. El candidato a la elección presidencial debe tener al menos cuarenta años y no más de setenta y cinco. Debe ser marfileño de origen, nacido de padre y madre marfileños. No debe haber renunciado nunca a la nacionalidad marfileña; tampoco debe haberse valido de otra nacionalidad. Debe haber residido en Costa de Marfil ininterrumpidamente durante los cinco años anteriores a la fecha de las elecciones y haber totalizado diez años de presencia efectiva... (Const., 2000, art. 35)

el general, al darse cuenta de su derrota durante la proclamación progresiva de los resultados parciales, no esperó los resultados definitivos cuando mandó a tomar de rehén al presidente de la Comisión Electoral Independiente para que este lo proclamara ganador. Ante esta autoproclamación, su contrincante, Laurent Gbagbo, llamó al pueblo marfileño a tomar las calles hasta el retiro del general, para el triunfo de la democracia. Frente a las fuertes movilizaciones y la represión militar, el general decidió retirarse para evitar más derrame de sangre.

En este contexto agitado, Laurent Gbagbo asumió finalmente las riendas del ejecutivo marfileño. Izquierdista, la prioridad de su gobierno fue romper con el vínculo neocolonial que existía entre la excolonia (Costa de Marfil) y el ex colonizador (Francia), en el cual el referido país africano había quedado atrapado desde la independencia. Si bien el régimen de Laurent Gbagbo dedicó un importante foro de la reconciliación nacional en 2001 a favor de la unidad nacional, las acciones de su gobierno no priorizaron medidas o políticas estructurales que pudieran subsanar el inminente problema identitario generado por la marfilidad. Como lo señala Brunel (2017):

La política de Laurent Gbagbo estuvo marcada por la promoción de un concepto, inventado por su predecesor Henri Konan Bedié, pero que volvió a poner en el orden del día con ardor: la marfilidad. Concepto que se supone, define los criterios de la ciudadanía marfileña, se utilizó desde el principio como un concepto ultranacionalista y racista (párr. 12).

En otras palabras, al igual que la transición militar, el régimen pro-socialista de Gbagbo

continuó con el cierre social identitario establecido por Konan Bedié, acentuando el problema identitario en Costa de Marfil.

El 19 de septiembre de 2002, se produjo una segunda usurpación social a partir de un intento de golpe de Estado por un grupo militarizado que, al fracasar en su propósito, se atrincheró en el norte, centro y oeste del país para convertirse en un movimiento social insurreccional que escindió a Costa de Marfil en dos, exigiendo la renuncia del mandatario Laurent Gbagbo (Kairouz, 2016). Entre sus reivindicaciones, el movimiento social armado denunciaba el carácter exclusionista del Estado, que dotado de una serie de medidas institucionales participaba en la estigmatización y exclusión de familias sociolingüísticas marfileñas (*Mandé* y *Gur*) (Ina Talk Shows, 2014; Brunel, 2017), asimiladas a la población extranjera proveniente de los países que comparten fronteras en la parte septentrional de Costa de Marfil, por tener la misma religión, etnias, culturas y costumbres. Del mismo modo, el movimiento social acusaba al Estado marfileño de instituir un etnonacionalismo destinado a excluir y negar la existencia de una parte de la población marfileña, limitando sus derechos y posibilidades en el ejercicio de ciertas funciones (presidencia de la república y altos cargos gubernamentales), así como la adquisición de bienes raíces (propiedad agraria, principalmente) dentro del territorio nacional.

Fueron estas razones que los insurgentes consideraron como principales irregularidades en la consolidación de la identidad marfileña, y que pretendían subsanar a partir de un cambio social radical cuyo punto de partida constituía la dimisión del presidente en turno Laurent

Gbagbo. Buscaban, desde este movimiento social particularmente militarizado, incidir en las estructuras de gobierno para promover un cambio social identitario que posibilitara el reconocimiento, la inclusión, la igualdad de oportunidades y de derechos para la población del norte de Costa de Marfil.

Se trata de un conflicto de prácticamente una década, atravesado por una enorme serie de enfrentamientos, así como de momentos de treguas sostenidas por acuerdos firmados, en su mayoría, a nivel internacional más que a nivel nacional. Un conflicto de carácter multidimensional inicialmente interno al Estado marfileño, que, no obstante, tomó una dimensión mucho más compleja debido a la implicación de actores externos con su corolario de reconfiguración del tablero de los actores involucrados, las nuevas alianzas construidas en detrimento de las antiguas alianzas deconstruidas y, por supuesto, el rediseño y reposicionamiento de los intereses en juego.

Esta investigación revisita precisamente el movimiento social insurreccional marfileño, desde una mirada retrospectiva asentada en un análisis que resalta, dentro de la historia y la implicación del movimiento social referido en el proceso de construcción del Estado de Costa de Marfil, puntos críticos que resaltan para la discusión y proporcionan uno de los panoramas claves del desenlace o destino de algunos de los problemas internos (latentes o manifiestos) que afectan el Estado africano en su proceso de construcción, de una forma más general. El primer punto es el del interés por el poder político de un movimiento social insurreccional que surge, inicialmente, con la intención de incidir a favor de un cambio

social identitario dentro de la construcción identitaria nacional, marcada por una crisis de identidad. El segundo punto tiene que ver con el desvío del movimiento social de su propósito inicial por caer en la cooptación para asegurar intereses externos. Finalmente, el tercer, y último punto, centra la discusión en la consecuencia directa del punto anterior, esto es, la mala gestión y resolución de la crisis en detrimento de los intereses externos.

DEL CAMBIO SOCIAL IDENTITARIO AL INTERÉS POR EL PODER POLÍTICO

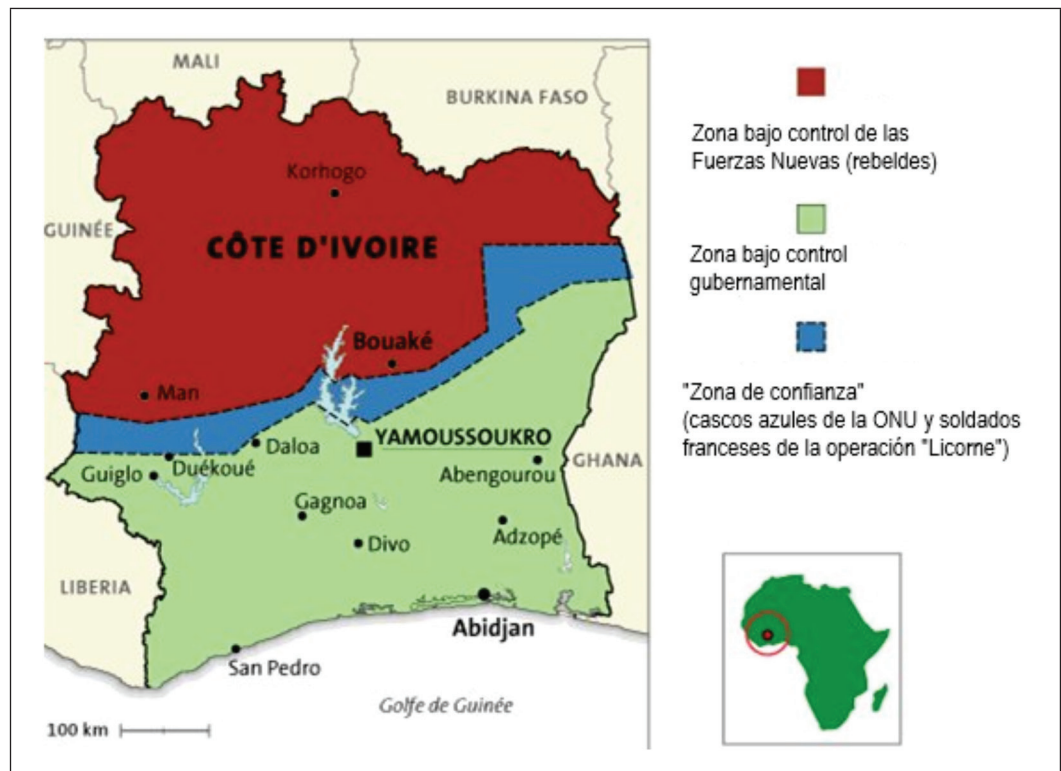
El movimiento social insurreccional marfileño surge, como vimos, a raíz de una crisis de identidad que Costa de Marfil venía arrastrando desde la implementación de la marfilidad política. Sus objetivos iniciales eran incidir en las estructuras de gobierno para lograr un cambio social identitario favorable al reconocimiento cultural, así como a la integración (política y económica, social) de la población del norte de Costa de Marfil. Si bien fue un movimiento particularmente militarizado y armado, cuyos instigadores fueron, en su mayoría, soldados del ejército regular marfileño que decidieron desertar para defender la causa común de su grupo étnico —el pueblo del norte de Costa de Marfil— tuvo, a pesar de todo, el apoyo popular y respaldo de la población del norte cuyos jóvenes se ofrecieron como voluntarios para integrar las bases militares del movimiento social que, por medio de las armas, logró someter, en el territorio bajo su control, a poblaciones que resistían o manifestaban reticencia en colaborar con ellos. Definitivamente eran, a través de sus líderes convertidos en comandantes de zonas,

verdaderos señores de la guerra que controlaban la economía, administración y política en la parte del país que estaba bajo su influencia.

Durante prácticamente una década, Costa de Marfil, escindido en dos partes, era una especie de Estado dentro del Estado, donde el sur estaba bajo control del régimen en turno encabezado por el presidente Laurent Gbagbo,

mientras el norte se encontraba bajo el control del movimiento social insurreccional encabezado por su líder Guillaume Soro. Entre dichas fuerzas beligerantes, se interpusieron dos principales fuerzas externas por medio de *una zona de confianza*: los cascos azules de la ONU y los soldados franceses de la operación Licorne⁴.

Figura 2
Movimiento insurreccional y partición de Costa de Marfil, de 2002 a 2011



Fuente: Véase <https://journaldeferro.wordpress.com/2018/04/12/cote-divoire-le-rideau-de-fer-coupe-le-pays-en-deux/>

⁴ Operación de Mantenimiento de la Paz de las fuerzas armadas francesas en apoyo de la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil.

A pesar de todo, hubo enfrentamientos directos en varias ocasiones entre las partes beligerantes, como también diversos momentos de negociaciones arbitradas, concretadas en acuerdos cumplidos en algunos casos y violados en otros, por alguna de las partes en conflicto, a raíz de las inconformidades manifestadas.

Lo interesante en este conflicto es que la mayoría de los acuerdos intermediados, directa o indirectamente, por Francia (D'Ersu, 2007; Marshall, 2005) favorecieron, de una u otra forma, al movimiento social en cuestión (TV5Monde, 2019). En este sentido, la neutralidad de Francia en la crisis marfileña ha sido cuestionada por autores como Granvaud y Mauger (2018), para quienes la referida potencia colonial nunca fue un árbitro neutro, ni un actor desinteresado en la crisis marfileña. Bien al contrario, Francia nunca dejó de intervenir en la vida política marfileña para defender con firmeza sus intereses económicos e influencia regional.

En efecto, desde el primer acuerdo de la crisis, firmado el 26 de enero de 2002 como *Acuerdo de Linas Marcoussis*, celebrado justamente bajo la iniciativa de Francia y la presencia de Koffi Annan, el entonces secretario general de la ONU, se preveía la formación de un gobierno de reconciliación nacional con la inclusión de todos los partidos políticos marfileños, así como el movimiento social insurreccional. De ahí que este último encontró una oportunidad para acercarse al poder político y los procesos centrales de toma de decisiones. Tanto el propio líder, como varios de los representantes del movimiento social, entraron al gobierno marfileño para ocupar altos cargos en secretarías y presidencias de instituciones.

De tal forma que el movimiento, que surgió con propósitos iniciales de promover un cambio social identitario a favor del pueblo del norte cada vez más excluido e invisibilizado en lo político, social y económico, terminó convirtiéndose en un movimiento de interés motivado por una lógica instrumentalista a partir de la cual el control del poder político devino en su principal fin.

UN MOVIMIENTO SOCIAL COOPTADO PARA ASEGURAR INTERESES EXTERNOS

El acceso al poder político de Laurent Gbagbo desde 2000 significó una ruptura ideológica con el neocolonialismo occidental. Su régimen puso en primer plano de sus compromisos y prioridades, romper particularmente con el neocolonialismo francés en Costa de Marfil (TV5Monde, 2019) para permitir al Estado marfileño recobrar su soberanía socavada desde la independencia.

Es importante señalar que la independencia de Costa de Marfil, al igual que la de varios países de África occidental francesa, se hizo fuera de los parámetros básicos de la soberanía westfaliana (Flan, 2018). Desde la época colonial, Francia había establecido y asegurado su control efectivo sobre la autonomía interna de sus colonias a partir de pactos y acuerdos de cooperación que, al abrir el país hacia fuera, generó su extraversión (Bayart, 1999; 2006). De modo que la descolonización pacífica lograda (Brunel, 2017), en la mayoría de los casos no significó una ruptura real con la colonización, sino más bien, su reforzamiento a través de cambios en los patrones tradicionales de dominación por otros más refinados y sofisticados

(Rubio, 2008). Por tanto, dicha independencia dejó en realidad mucho que desear por haber sido hecha a la justa medida de la potencia colonial, a favor de sus intereses. Esto constituyó, desde luego, un entorpecimiento enorme a la soberanía estatal de estos países africanos.

En consecuencia, la actualidad de estas excolonias de África occidental refleja una dominación francesa perenne y manifiesta, marcada por la presencia directa de esta a través de bases militares (Hart, 2011), una innegable influencia en las estructuras institucionales básicas, como política exterior, seguridad y justicia (Verchave, 1998; Flan, 2018), un control efectivo en los asuntos monetarios y financieros (Badi, 2012; Nubukpo, Belinga, Tinel y Dembele, 2016), así como en la explotación de materias primas estratégicas (Bape, 2006), por solo citar estos.

Lo anterior describe una situación de dependencia construida, arraigada y sellada del Estado marfileño, principalmente *vis a vis* del exterior, misma que el paradigma de la extraversion de Bayart (1999; 2006), como referencia teórica rigurosa en la aprehensión de la particularidad histórica de la formación del Estado africano subsahariano, en la relación con su inscripción en el sistema mundial, que ayuda a entender. La historicidad de la extraversion de la política africana, así como lo presenta Bayart (1999), permite descifrar las continuidades subyacentes entre pre-colonización, colonización y Estado independiente. Con Bayart (1999), el concepto de extraversion despegar del terreno económico para adquirir una dimensión conceptual que va más allá de la idea original de dependencia económica y relación asimétrica entre países

desarrollados y subdesarrollados. Aplicado al contexto africano, entonces, la extraversion deviene en una perspectiva heurística que considera, a pesar de la asimetría y la desigualdad, el rol activo de los africanos en la globalización; es decir, la participación de África en el sistema mundial, facilitando la integración del exterior en el interior.

En suma, la extraversion da cuenta de cómo los africanos han sido siempre responsables, de una u otra forma, de su dependencia (Coquery-Vidrovitch, 1976) a través de vínculos clientelares entre dominantes y élite local, contruidos por cooptación o coerción. Vínculos a partir de los cuales dicha élite dominada cooptada perenniza mecanismos (políticos, económicos, culturales e incluso militares) de extraversion, que articulan las realidades autóctonas hacia el exterior, transformando la dependencia en renta controlada y beneficiada por el sistema colonial y por esta élite local gobernante. Una élite local gobernante definitivamente abierta hacia el exterior en una relación de centro-periferia, pero herméticamente cerrada hacia el interior con el cual reproduce socialmente esta dependencia.

Infelizmente, una de las implicaciones negativas de la extraversion de la política es la implantación de un neocolonialismo con fuertes engranes de dependencia y dominación que socava la construcción autónoma y soberana del Estado, como ha sucedido en Costa de Marfil.

Fue ante esta compleja realidad de implantación y persistencia del neocolonialismo francés en Costa de Marfil que el régimen socialista de Laurent Gbagbo se comprometió, desde su llegada al poder en 2000, en romper

con el sistema de dominación en cuestión, renunciando a los pactos coloniales (Verchave, 1998) en los cuales el país había estado ligado. Esto constituyó un golpe fuerte para Francia, que se veía perdiendo cada vez más el control sobre un país tan estratégico para su sistema neocolonial de la *franciáfrica* en África occidental (Granvaud y Mauger, 2018).

De ahí que el movimiento social insurreccional, nacido de la crisis de identidad marfileña, aparecía para la potencia colonial como una oportunidad para contrarrestar y cercenar las acciones contraproducentes de un régimen que se estaba rebelando contra las influencias francesas en su Estado (TV5Monde, 2019). La presencia (directa en algunos casos e indirecta en otros) de Francia en prácticamente todas las negociaciones y acuerdos del conflicto marfileño, se entiende en este sentido, por lo mismo de que estaban en juego sus intereses que, necesariamente, había que salvaguardar (*Unione Comunista Internazionale*, 2003; Granvaud y Mauger, 2018). Del mismo modo, se entienden los apoyos y respaldos al movimiento social en cuestión por parte de Francia, convertido en un actor incontestable del conflicto identitario marfileño. Un actor que, motivado por sus intereses en la zona, tuvo que intervenir abiertamente a favor del movimiento social insurreccional, cooptándolo para satisfacer un ajuste de cuentas contra el régimen de Laurent Gbagbo, considerado contraproducente al funcionamiento del sistema neocolonial francés en Costa de Marfil.

Esta actitud y posicionamiento de Francia, motivada por sus intereses geopolíticos, puede entenderse a partir del paradigma de la instrumentalización política del desorden (Chabal y

Daloz, 1999) como perspectiva que ofrece un diagnóstico también riguroso acerca del caos que generan las crisis institucionales, sociales o políticas en determinados países del continente africano. En otras palabras, la perspectiva de la instrumentalización política de desorden aporta elementos a la comprensión de la realidad política contemporánea africana, desde la aprehensión de los contornos subyacentes de la anarquía en determinados Estados de África.

Los contextos en los cuales los Estados africanos se han construido y evolucionado han sido permeados por diversas problemáticas ocasionadas, ya sea por los impactos negativos de su dependencia (es decir, la extraversion de su política) hacia fuera, por dificultades identitarias heredadas de la colonización, o, por problemas relacionados con la gestión del poder político o gubernamentalidad (Foucault, 2006; 2007; Bayart, 2006). Se trata por lo general de problemas latentes o manifiestos que constituyen en sí una especie de desorden dentro del Estado, al cual tanto las élites políticas, grupos de presión locales como potencias internacionales recurren a su instrumentalización política, en situaciones precisas, para controlar el poder político o alcanzar algún beneficio material.

En el caso de la crisis identitaria marfileña discutida más arriba, resalta una doble instrumentalización política del problema en cuestión. La primera se generó desde dentro, con los actores políticos dirigentes del movimiento social insurreccional que exacerbaban el victimismo a partir de la movilización y activación del fenómeno de la etnicidad. En este telón de fondo, y siguiendo la perspectiva instrumentalista de la etnicidad (Hetcher,

1986; 1996), la etnicidad se posiciona como una herramienta estratégica para la obtención y control de ventajas materiales o políticas. La solidaridad étnica, que se afianza en estas circunstancias, no es, por lo mismo, más que el subproducto para la persecución de ventajas por parte de grupos étnicos.

Si bien tiene cabida esa lectura de la dimensión material subyacente dentro de la instrumentalización de la etnicidad, en el trasfondo del caso marfileño, la instrumentalización de la etnicidad por parte del movimiento social insurreccional responde originalmente a una búsqueda de posicionamiento; esto es, obedece a una lucha de reconocimiento de ciertos derechos colectivos derivados de la coexistencia de diferentes grupos sociales dentro de los patrones culturales, políticos y sociales, como bien lo han demostrado Bloch (1994), González (2002) y Molina (2009) en sus diferentes estudios.

Por otro lado, la segunda instrumentación política del desorden ocurrió desde fuera para dentro, a partir de la cooptación del movimiento social por parte de la potencia colonial francesa para satisfacer sus intereses geoestratégicos contra el gobierno pro-socialista en turno en Costa de Marfil, considerado contraproducente al control y dominio francés sobre el país. Lo interesante aquí, por supuesto desde el punto de vista analítico, es la forma en que un desorden o anarquía local logra posicionarse como una oportunidad esencial para el reposicionamiento de la dominación neocolonial francesa en Costa de Marfil. Una forma que, desgraciadamente (como consecuencia lógica), desatiende el interés nacional marfileño a favor de los intereses externos.

SESGOS DE UNA CRISIS MAL RESUELTA: PERMANENCIA DEL PROBLEMA IDENTITARIO MARFILEÑO

El interés por el poder político de un movimiento social insurreccional, que surgió inicialmente con el propósito de instituir un cambio social identitario, hizo de este un instrumento estratégico de búsqueda del poder político. Por tanto, fue cooptado por la ex potencia colonial para asegurar su influencia e intereses a cambio de dicho poder político contra un régimen que estaba comprometiendo el dominio del sistema neocolonial francés en Costa de Marfil. Bajo este ángulo, la gestión y la resolución del problema identitario marfileño dejó mucho que desear, ya que se hizo a favor de los intereses partidistas en detrimento del interés nacional marfileño, como garantía de paz y estabilidad en este país.

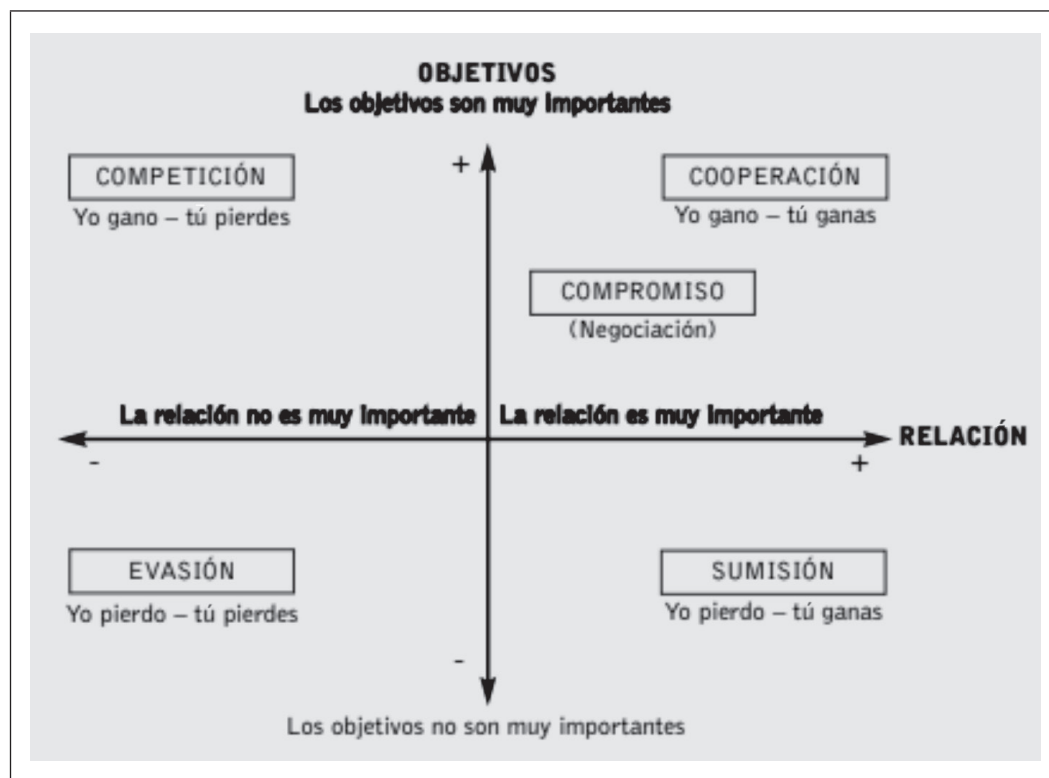
En efecto, la opción de la resolución del conflicto marfileño, que siguió agudizándose con nuevas crisis, como el conflicto poselectoral de 2011, fue la vía militar. Esto es, el método de resolución del problema marfileño, que había tomado dimensiones mucho más complejas, fue una guerra civil que dejó un saldo de más tres mil muertos y miles de refugiados. El problema es que, una vez que cobraron relevancia los intereses particulares y partidistas de los actores en conflictos, en una grave crisis como el caso marfileño, el desenlace de la situación se vuelve problemático.

En toda dinámica conflictiva, las actitudes y comportamientos de las partes beligerantes ante la propia *contradicción* o motivo del conflicto —de acuerdo con el triángulo del conflicto de Galtung (Galtung, 1969)—, influyen

en gran parte en la evolución y resolución del problema en cuestión. La actitud y el comportamiento constituyen, sin duda, variables claves que inciden positiva o negativamente en la resolución de un conflicto. La primera tiene que ver con cómo se sienten las partes en conflicto, cómo perciben al otro (con respecto, consideración o desprecio u odio) y también cómo ven al conflicto en sí mismo. Mientras

que la segunda remite a cómo actúan los contrincantes (si buscan intereses comunes, acción creativa y constructiva o tratan de perjudicar y causar dolor al otro). En el caso marfileño, la *actitud* que prevaleció fue esencialmente *competitiva*, de acuerdo con los tipos de actitudes ante el conflicto elaborados por Cascón (2001), que se recuperan en la siguiente figura.

Figura 3
Tipologías de actitudes ante el conflicto



Fuente: Recuperado de Cascón, 2001.

La dimensión competitiva del conflicto marfileño tuvo que ver con que, en la actitud de los contrincantes, prevalecieron más los objetivos perseguidos que la relación; por tanto, predominó el *yo gano, tú pierdes*. Eso significa que la actitud de los actores en conflicto nunca valoró tanto los fines perseguidos como las relaciones entre los contrincantes, para que, en consecuencia, la resolución del conflicto se hiciera de forma pacífica (sea a través de la cooperación y/o negociación como mejores formas de resolución de un conflicto). Sino al contrario, en la actitud de los actores existió una desproporción entre los objetivos perseguidos y las relaciones entre los contrincantes; es decir, valoraron de forma desigual dichos elementos, de manera tal que la resolución del conflicto desencadenó, lamentablemente, en su forma más extrema y negativa, que es la violencia (Galtung, 2004; 2016).

Aunque el movimiento social insurreccional integró el gobierno de la república marfileña como camino (cuestionable, por cierto) para el desarme, desmovilización y reintegración de los insurgentes, este proceso nunca pudo concretarse en realidad. Los esfuerzos y sacrificios realizados por el gobierno marfileño en turno, para una resolución pacífica del conflicto, resultaron insuficientes por no haber cambiado nada en la actitud de los actores del movimiento social que, con el apoyo del árbitro central del conflicto como Francia (TV5Monde, 2019; Granvaud y Mauter, 2018), estaban obstinados por el acceso al poder político, a toda costa. Costa de Marfil continuó escindido en dos partes de 2002 hasta 2010, cuando bajo la presión de la comunidad

internacional, accionada por la propia Francia, se celebraron las elecciones presidenciales.

La precariedad de la situación marfileña condujo evidentemente a una crisis poselectoral, donde los dos candidatos de la segunda vuelta presidencial fueron proclamados ganadores. El primero, Alassane Ouattara (que contaba con el apoyo del movimiento social insurreccional, Francia y la comunidad internacional), fue declarado ganador por la Comisión Electoral Independiente marfileña; decisión que fue certificada por Young-jin Choi, entonces representante especial del secretario general de la ONU en Costa de Marfil. Mientras que el segundo, Laurent Gbagbo fue proclamado más tarde también ganador por el Consejo Constitucional Marfileño. La pregunta es ¿por qué? ¿Cómo se hace la proclamación de los resultados de las elecciones presidenciales en Costa de Marfil? ¿Quién proclama estos resultados, de acuerdo con la legalidad constitucional marfileña?

En Costa de Marfil, de acuerdo con los ordenamientos jurídicos constitucionales, la Comisión Electoral Independiente proclama los *resultados provisionales* de las elecciones presidenciales, mismos que se transmiten oficialmente al Consejo Constitucional que recaba todas las irregularidades e inconformidades del proceso electoral aportados (en caso de que existieran), se reúne para revisarlas, decidir y proceder a la proclamación de los *resultados definitivos* del ganador de las elecciones presidenciales, los cuales son irrevocables. En el presente caso, tras la revisión de las pruebas aportadas por el candidato Laurent Gbagbo acerca de las irregularidades en el proceso

electoral, sobre todo en casillas de voto en el norte del país, bajo control del movimiento social insurreccional donde se afirma que hubo fraudes electorales masivos, el Consejo Constitucional resolvió y decidió como ganador de las elecciones presidenciales de 2010 a Laurent Gbagbo. Dicha decisión fue invalidada por la comunidad internacional que declaró reconocer como nuevo presidente de Costa de Marfil a Alassane Ouattara.

¿Hasta dónde puede la comunidad internacional interferir en las elecciones nacionales de los países? ¿Para qué sirve entonces el principio de soberanía westfaliana como elemento fundamental en la existencia de los Estados modernos, que implica una autoridad absoluta con la certeza de su condición única y estatus de fuente unitaria de la cual radica y emana toda forma auténtica de gobierno? Sin lugar a duda, las contribuciones teóricas realistas y neorrealistas ayudan a entender esta situación. Desde Hans Morghentau pasando por Kenneth Waltz, hay elementos pertinentes que, considerados desde una mirada complementaria, ayudan a entender esta cuestionable injerencia de algunos Estados en asuntos nacionales de otros, en violación del clásico principio de soberanía estatal. Morghentau (1986) nos instruye que la realidad entre los Estados está permeada por una dinámica conflictiva de permanentes luchas y pugnas, donde cada Estado busca salvaguardar su interés nacional. Esto constituye prácticamente una ley de la naturaleza humana a partir de la cual, para que un Estado sobreviva o prevalezca en este mundo bélico, es necesario que tenga más poder, porque su supervivencia depende precisamente de que tenga acumulado el poder (sea militar,

industrial y tecnológico, político, económico e incluso cultural, entre otros).

Esta reflexión se entiende mejor si se conecta con la perspectiva de Waltz (1988; 2007), que viene a cuestionar el propio sistema internacional. Según este autor, el sistema internacional, además de estar permeado por la conflictividad, se caracteriza por la *anarquía* como principio ordenador. En otras palabras, el sistema internacional luce por la falta de un gobierno centralizado que cumpla el papel de autoridad por encima de todos los Estados, con el propósito de garantizar el respeto y aplicación de las leyes internacionales, imponiendo sanciones a los que las violan. Con eso, estos teóricos ilustres de las relaciones internacionales ayudan a entender que solo los Estados con mayor poder tienden a prevalecer en el sistema internacional, mientras que aquellos que no cuentan con ninguna autoridad, o con un poder insignificante, se encuentran prácticamente en situaciones de inferioridad y dominación por parte de los más poderosos.

Es ahí donde cobra relevancia el posicionamiento crítico de Paolini, Elliott y Moran (1999) acerca de las relaciones internacionales. Los planteamientos de su posicionamiento develan las relaciones internacionales como tradicionalmente construidas de forma estrecha, pero también limitadas en el discurso sobre la política mundial. Estos autores cuestionan en este sentido, el estancamiento habitual de las relaciones internacionales por su desatención al rango de temas esenciales en el análisis político y social contemporáneos, sino también la dimensión esencialmente auto centrada y circunscrita de estas a la causa de los países del Norte; es decir, unas relaciones internacionales

asimétricas, en exceso sensibles y orientadas hacia el Norte global. Con base en este telón de fondo, resalta, finalmente, que las relaciones internacionales marginan, socavan y entorpecen lo que ha sido caracterizado como el tercer mundo o Sur Global.

En este sentido, la realidad marfileña arriba planteada se tradujo en un caos poselectoral que sumió a Costa de Marfil en una guerra civil sin precedentes. Dos presidentes investidos para un solo país (*Público*, 2010; *La Vanguardia*, 2010; *Expansión*, 2010). Tras cuatro meses de enfrentamientos, amenazas y negociaciones infructuosas, Francia decidió ponerle fin al problema marfileño con la opción militar. De acuerdo con Frasson-Quenoz (2011), en dicha crisis interna, “Francia tuvo un rol de primer plano en la definición del método de intervención” (p. 133), debido a que, el principal argumento utilizado para la intervención militar fue –asevera el autor– “la responsabilidad de proteger las poblaciones como herramienta diplomática para superar los obstáculos habituales en el Consejo de Seguridad” (pp. 133-134). Por lo que, fueron autorizados –insiste Frasson-Quenoz (2011)– “todos los medios necesarios a fin de cumplir su mandato de proteger a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física, abriendo el paso a una intervención militar en contra de las fuerzas de Gbagbo” (p. 134).

Las fuerzas francesas en apoyo a las milicias del movimiento insurreccional derrocaron a Laurent Gbagbo el 11 de abril de 2011 tras

varios días de combate. Su captura implicó, desde luego, la llegada al poder de Alassane Ouattara, su contrincante apoyado por el movimiento social insurreccional, Francia y la comunidad internacional. También significó un ajuste de cuentas genocida contra los partidarios del presidente derrocado, sus familiares, simpatizantes, seguidores, así como poblaciones y etnias que le fueron leales. Los informes de Human Rights Watch (2011) y de Amnesty International (2011) al respecto, intitulados respectivamente “*Los mataron como si nada. La necesidad de justicia para los crímenes poselectorales en Costa de Marfil*” y “*Costa de Marfil, ‘revisaron su identificación y lo mataron’⁵. Retrospección sobre seis meses de violencias poselectorales*”, arrojan datos asombrosos: más de 3 mil muertos, más de 150 mujeres violadas, miles de desplazados y refugiados, así como daños materiales enormes.

En definitiva, el método de gestión y resolución del conflicto marfileño dejó mucho que desear, por haber constituido un enorme obstáculo a la paz y la reconciliación en Costa de Marfil. En efecto, esta forma de resolución del problema marfileño generó grandes fisuras y desintegraciones sociales internas que el país sufre todavía. Permanecen aún rencores, odios y desdenes generalizados a través del país. El régimen de Alassane Ouattara, que asumió el poder en 2010, aún sigue siendo vengativo y ha mostrado grandes limitaciones para reconciliar al país y unir a los marfileños. El problema de la marfilidad, fuente de la mayoría de las cri-

⁵ Los títulos de los informes señalados son una traducción propia porque las versiones originales vienen en francés.

sis en Costa de Marfil durante las dos últimas décadas, parece haber sido dormido y callado –pero no resuelto ni tampoco superado– con un régimen que ha hecho del uso de la fuerza y la represión el sustento de su gobierno.

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis retrospectivo del movimiento social insurreccional ocurrido en Costa de Marfil entre 2002 y 2011 devela la complicada realidad de la construcción identitaria en África, continente arbitrariamente balcanizado desde la colonización occidental, donde la cuestión identitaria constituye aún un tema sensible, fuente de grandes controversias y guerras intestinas, sino también, una realidad que polariza a los Estados africanos en lo endógeno como en lo exógeno, a raíz de que, el devenir identitario de la nación se ha convertido, en varios casos, en una problemática difícil de subsanar ante la densa heterogeneidad étnica, cultural, lingüística y religiosa existente.

Así, a pesar de anclar su reivindicación en la compleja crisis identitaria marfileña, el movimiento social en cuestión incumplió con su pretensión de cambio social identitario interesado por el poder político, por haber sido cooptado por Francia para asegurar los intereses de afianzar la influencia regional de esta a partir de la reimplantación de una dominación neocolonial sin precedentes, a cambio del acceso y “control” del poder político –que, en realidad, nunca alcanzan a controlar efectivamente por la cuestionable forma en que acceden a él, sino también, por los pactos de dependencia neocolonial que lo rodean–. En consecuencia, el problema marfileño cada vez más agudizado,

fue gestionado torpemente y, desde luego, mal resuelto en detrimento del clásico principio de soberanía westfaliana.

Es así como en África, potencias occidentales como Francia se han servido de las crisis (manifiestas o latentes) para asegurar su (re)posicionamiento geopolítico y estratégico, en la mayoría de los casos, afectada o comprometida por las acciones de gobiernos en turno, considerados contraproducentes para la supervivencia y funcionamiento de su sistema neocolonial sustentado en un capitalismo depredador.

REFERENCIAS

- Amnesty International. (2011). Côte d'Ivoire. Ils ont regardé sa carte d'identité et ils l'ont abattu. Retours sur six mois de violences post-électorales. Disponible en <https://lider-ci.org/wp-content/uploads/2015/03/afr310022011fr.pdf>
- Arancón, F. (27/11/2015). Los caprichos fronterizos de África. *El Orden Mundial*. Disponible en <https://elordenmundial.com/los-caprichos-fronterizos-de-africa/>
- Babo, A. (2012). L'étranger à travers le prisme de l'ivoirité en Côte d'Ivoire: Retour sur les regards nouveaux. *Migrations Société*, 24 (144), 99-120.
- Babo, A. (2013). *L'étranger en Côte d'Ivoire. Crises et controverses autour d'une catégorie sociale*. Francia: Ediciones L'Harmattan.
- Badi, M.K. (2012). La política africana de Francia: rupturas y continuidades del neocolonialismo. *Astrolabio* (9), 88-117.
- Bape, J. (2006). *El bombero pirómano. La actuación criminal de Francia en África contemporánea*. España: Asociación Cultural Oozeabap.

- Bayart, J.F. (1999). L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion. *Critique internationale*, 5, 97-120. <https://doi.org/10.3406/criti.1999.1505>
- Bayart, J.F. (2006). *L'État en Afrique, la politique du ventre*. Francia: Fayard.
- Bloch, A. (1994). Multiculturalismo, teoría posmoderna y redefinición de la identidad nacional norteamericana. *Estudios sobre Culturas Contemporáneas*, VI (16-17), 59-71.
- Brunel, S. (13/06/2017). Côte d'Ivoire. Des années de guerre franc-africaine enfin révélées. *Révolution Permanente*. Disponible en <https://www.revolutionpermanente.fr/Cote-d-Ivoire-Des-annees-de-guerre-franc-africaine-enfin-revelees>
- Campos, A. (1998). Fronteras coloniales, Estados africanos y estados de frontera. *Relaciones Internacionales* (3). Disponible en https://www.revistadelibros.com/articulo_imprimible_pdf.php?art=1964&t=articulos
- Cascón S. (2001). Educar en y para el conflicto. *Cátedra Unesco sobre paz y derechos humanos*. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en <http://pacoc.pangea.org/documentos/educarenypa-raelconflicto.pdf>
- Chauveau, J. P. y Dozon J. P. (1985). Colonisation, économie de plantation et société en Côte d'Ivoire. *Cahiers ORSTOM, Serie Sciences Humaines*, 21 (1), 63-80.
- Chauveau, J. P. y Dozon J. P. (1987). L'État, l'économie de plantation et les ethnies en Côte d'Ivoire, en Terray, E. (Ed.), *L'État contemporain en Afrique* (pp. 221-296). Francia: Ediciones L'Harmattan.
- Constitution Ivoirienne du 23 juillet 2000. (2000). Disponible en <http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/ea778cb20fbd7a-77fe62ae0c85bbd87c0757abd.pdf>
- Coquery-Vidrovitch, C. (1976). La mise en dépendance de l'Afrique noire. Essai de périodisation, 1800-1970. *Cahiers d'études africaines*, 16 (61-62), 7-58. Doi <https://doi.org/10.3406/cea.1976.2888>
- D'Ersu, L. (2007). La crise ivoirienne, une intrigue franco-française. *Politique africaine*, 105 (1), 85-104. Doi <https://doi.org/10.3917/polaf.105.0085>
- Expansión*. (04/12/2010). Costa de Marfil, al borde de la guerra civil entre dos presidentes. Disponible en <https://expansion.mx/mundo/2010/12/04/costa-de-marfil-al-borde-de-la-guerra-civil-entre-dos-presidentes>
- Flan, G. L. (2020). *Construcción identitaria en África. El caso de la marfilidad en Costa de Marfil* [Tesis doctoral]. Colima, México: Universidad de Colima.
- Flan, G. L. (2018). La soberanía poscolonial de los países de África occidental francesa. Una desviación del paradigma westfaliano, en Gloria V., Sánchez, A. y Fernández, A. (Coords.), *Diálogos interdisciplinarios desde las ciencias sociales* (pp. 77-98). México: Universidad de Colima.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Argentina: Fondo de Cultura Económica. Disponible en <https://www.uv.mx/tipmal/files/2016/10/M-foucault-seguridad-territorio-poblacion.pdf>
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Argentina: Fondo de Cultura Económica. Disponible en <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2015/08/Libro-foucault-m-el-nacimiento-de-la-biopolitica-espanol.pdf>
- Frasson-Quenoz, F. (2011). Crisis en Costa de Marfil. Antecedentes internos e implicaciones internacionales, *OASIS* (16), 124-136.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace and peace research. *Journal of Peace Research*, (6), 3, 167-191.
- Galtung, J. (2004). Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia. Dis-

- ponible en red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/081020.pdf
- Galtung, J. (2016). La violencia cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategia* (183), 147-168.
- González, M. (2002). Las minorías étnicas en Canadá, Estados Unidos y México. *Comercio Exterior*, 52 (1), 80-90.
- Granvaud, R. y Mauger, D. (2018). *Un pompier pyromane. L'ingérence française en Côte d'Ivoire, d'Houphouët-Boigny à Ouattara*. Francia: Survie.
- Hart, A. (30/05/2011). ¿La France, gendarme de l'Afrique? *Slate Afrique*. Disponible en <http://www.slateafrique.com/2319/france-gendarme-de-l-afrique>
- Hechter, M. (1996). Ethnicity and rational choice theory, en Hutchinson, J. y Smith, A. (Cords.) *Ethnicity*, 90-97. Reino Unido: Oxford University Press.
- Hechter, M. (1986). Relations choice theory and the study of race and ethnic relations, en Rex, J. y Mason, D. (Cords.), *The theory of race and ethnic relations*, (pp. 264-279). Reino Unido: Cambridge University Press.
- Human Rights Watch. (2011). *Ils les ont tués comme si rien n'était. Le besoin de justice pour les crimes post-électorales en Côte d'Ivoire*. Disponible en <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/cdi1011frwebwcover.pdf>
- Ina Talk Shows. (17/06/2014). *Guillaume Soro à propos de la Côte d'Ivoire* [Video]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=tGH0qfLmfw>
- Kairouz, M. (19/08/2016). Ce jour-là: le 19 septembre 2002, une tentative de coup d'État ébranle profondément la Côte D'Ivoire. *Jeune Afrique*. Disponible en <http://www.jeuneafrique.com/356203/politique/jour-19-septembre-2002-tentative-de-coup-detat-ebanle-profondement-cote-divoire/>
- Kenneth, H. (26/09/2016). Fronteras africanas: la necesidad de una ciudadanía africana ahora. *Umoya*. Disponible en <https://umoya.org/2016/09/26/fronteras-coloniales-la-necesidad-de-una-ciudadania-africana-ahora/>
- Krasner, S. (2001). *Soberanía. Hipocresía organizada*. España: Paidós Ibérica.
- La Vanguardia*. (06/12/2010). Costa de Marfil al borde del caos con dos presidentes y dos primeros ministros. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20101206/54083276618/costa-de-marfil-al-borde-del-caos-con-dos-presidentes-y-dos-primeros-ministros.html>
- Marshall, R. (2005). La France en Côte d'Ivoire: l'interventionnisme à l'épreuve des faits. *Politique Africaine*, 98 (2), 21-41. Doi <https://doi.org/10.3917/polaf.098.0021>
- Mballa, L.V. (2020). Un acercamiento al concepto de comunidad en el universo tradicional negroafricano. *Estudio de Asia y África*, 55 (2-172), 295-324. Doi <https://doi.org/10.24201/ea.v55i2.2488>
- Mballa, L.V. (2008). El Estado africano: entre crisis y conflictos. *Razón y palabra* (62), 1-12.
- Mbembe, A. (2002). On the power of the false. *Public Culture*, 14 (3), 629 - 641. Doi <https://doi.org/10.1215/08992363-14-3-629>
- Molina, J. G. (2009). Multiculturalismo y pueblos indígenas (la situación en Puebla). *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.* (23), 38- 60.
- Morgenthau, H. (1986). *La política entre Estados. La lucha por el poder y la paz*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ndlovu-Gatsheni, S. J. (2012). Bringing identity into International Relations: Reflections on Nationalism, Nativism and Xenophobia in Africa, en Cornelissen, S.; Cheru, F. y Shaw, T.M. (Eds.), *Africa and International Relations in the 21st Century* (pp. 69-86). New York: Palgrave Macmillan.

- Nubukpo, K.; Belinga, M. Z.; Tinel, B. and Dembele, D. (2016). *Sortir l'Afrique de la servitude monétaire: À qui profite le franc CFA*. Francia: Editorial La Dispute.
- Paolini, A.J.; Elliott, A. and Moran, A. (1999). *Navigating Modernity: Postcolonialism, Identity and International Relations*. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.
- Prebisch, R. (1976). Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la CEPAL*, 6 (1). 7-73
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Público*. (04/12/2010). Costa de Marfil: dos presidentes para un país al borde de la guerra civil. Disponible en <https://www.publico.es/internacional/costa-marfil-presidentes-pais-al.html>
- Rubio, L. A. (2008). África para los africanos. *Trabajos y ensayos*, (8), 1-18.
- Rossantanga-Rignault, G. (2012). Identités et démocraties en Afrique. Entre hypocrisie et faits têtus. *Afrique Contemporaine*, 2 (242), 59-71.
- Saenz, S. (22/09/2012). Las engañosas fronteras del continente africano. *Iceberg*. Disponible en <http://www.icebergci.com/2012/09/22/las-enganosas-fronteras-del-continente-africano/?lang=es>
- TV5Monde. (11/06/2019). *Côte d'Ivoire: la menace du concept de l'ivoirité ressurgit*. [Video]. Youtube. Disponible en <https://information.tv5monde.com/video/cote-d-ivoire-la-menace-du-concept-de-l-ivoirite-ressurgit>
- TV5Monde. (23/01/2019). Côte d'Ivoire, le rôle de la France dans la chute. [Video]. Youtube. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=ruEb_qz6qy4
- Unione Comunista Internazionale*. (01-06/2003). Intervention de l'armée Française en Côte d'Ivoire: derrière des arguments humanitaires, une opération pour protéger des intérêts impérialistes. Disponible en <https://www.union-communiste.org/it/2003-01/intervention-de-larmee-francaise-en-cote-divoire-derriere-les-arguments-humanitaires-une>
- Verschave, F. (1998). *France-Afrique: le crime continue*. Francia: Ediciones Tahin Party.
- Waltz, K. (1988). *La teoría de la política internacional*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Waltz, K. (2007). *El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. España: Fondo de Cultura Económica. Disponible en <https://zoopolitikon-mx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>

El Proceso de Kimberley: una contribución a la resolución de los conflictos en África

Nelson García Pernía*

RESUMEN

Desde la puesta en marcha del Proceso de Kimberley, en el 2003, el comercio de diamantes entró en una nueva fase de supervisión a nivel internacional. La razón que motivó tal iniciativa fue la recurrente inestabilidad política que marcó a países como Sierra Leona y Angola, donde grupos armados utilizaban la explotación de este mineral como vía de financiamiento para socavar la estabilidad sociopolítica tras la búsqueda de acceder al poder por la vía de la fuerza. Con la entrada en vigor, el Proceso ha incorporado progresivamente a los diversos actores vinculados a la explotación de esta gema en sus intentos de intervenir y controlar la cadena de comercialización convirtiéndolo en un instrumento promotor de la paz a nivel global.

Palabras clave: Proceso de Kimberley, diamantes, África, gobernanza.

The Kimberley Process. A contribution to the resolution of conflicts in Africa

ABSTRACT

From the beginning of the Kimberley Process in 2003, the diamond trade entered a new stage of international supervision. The main reason that triggered this initiative was the recurrent political instability that marked countries like Sierra Leone, and Angola, where some armed groups took advantage of the

* Magíster en ciencias políticas. Profesor de estudios africanos de dedicación exclusiva en la Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad de Los Andes, Mérida (Venezuela). Investigador del Centro de Estudios de África y Asia (CEAA-ULA). Coordinador de Publicaciones y Redes de la Asociación Venezolana de Estudios sobre China (Avech), miembro de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África (Aladaa), (Venezuela). [nelsongarcia Pernia@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-9915-5883].

Recibido: 18 de noviembre de 2020 / Modificado: 21 de febrero de 2021 / Aceptado: 5 de abril de 2021

Para citar este artículo:

García Pernía, N. (2022). El Proceso de Kimberley: una contribución a la resolución de los conflictos en África. *OASIS*, 35, pp. 235-253

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.12>

exploitation of this mineral to undermine the sociopolitical stability after trying to come into power by force. Through this enforcement, the process has gradually joined up several actors linked to the exploitation of this gemstone in their attempts to take part in and take control of this marketing chain, thus turning it into a worldwide promoting instrument of peace.

Keywords: Kimberley Process, diamonds, Africa, governance.

1. INTRODUCCIÓN

Luego de las independencias políticas entre 1950-1960, ha sido lugar común la asociación del continente africano con el fenómeno de la violencia por el impacto que genera en aquellas sociedades donde tiene lugar. En este sentido, le ha correspondido a los medios de comunicación la difusión de una realidad en apariencia sumida en permanente crisis, al señalar el acceso a la toma violenta del poder como una de las vías rápidas, dando paso a la proliferación de grupos armados, cuyo interés es el acceso o dominio de territorios como forma de confrontar al Estado. Ante tal situación, se desprende que todavía persistan en nuestras sociedades difusas imágenes que suponen un caos estructural con exacerbada violencia “étnica” y efectos dramáticos en materia de bajas mortales y desplazados.

Bajo esta línea, la noción de violencia se ha convertido en una asociación (África-violencia) que ha generado una vasta literatura que intenta rastrear los orígenes y posibles soluciones de los conflictos armados, en especial en el África subsahariana. En relación con este aspecto de

forma particular, dos posturas han dominado el debate: “la primera ve los orígenes de la violencia en la ausencia de desarrollo económico, la pobreza y la necesidad. La segunda sostiene que la debilidad de las instituciones políticas y sociales es la causante” (Chabal, 2007). Visto desde esta perspectiva, se trata de una “realidad” que ha incidido en la consolidación estatal, por cuanto han intervenido fuerzas centrífugas y centrípetas a lo interno de cada país que mantiene crisis dentro de sus fronteras.

Uno de los catalizadores de las crisis en África ha sido el comercio ilícito de minerales. Esta actividad se ha convertido en una de las vías para el financiamiento de conflictos armados, violación de los derechos humanos, así como el derrocamiento de gobiernos. La abundancia de minerales en el subsuelo de los países que conforman la Comunidad de Desarrollo de África Austral (Sadc, por sus siglas en inglés), por ejemplo, aportan cerca del 50% de la producción mundial de minerales, entre los que destacan: oro, diamantes, asbesto, cobre, entre otros. Por esta razón, la importancia de esta región se sobredimensiona otorgándole relevancia geopolítica.

Por el impacto negativo que estaba generando en las sociedades africanas el comercio ilegal de minerales, dos fueron los países que motivaron la discusión sobre la relación diamantes-conflictos al ser los casos más emblemáticos. Por un lado, la guerra civil en Sierra Leona, entre 1991-2001 y, por el otro, Angola, durante 1975-2002, dio pie para que se configurara el Proceso de Kimberley, en la ciudad de Kimberley, Sudáfrica, respaldado por las Naciones Unidas a través de la Resolución 1459 en 2003, con el objetivo de impulsar

controles en todos los niveles de la cadena de comercialización. Desde entonces, el Proceso ha ido incorporando actores asociados con el negocio, contemplando expulsiones para quienes no cumplan los protocolos que lo rigen como premisa hacia un comercio lícito y transparente.

Así, el presente trabajo tiene como finalidad analizar el surgimiento de escenarios conflictivos, el alcance y las limitaciones de esta iniciativa en la resolución de las crisis en **África** y su incidencia en la gobernanza, sobre todo en aquellas zonas donde el fenómeno de la violencia ha estado asociado a la explotación de este mineral.

2. SOBRE LOS CONFLICTOS EN EL ÁFRICA POSCOLONIAL¹

Uno de los elementos que se le suele atribuir como condición inherente al continente africano es la recurrente violencia en la que se encuentra inmerso. Ante tal simplificación, diversas han sido las ciencias sociales encaminadas a aportar marcos de análisis orientados

a abordar con exhaustividad la naturaleza de los conflictos que tienen lugar en el África contemporánea y mediar en posibles soluciones donde este fenómeno ha tenido y tiene lugar. A raíz de ello, la intensidad, así como el número de bajas², es parte de un panorama que se generaliza al asumir que tales escenarios son parte de un caos estructural atendiendo a un único origen.

Aunque de caracteres diversos, los conflictos en África han tenido un mismo detonante que ciertamente repercute en el conjunto del entramado sociopolítico. Esto es, se trata de un Estado nacionalmente mal integrado cuya soberanía, más externa que interna, no suele acompañarse de la legitimidad sociológica. Por consiguiente, conformado luego de un rápido, pero profundo proceso colonial, las bases que habrían de sostener a la nueva institucionalidad derivaron en una organización edificada de forma vertical, donde los roles entre Estado y partido político se hicieron difusos, tan pronto como llegaba al ocaso la primera década de las independencias, dando pie para que se forjaran marcadas líneas entre aquellos que formaban

¹ Diverso ha sido el tratamiento dado al tema de los conflictos en el África contemporánea. Tales enfoques se han redefinido en función de las dinámicas a nivel continental y global, donde el reduccionismo a lo estrictamente étnico o económico se ha dejado de lado para emprender nuevos esquemas de análisis. En este sentido, el tema de las rebeliones armadas, así como las formas de violencias que surgieron tras el final de la guerra fría, nos ofrecen dos lentes diferentes, no excluyentes, desde las cuales aproximarnos al estudio académico de la guerra en el continente (Navarro, 2013). Dada la naturaleza del presente trabajo, asociada a las dos líneas señaladas, el análisis de la economía política de los minerales en África se inserta dentro de este debate, dado el papel que tiene el continente en cuanto a explotación mineral se refiere. Ver Freund (2007).

² La naturaleza y el impacto que tienen los escenarios conflictivos en el continente africano no siempre se restringen a un solo patrón. Es por ello que en África subsahariana, la distinción entre conflictos armados menores, intermedios y grandes o entre conflictos internos (“guerras civiles”) interestatales, internos internacionalizados y “extrasistema” no siempre es sencilla. Ver al respecto Cramer (2007).

parte del nuevo discurso político dominante y los que no estaban dentro (Kabunda, 2011).

Bajo este escenario de contracción estatal, las respuestas no se hicieron esperar, ya que las fronteras e intereses al interior de los nuevos Estados nacionales se tornaron débiles, al no ser parte integral de los proyectos políticos. A raíz de ello, fueron tres los objetivos de los grupos que no se vieron beneficiados de la toma de decisiones por parte del poder central:

1) Mayor participación en las cuotas de poder e ingresos estatales; 2) o lo contrario: separación de una región del seno de la unión estatal –generalmente ocurre en aquellas regiones periféricas que son ricas en recursos naturales y no quieren compartir su riqueza con el centro–; 3) el mantenimiento de la identidad aborígen en lo cultural, lingüístico o religioso en oposición a la penetración extranjera (Tetzlaff, 1994).

La combinación de estos factores fue el preámbulo de confrontaciones cuyos resultados e impactos más inmediatos se manifiestan en el seno de la sociedad, al ser el blanco visible y con ello el más vulnerable. Atendiendo al origen de cada uno de estos elementos generadores de violencia, así como a aquellos que los alientan, destaca el hecho que los mismos no son orquestados al estilo de las confrontaciones tradicionales. Al respecto, son tres los elementos que los distinguen:

1) Estos conflictos son apolíticos; 2) atacan deliberadamente a los civiles con algún propósito; 3) se basan en el negocio de la guerra, es decir, en cómo usan la violencia para generar recursos. En este sentido, independientemente de actores en juego, la violencia se convierte en elemento instrumentalizado

cuyo fin último es alcanzar cuotas de poder, incluso al margen de las propias estructuras estatales formales (Chabal, 2007).

Como mecanismo de control institucional de los grupos generadores de violencia, inmediatamente se establecen los linderos entre aquellos que lo detentan y quienes aspiran a formar parte de él. En tal sentido, lo que esto significa en términos concretos es que, a pesar de las estructuras políticas formales existentes, el poder transita esencialmente a través del sector informal. O mejor dicho, es en la interacción entre lo formal y lo informal donde se ejerce el poder en el continente. En consecuencia, el ejercicio y el funcionamiento institucional fue personalizado en provecho propio como parte de la conducta del liderazgo político después de 1965 (Chabal, 2007).

Por cómo se concibió el liderazgo se derivó la participación que los grupos “periféricos” habrían de tener en el juego político, situación que estaba mediada por la forma en que los regímenes neopatrimoniales establecían las coaliciones que garantizarían la estabilidad. Por ello, las alianzas así como los discursos utilizados fueron esenciales para delimitar y establecer quiénes quedaban dentro de los espacios de discusión, porque que los discursos, por tanto, crearon una jerarquía de poder en la que aquellos que no entendían el lenguaje dominante de la política estaban de hecho privados del derecho a votar. La élite que hablaba el lenguaje dominante, formaba la comunidad a la que todos estaban subordinados (Ake, 1995).

Al ser el Estado neopatrimonial un foco generador de conflictos, los niveles de legitimidad sobre el funcionamiento de la propia insti-

tucionalidad quedó en una encrucijada, al dar respuesta a su propio funcionamiento interno en medio de actores no estatales que buscaban una porción del poder. Así, pues, dada la falta de operatividad en términos de control y seguridad interna, se fraguaron en países como Somalia o la República Democrática del Congo, escenarios de violencia que parecían nunca tener fin, siendo el resultado inmediato un aumento de la crisis armada y del desorden, así como una pérdida del espacio político y económico en favor de actores no-estatales armados: rebeldes, milicias, bandidos, etc., que emergen de la crisis de autoridad dejada por un gobierno marchito (Raeymaekers, 2008). A partir del control de espacios por grupos al margen de la institucionalidad, la violencia empezó a formar parte del paisaje sociopolítico, ahora bajo un interés estrictamente político o económico al impulsar redes de apoyo, que en muchos casos están asociadas a los resortes del poder central en sus intentos de mantener su *statu quo*.

Tras la abierta contracción de las estructuras estatales como parte de la instrumentalización a la que fueron sometidas, los secesionismos y la auto-exaltación de la dimensión étnico-cultural, dio pie para que se crearan escenarios propicios en un continente que apenas iniciaba el camino independiente. Durante la fase inicial, creado el Estado, los gobiernos africanos se empeñaron en la búsqueda de una

nación, unificando a las tribus comprendidas en los límites de la propia soberanía. Bajo esta dinámica, el cuerpo estatal, ante la incapacidad de conciliar con las fuerzas que quedaron al margen de la toma de decisiones, quienes representaban a la institucionalidad, al ser desafiado desde adentro, debió empezar por cuidarse a sí mismo y pagar a la policía, militares y a la burocracia para su resguardo como objetivo (Calchi, 1970; Anyang', 1989). Por lo tanto, se alentó el advenimiento de escenarios volátiles en términos de conflictos, ya que las estructuras formales no respondieron a los intereses de los grupos sociales de la periferia, quienes empezaron a demandar mayor presencia en los proyectos diseñados por la clase política dominante.

Desde los entornos del poder central, pasando por la ordenación de alianzas de los sectores al margen, se gestaron formas de confrontación que, en última instancia, perseguían el control territorial como generador de riqueza, incluyendo al propio Estado³. Así, el dominio de fuentes de financiamiento se convirtió en una actividad que ha conducido al surgimiento y organización de grupos rebeldes, haciéndose evidente el auge y consolidación de las redes criminales globales y la gestión de la guerra a través del control de zonas estratégicas. El dominio de recursos naturales forma parte de la exacerbación de los escenarios conflictivos, en

³ Al ser una economía de guerra por los actores que intervienen y los objetivos que persiguen, le corresponde al Estado africano asumir un rol de primer orden ante un desafío que amenaza su estabilidad y supervivencia, al vincular la trilogía: estrategias militares, recursos minerales y grupos rebeldes. Por ello, desde el 2002 se puso en marcha la Arquitectura de Paz y Seguridad en África, impulsada por la Unión Africana, que se ha propuesto ser una respuesta a largo plazo para el mantenimiento de la estabilidad y seguridad, al tener los gobiernos la responsabilidad en la prevención, mediación y resolución de conflictos (African Peace and Security Architecture, Apsa, 2015).

la medida en que estos son parte esencial en la adquisición de armamentos y de los insurgentes que los componen, es decir, son combustibles que avivan los conflictos, tal y como se ha comprobado en los países ricos en recursos naturales como: Liberia, Sierra Leona, Angola o la República Democrática del Congo (Pozo, 2008; Kabunda, 2011).

Con el control de una porción de territorio por parte de grupos al margen de la ley, al mismo tiempo se redefinieron los límites fronterizos al interior de cada Estado, al que muchas veces los cuerpos de seguridad han sido incapaces de acceder, por los niveles de organización de las milicias. Este afianzamiento desde lo territorial se ha visto fortalecido por la variable étnica, debido a que:

En el interior de cada Estado, el espacio en el cual se opera la distribución y la apropiación de las tierras, el espacio urbano, administrativo, escolar, de trabajo y de participación en el poder está determinado por una reproducción étnica que asumen los aparatos del Estado y que enmascaran la diferenciación por medio de clases nuevas de tipo moderno (Zocitzoum, 1987).

Es a partir de entonces cuando las fronteras empiezan a jugar un rol significativo en dos ámbitos particularmente: por un lado, la custodia de los intereses étnico-culturales y, por el otro, el resguardo económico canalizado para la supervivencia de las estructuras que operan paralelo a las fuerzas del Estado. De ello se desprende que el control de los propios entornos utilizados para la comercialización de los recursos naturales orientados al financiamiento de insurgentes, sea una fuente de inestabilidad

al confrontar a la institucionalidad. Bajo este panorama, el acceso al poder lleva implícito el dominio de territorios, cuya importancia se sobredimensiona producto de la riqueza mineral como alternativa de supervivencia en materia financiera.

3. EL PROCESO DE KIMBERLEY: ALCANCES Y LIMITACIONES

Uno de los detonantes de la crisis en África es el control de zonas ricas en recursos naturales por parte de tropas armadas al margen del poder central-formal. Ello ha dado paso a la formalización de redes y estructuras criminales en alianzas con actores extra-continetales que han hecho de la guerra un negocio, al tener el comercio ilícito de minerales como una de las vías para el financiamiento de guerras. Pues bien, si algo no se advirtió durante el contexto de la guerra fría fue que esta ocultó, durante mucho tiempo, las lógicas económicas de las guerras africanas atribuidas a los únicos aspectos ideológicos, étnicos y confesionales, o a los ideales políticos en detrimentos de sus motivaciones económicas (Kabunda, 2011).

Al ser África uno de los reservorios de minerales a nivel global, su revalorización en el siglo XXI se ha incrementado, al ser parte del interés de las potencias tradicionales, además de nuevos actores como China que buscan un espacio en el continente. Si nos referimos al Congo, constatamos también que las riquezas naturales de este país son enormes. El cobre y el cobalto representan más del 50% de las reservas mundiales, y a pesar de las guerras locales, el Congo es todavía el segundo productor de estos minerales a nivel mundial. Dichos minerales se

concentran en la zona sureste del país, en particular en Katanga, mientras que el país produce el 30% de la producción mundial de diamantes y el 20% del cobre (Tablada, *et al.*, 2007).

De los minerales que mayores controversias han generado, en lo que a su extracción y comercialización se refiere, han sido los diamantes. Impregnado de un valor significativo y del cual África es uno de los mayores exportadores del mundo, esta piedra preciosa se ha transformado en el centro de los debates en el marco de los organismos internacionales, con la intención de impulsar controles que permitan reducir los niveles de violencia que se han configurado en torno a la utilización de este recurso. Así, durante buena parte del siglo xx, el negocio de esta codiciada gema estuvo a cargo del grupo sudafricano, *De Beers*⁴. La misma controla en un 80% el comercio mundial y la totalidad del negocio africano. Esta empresa se encarga del proceso de producción, desde la extracción de las minas hasta el proceso de cortar y pulir en la India, Bélgica o Nueva York (Carlin, 2010).

Con la explotación de este mineral se fueron gestando escenarios conflictivos como

forma de supervivencia económica, por medio de prácticas de extracción indiscriminadas. Al mismo tiempo, los procedimientos aplicados por las empresas en la cadena de producción no eran transparentes, al ser cómplices silenciosas de un mineral que se había convertido en un factor de inestabilidad, siendo una de las vías de financiamiento de grupos al margen del Estado, al alentar la violación de los derechos humanos. Bajo esta dinámica, el paisaje sociopolítico de algunos países como Sierra Leona, Angola y otras zonas del continente, fue el socavamiento de las instituciones, vía financiamiento de milicias que pugnan con el poder central.

Asociado a la creciente inestabilidad en la década de 1990, los diamantes se convirtieron en un recurso altamente estratégico. A partir de entonces, la denominación de diamantes de sangre o en conflictos⁵ se volvió parte de los debates internacionales, por el papel que estos desempeñaron en Sierra Leona y Angola particularmente, al ser estos países escenarios dominados por crisis estructurales (Le Billon, 2008). En lo que respecta a Sierra Leona, el inicio de la guerra civil entre 1991-2001 por

⁴ Por ser la empresa más representativa en este sector, la estructura corporativa de *De Beers* es compleja, con una variedad de filiales subsidiarias involucradas en diferentes aspectos del negocio, por ejemplo, Codiam en Amberes. *De Beers* se divide esencialmente en dos empresas principales: *De Beers Consolidated Mines Ltd*, registrado en Kimberly, Sudáfrica, que gestiona los acuerdos que *De Beers* tiene con los principales productores de diamantes en países como Sudáfrica, Botswana y Namibia; y *De Beers Centenary AG*, registrada en Lucerna, Suiza, que controla alrededor del 80% del negocio mundial a través de la Organización Central de Ventas (cso, *Central Selling Organisation* con sede en Londres (Global Witness, 1998).

⁵ Especialmente en África, los beligerantes han financiado sus actividades militares y políticas relacionadas a través de la minería y la venta de diamantes. Todos los conflictos se han caracterizado por violaciones graves de los derechos humanos, abusos, desplazamientos masivos de población interna y la desestabilización de gobiernos reconocidos internacionalmente. Los diamantes utilizados de esta manera han sido etiquetados como “diamantes de conflicto” o “diamantes de sangre” (*Congressional Research Service, Diamonds and Conflict: Policy Proposals and Background*, 2003).

parte del Frente Revolucionario Unido (FRU), quienes bajo el apoyo del Frente Patriótico Nacional de Liberia (NPFL) de Charles Taylor, buscó derrocar al gobierno liderado por el general Joseph Saidu Momoh. Durante este período, la inestabilidad fue parte del panorama nacional en medio de estructuras estatales que progresivamente hicieron de la guerra un negocio, al estar vinculadas, con los grupos al margen del Estado.

Los diversos sectores en conflicto permitieron la expansión de la violencia en medio de un escenario, donde el propio Estado evidenció niveles de contracción que posibilitaron la creación de alianzas entre fracciones que se enfrentaron al poder central en sus intentos de participar del juego político, siendo los golpes de Estado la vía rápida hacia la sustitución del gobierno. Por consiguiente, las abiertas violaciones de los derechos humanos y las prácticas de los grupos rebeldes se centraron en cortar las extremidades de inocentes civiles, incluidos niños (Brayant, 2002). De igual forma, las condiciones de semi-esclavitud a la que eran sometidos aquellos quienes forzosamente participaban de la extracción de las “piedras preciosas”, se sumaba al corolario del drama desencadenado en medio de un escenario complejo que hasta entonces no mostraba posibilidades de abatimiento. Sobre el particular Naciones Unidas expresaba:

Su profunda preocupación por los informes sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas por el Frente Revolucionario Unido (FRU) y otros, incluidos otros grupos militares, contra la población civil, en particular el acoso y el reclutamiento forzoso de adultos y niños para combatir y realizar trabajos forzados, exige que se ponga fin de inmediato a tales actos (Naciones Unidas, 2001).

Al igual que en Sierra Leona, Angola fue parte de los debates en relación con el control ilícito de diamantes por parte de grupos armados. Luego de la independencia de Portugal en 1975, el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) instauró la República Popular de Angola, mientras que el Unita (Unión Nacional para la Independencia total de Angola) proclamó la República Democrática, dando paso a una abierta disputa ideológica y armada por el poder. Para 1976, con apoyo del gobierno cubano se impuso el MPLA a nivel nacional, lo que no imposibilitó la continuidad del Unita como frente guerrillero bajo los auspicios de los Estados Unidos, dando pie a una guerra civil⁶ que se mantuvo hasta abril del 2002, cuando se firmó el acuerdo de paz bajo la observación de la ONU.

Durante los años de enfrentamiento entre ambos frentes (MPLA y Unita) la supervivencia económica estuvo asociada al negocio de los diamantes de forma ilícita. En 1994 los rebel-

⁶ El MPLA tuvo que enfrentar todo tipo de obstáculos para proclamar la independencia el 11 de noviembre de 1975. Las otras agrupaciones fueron utilizadas por los actores foráneos para impedir el éxito de la lucha revolucionaria, aprovechando los niveles de apoyo interno que cada uno de ellos había logrado hasta el momento, ignorando los éxitos militares del MPLA entre 1961-1974, con cuatro zonas político-militares abiertas en Angola que cubrían gran parte del territorio. Así, conforme se consolidó el MPLA a través de alianzas internacionales, en esa misma dirección el FNLA-Unita elevaron los niveles de confrontación que no verán una tregua hasta el 2002 (Álvarez, 2011).

des de Unita controlaron 228 millones de euros en piedras. Ante el impacto del conflicto, a finales de 1990 se pusieron en marcha acuerdos entre los beligerantes, conversaciones que fueron de poco alcance, ya que Unita abandonó la posibilidad de pactar. Por ello, organismos mediadores como las Naciones Unidas expresaban su honda preocupación por la crítica situación en que se encontraba el proceso de paz, como resultado de que la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (Unita) no haya cumplido las obligaciones contraídas (Cambra, 2010; Naciones Unidas, 1998).

Lejos de firmar acuerdos de paz, la década de 1990 fue decisiva, por cuanto Jonas Savimbi, líder del Unita retomó la lucha armada en medio de sanciones y pérdida de apoyo de los Estados Unidos, quien fuera uno de sus aliados durante los años iniciales de la disputa. La fase de declive de la crisis se inició con el arresto y posterior asesinato de Savimbi el 22 de febrero de 2002, desde entonces el país inició un diálogo que pasa por la integración y progresiva desmilitarización del Unita como frente armado. Con el acuerdo firmado en abril de 2002 de cese del fuego, entre el gobierno y los excombatientes se organizó una conferencia en la que se definieron las condiciones de la llegada de la necesaria financiación internacional posconflicto (Levy, 2010).

Finalizados los años de enfrentamientos que marcaron a ambos países, la revisión de las vías de supervivencia económica de los rebeldes fue parte de los debates multilaterales, dado el papel que desempeñó la sociedad civil al ser la más vulnerable. En efecto, contrarrestar el impacto devastador de los conflictos hacien-

do uso de minerales fue una de las medidas acordadas en el seno de las Naciones Unidas, como parte de una política de regulación que busca certificar los diamantes que ingresan al mercado mundial. Bajo este espíritu, en el 2003 el Proceso de Kimberley vino a jugar un papel importante en los intentos de controlar el acceso de los diamantes al comercio mundial, haciendo énfasis en su procedencia y teniendo como antecedente el papel que los mismos jugaron en el reavivamiento de los conflictos en Sierra Leona y Angola particularmente. Ante la innegable vinculación entre conflictos-diamantes-violación de los derechos humanos, Naciones Unidas destacó:

La importancia de prevenir conflictos tratando de levantar obstáculos para que el comercio ilícito de diamantes en bruto los exacerbe, que es justamente en lo que consiste el Proceso de Kimberley (Naciones Unidas, 2003).

Desde la puesta en marcha del Proceso de Kimberley el exhorto fue dirigido a los gobiernos, así como a las empresas asociadas con la comercialización de diamantes a nivel mundial. El objetivo central era poner freno a la entrada de estas piedras codiciadas provenientes de los conflictos armados, al ser un instrumento que condiciona la estabilidad sociopolítica, así como la abierta violación de los derechos humanos en las zonas de explotación bajo el control de grupos insurgentes. Considerando tales objetivos, sentada las bases que habrían de guiar el sistema de certificación, Naciones Unidas se empeñó en que:

Solo será digno de crédito si todos los participantes han establecido sistemas internos de control para que en la cadena de producción, exportación e importación de diamantes en bruto en su propio territorio no haya diamantes de zonas en conflicto, teniendo en cuenta al mismo tiempo que las diferencias en los métodos de producción y las prácticas comerciales, así como en los controles institucionales aplicables, pueden requerir enfoques distintos para cumplir las normas mínimas (Naciones Unidas, 2005).

Tan pronto como se intensificaron los controles de calidad y procedencia de los diamantes, los resultados en materia de contrabando fueron descendiendo progresivamente, en especial en aquellos países que habían motivado el debate. Con la puesta en marcha del Proceso de Kimberley, poco a poco se fue gestando una asociación tripartita entre gobiernos, empresas y sociedad civil con miras a establecer canales de diálogo en los intentos de legitimar y limpiar la cadena de producción del mineral, desde la extracción hasta su exhibición en las vitrinas. De esta forma, el objetivo central fue la sociedad civil como marco de referencia, al ser ella el eslabón que recibía el mayor impacto en relación con su papel sobre las condiciones semi-esclavas a las que era sometida por los grupos armados que controlaban los espacios diamantíferos. Las razones obedecieron a las secuelas que dejó el conflicto, siendo que entre 1991 y 2002 en Sierra Leona, por ejemplo, murieron violentamente más de 50.000 personas, más de dos millones se vieron desplazadas dentro del país o se convirtieron en refugiados en otros países, y miles fueron víctimas de mutilaciones, violación o tortura (Amnistía Internacional, 2007).

Con el final de la guerra civil en el 2002 y la puesta en marcha del Proceso Kimberley se hizo énfasis en hacer seguimiento entre los diamantes que estaban legalmente en el mercado y aquellos cuya procedencia era dudosa. En Sierra Leona en particular, desde su vinculación al Protocolo se encontró que solo 1,25 millones de dólares eran exportados legalmente en 1999, pero en 2005 la cifra había aumentado a 140 millones ya que el sistema de certificación alentó a más mineros a vender sus diamantes a distribuidores autorizados. Con la supervisión de Sierra Leona se le hizo seguimiento al caso angoleño al ser parte de las discusiones sobre el indisoluble binomio diamantes-derechos humanos, siendo que finalizada la guerra civil se orientaron medidas para controlar el negocio de diamantes que fueron monitoreados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se suponía implícitamente que los diamantes de sangre se extinguieron junto con el movimiento rebelde (Harsch, 2007; Marques, 2011).

Desde la reducción del impacto en materia de inestabilidad política y la violación de los derechos humanos, asociado al comercio ilícito de este mineral fue el espíritu de Kimberley en alianza con gobiernos y empresas relacionadas con el comercio de diamantes a nivel mundial. Al respecto, aquellas firmas como *De Beers*, cuyo monopolio fue casi absoluto en este renglón durante buena parte del siglo xx, se apegó al llamado de la regularización de las condiciones de trabajo y resguardo de sus empleados, para que se formen sindicatos, además contribuir con asistencia sanitaria. Por ello, al formar parte de un acuerdo tripartito entre gobiernos-empresas-sociedad civil, los mecanismos de

concertación en el seno del Protocolo han sido de carácter preventivo en materia de seguridad como condición esencial hacia consolidación de la paz en escenarios asociados al comercio ilícito de diamantes, pero también en aquellos propensos a la inestabilidad.

Desde la puesta en funcionamiento en el 2003, el Protocolo ha contribuido a la disminución de proporción de diamantes de sangre en el mercado internacional, reduciéndose considerablemente del 15% en 2003 al 1% en el 2004 (Carlin, 2010). De igual forma, se ha buscado minimizar los efectos negativos que se generan en aquellas zonas donde la minería informal o artesanal es significativa, que busca ser integrada, de forma satisfactoria, a los controles de supervisión con la finalidad de incluir a los mineros en prácticas de explotación sustentables como mecanismo que conduzca a mejoras de sus condiciones concretas, así como de la gobernanza. Para atender la minera diamantífera a menor escala, el Pleno del Proceso de Kimberley destacó:

El lugar central de las comunidades mineras en el Proceso de Kimberley. Los foros celebrados en Amberes (junio de 2018) y Zambia (septiembre de 2018) dedicaron especial atención a la participación de los mineros artesanales en las estructuras de gobernanza, al desarrollo de mejores prácticas a partir de las experiencias con otros minerales y el oro en la minería artesanal y a pequeña escala, y al fomento del Estado de derecho (Kimberley Process, 2018).

La relevancia de estos últimos controles pasa por dar cumplimiento a uno de los requerimientos que orientó el llamado a la conformación del Proceso de Kimberley, esto es, la abierta y sistemática violación de los derechos humanos por parte de grupos armados que controlaban zonas mineras para su autofinanciamiento. Sobre el particular, se perfilan los principales retos de este acuerdo internacional, al contemplar mecanismos que permitan hacer seguimiento a las zonas donde la extracción de diamantes no goza de reglamentación que permita velar por las condiciones de vida de los mineros. Así, por ejemplo, en las minas *freelance* del Congo, Angola y Sierra Leona los sueldos fijos son inexistentes. La comida en el mejor de los casos es gratis, pero los ingresos dependen exclusivamente del éxito de cada individuo en la tarea paciente e ingrata de buscar diamantes (Carlin, 2010).

Ante la necesidad de darle cumplimiento a los estatutos internos, la República Centroafricana⁷ fue expulsada del Pleno el 23 mayo del 2013 hasta el 2015, al imponerse la prohibición de las exportaciones oficiales de diamantes, coincidiendo con la deposición del presidente François Bozizé el 24 de marzo de 2013, que abrió un nuevo ciclo de inestabilidad en el país, dando paso al progresivo ascenso de grupos rebeldes, como las milicias antibalaka quienes controlan y venden diamantes en aldeas remotas como Boda (provincia de Lobaye) y Guen (provincia de Mambere-Kadeï),

⁷ Durante el 2020 la Federación Rusa asumió la presidencia y Botswana la vicepresidencia del Proceso de Kimberley, dentro de los objetivos se plantearon: una redefinición del concepto de los “diamantes conflictivos” para atender los desafíos de hoy, además elaborar una hoja de ruta para la reintegración de la República Centroafricana e incluir a nuevos países (Naciones Unidas, 2020). Para el 2021 este país africano de nuevo formaba parte del Proceso de Kimberley.

mientras que en la zona oriental, las fuerzas de la Séléka asumieron el control sobre minas de oro artesanales como Ndassima (provincia de Ouaka) (Naciones Unidas, 2014).

Si la minería informal es débil materia de asistencia y seguimiento, el control por parte de los gobiernos es igual de frágil, al intentar contener el avance de los señores de la guerra como principales artífices de escenarios conflictivos. A raíz de ello, se han focalizado en el continente escenarios inestables que tienen como elemento central el control de fuentes mineras, así como el dominio de pasos fronterizos orientados a la vigilancia de zonas al margen del poder central-formal. Atendiendo a tal preocupación, los miembros del Protocolo han señalado la formación de redes criminales que alientan el comercio ilegal de diamantes, sobre el particular el Pleno:

Se pronunció sobre las conclusiones de la visita de seguimiento del Proceso de Kimberley a Ghana y los informes de un grupo de expertos de las Naciones Unidas sobre Costa de Marfil, según las cuales los diamantes extraídos de las minas que se encuentran en la zona controlada por los rebeldes están siendo introducidos en los mercados internacionales a través de Ghana (Kimberley Process, 2006).

Para los grupos insurgentes se ha convertido en una estrategia común vincularse en conflictos en países ricos en recursos naturales como una de las vías para hacer frente al poder central,

en sus intentos de acceder a cuotas de poder *de facto*. En este sentido, se ha hecho evidente la participación de ejércitos de varios países – Angola, Ruanda, Zimbabwe – en la guerra de la República Democrática del Congo⁸. Desde finales de 1990, este país se sumergió en una crisis estructural, siendo tres los episodios que han condicionado la estabilidad: la primera guerra del Congo entre 1997-1998, que llevó al derrocamiento de Mobutu Sese Seko, la segunda guerra del Congo, 1998-2003 y, por último, el conflicto en la provincia de Ituri, que se desarrolla desde 1999. Bajo este escenario, el hilo que ha motivado la crisis ha sido el papel de los recursos minerales como parte de una economía de guerra. Este conflicto se ha mantenido en buena medida gracias a la abundancia de riqueza mineral de este país, que incluye diamantes, en especial en la zona del sur Mbuji-Mayi y Kasai Oriental (Carlin, 2010). Al ser parte de un panorama dominado por milicias, estas ejercen presión en zonas como Walikale, donde diversos grupos armados como: los Mai-Mai, las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda, FDRL, así como los combatientes de Nduma Defensa del Congo, NDC, se financian a partir de la tasación ilegal sobre los minerales de casiterita (*Comité Catholique Contra la Faim et Pour le Développement-Terre Solidaire*, 2014).

Tras la configuración de alianzas de grupos insurgentes, los hilos de las fuerzas gubernamentales han sido parte del negocio diamante

⁸ La República Democrática del Congo forma parte del Proceso desde su puesta en funcionamiento, lo que permite que se inspeccione su producción diamantífera. Sin embargo, ante la complejidad de la crisis que vive el país, quedan pendientes algunas consideraciones relacionadas con la extracción, siendo que el 30% de la producción de diamantes sale del país en secreto (Matthysen y Clarkson, 2013).

tífero, especialmente en aquellos países donde el respeto a los derechos humanos ha sido cuestionado por la comunidad internacional. El ejemplo más notorio lo ofreció el gobierno del ex presidente Robert Mugabe, al ser señalado por la ilegalidad y el maltrato en las minas de diamantes en el distrito de Marange, al oeste de Zimbabue, cerca de la frontera con Botsuana, siendo este último el país africano de mayor importancia en la industria (Carlin, 2010). En este sentido, al no ser consecuente el seguimiento, control y presión en el seno del Protocolo, desde los derechos humanos, pasando por la debilidad en las fronteras, el ingreso de diamantes provenientes de conflictos de un país que sea firmante del Protocolo a uno que no esté dentro, dará pie para que se fortalezcan las redes criminales como elementos perturbadores de la institucionalidad y la paz a nivel continental.

4. LA GOBERNANZA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DESPUÉS DEL PROCESO DE KIMBERLEY

Inaugurado el siglo XXI, el continente africano iniciaba el nuevo milenio con retos que se habían retrasado en el tiempo luego de los

procesos de independencias y a que la ola de democratización, a finales de 1980, no incluyó sus propuestas de transformaciones multipartidistas⁹. En algunos casos, estas transiciones fueron procesos inconclusos que no lograron iniciar una diversificación de las dinámicas que había impuesto la fórmula del partido único, siendo que la real participación política de los partidos de oposición, así como el tratamiento dado a los derechos humanos seguían sin ser considerados íntegramente. En lo que respecta a este último aspecto, su abordaje ha sido recurrente en los diversos organismos internacionales para vincularlos como parte de una agenda que permita contribuir a la construcción de mecanismos de vigilancia sólidos¹⁰.

Así, la reconfiguración del sistema internacional, tras el final de la guerra fría, abrió el compás hacia nuevas confrontaciones de carácter civil que condicionaron la estabilidad política en muchos países africanos. Desde la debilidad estatal, pasando por la fragilidad en las fronteras al hacerlas más porosas, fueron signos de la crisis de gobernanza al enfrentar los Estados y actores en conflicto que progresivamente asumieron roles crecientes en las dinámicas internas en relación con el control ilícito de recursos para su supervivencia. Con

⁹ Cuando cayó el Muro de Berlín en 1989, 42 de los 45 Estados subsaharianos eran regímenes autoritarios en los que se celebraban elecciones libres. Cinco años después, ninguno era oficialmente un Estado de partido único (Iliffe, 2013).

¹⁰ Uno de estos instrumentos que ha buscado sistematizar la relevancia de los derechos humanos en el continente africano ha sido la *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*, que recoge en su artículo 5: Todo individuo tendrá derecho al respeto de la dignidad inherente al ser humano y al reconocimiento de su *status* legal. Todas las formas de explotación y degradación del hombre, especialmente la esclavitud, el comercio de esclavos, la tortura, el castigo y el trato cruel, inhumano o degradante, serán prohibidos (Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981).

el objeto de contribuir a la resolución de los conflictos en escenarios donde el comercio ilegal de diamantes era un claro condicionante a la estabilidad sociopolítica, el Proceso de Kimberley empezó a formar parte de los debates en torno al rol que tales piedras estaban jugando en el comercio y el nexo directo con la paz internacional.

La inclusión dentro de la legislación del Proceso de la trílogía gobiernos-empresas-sociedad civil, le ha otorgado a este último una preponderancia relevante a quienes son los actores más vulnerables en la cadena de comercialización diamantífera. Por ello, como parte de los retos a los que se enfrentaban los Estados africanos, y aquellos dentro de la comunidad internacional, las demandas de las ONG orientadas a la defensa de los derechos humanos a nivel global hicieron que se manifestaran sobre el escaso tratamiento que estaba recibiendo este ámbito en particular. Así, al ser un elemento invisibilizado, al mismo tiempo quedaba al descubierto una crisis institucional en la mayoría de las regiones africanas. La gobernabilidad, entendida como la capacidad de las sociedades y los Estados para gobernarse a sí mismos, se había convertido en un problema y un desafío (Ognimba, 2010).

Bajo esta orientación, y como parte de un negocio donde las ganancias son elevadas, la concertación entre los actores involucrados ha sido un mecanismo esencial hacia el establecimiento

de reglas efectivas que vinculan a todos los representantes. La disposición de los organismos internacionales, y de forma especial, las Naciones Unidas, por el impulso dado al Proceso desde su creación, es darle identidad y regularizar el consumo de estas piedras tan codiciadas en el mercado y evitar que socaven la estabilidad en aquellos países que persiguen el fortalecimiento de sus instituciones, siendo que:

La confianza en las leyes nacionales significa que si los gobiernos participantes no se comprometen plenamente a eliminar todo el comercio de diamantes en conflicto de su territorio, el Proceso de Kimberley no puede ser eficaz. La necesidad del compromiso y la rendición de cuentas del gobierno se aplican no solo a los niveles superiores del gobierno, sino también a los niveles inferiores. Dado que el Proceso de Kimberley se basa en el monitoreo por parte de funcionarios nacionales en todos los niveles de la cadena de producción, los funcionarios de nivel inferior también deben estar libres de corrupción y comprometidos con el programa (Burbank, 2006).

La responsabilidad directa que tiene la Unión Europea¹¹ representada por 27 países, y que cuenta como un solo miembro, su relevancia en la vigilancia y cumplimiento de los estatutos fijados en torno al Proceso es significativa, siendo que su histórica implicación en el negocio de los diamantes ha sido una constante al tener una participación directa en toda la cadena de

¹¹ Desde la puesta en marcha del Proceso, la Unión Europea ha participado en diversos frentes que buscan cimentar los protocolos internos. En este sentido, durante el 2020 asumió la Vicepresidencia del Grupo de Trabajo, donde manifestó interés de colaborar estrechamente con Botswana (Vicepresidenta del Proceso para el 2020) e impulsar esa labor a fin de seguir fortaleciendo la eficacia del Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley (Naciones Unidas, 2020).

comercialización. Previo al establecimiento del Proceso, ya había tomado ciertas acciones para luchar contra los diamantes en conflictos, principalmente por intentar aplicar sanciones desde el Consejo de Seguridad de la ONU contra países africanos (Liberia, Angola y Sierra Leona) (Fernández, 2014). También durante el 2007 asumió la presidencia del Proceso, desde donde buscó fortalecer la joven iniciativa hacia una comercialización diamantífera transparente, al ser Europa uno de los destinos importantes de este mineral.

Si los gobiernos de los países firmantes tienen cuotas de responsabilidad en materia de vigilancia y compromiso sobre los acuerdos, igual rol cumplen los actores no estatales y su participación en materia de gobernanza. Este es el caso del Consejo Mundial del Diamante, que surgió en el 2000 al calor del propio Proceso, teniendo una vinculación directa con la cadena de valor de este mineral, además de contribuir con el diseño de estrategias, asumiendo un rol destacado en la vigilancia y el control del comercio de esta gema a nivel global. Del mismo modo, el Partenariado África Canadá se centra en la promoción de un desarrollo económico sostenible para el continente africano, evitando con ello una explotación indiscriminada de los recursos naturales y su incidencia con los derechos humanos. La importancia de estos grupos radica en que son promotores de procedimientos administrativos transparentes en la comercialización diamantífera. Adicionalmente, el Consejo Mundial del Diamante creó un Sistema de Garantías, mediante el cual los compradores y vendedores de diamantes en bruto o tallados deben hacer declaraciones escritas en todas sus facturas que aseguren que

no se trata de diamantes de conflicto (Palacián de Inza, 2011).

Atendiendo a los múltiples actores asociados con el comercio diamantífero, el Proceso de Kimberley, desde su puesta en funcionamiento, se convirtió en un espacio donde el objetivo ha sido promover la paz y la estabilidad, donde esta piedra se había utilizado como instrumento de inestabilidad. Bajo esta perspectiva, los gobiernos y empresas tienen responsabilidades directas en la administración y el diseño de políticas en torno a su explotación, ya que la gestión, manejo y claridad resulta esencial en la prevención de posibles escenarios conflictivos conducentes a la violación de los derechos humanos.

Como parte del regular funcionamiento a nivel de supervisión y control en materia de reglamentación por parte de los gobiernos, los participantes no pueden negociar con aquellos países que no formen parte del Proceso. Esta medida permite monitorear y sancionar aquellos que estando dentro vulneren los protocolos establecidos al permitir la exportación o importación de diamantes en bruto sin la debida certificación. Bajo esta misma orientación, el Proceso de Kimberley prevé un mecanismo que asegure que los controles internos sean realizados correctamente, ya que los mecanismos desplegados por los Estados son inspeccionados por una misión de revisión que realiza esta fiscalización cada tres años; los países que no se encuentran en posibilidades de certificar los diamantes en vista de la exportación son excluidos del sistema (Tardif, 2014).

Al tener los gobiernos participantes en el Proceso la libertad de crear los marcos jurídicos que regulan la explotación y comercialización

diamantífera, estos han asumido legítimamente el monopolio y control efectivo de los recursos minerales. En consecuencia, Kimberley se ha convertido en un foro de concertación que ha integrado a los actores internacionales vinculados al comercio de diamantes cuyo fin es una comercialización legítima orientada a la reducción de escenarios en conflictos en el sistema internacional.

CONSIDERACIONES FINALES

Para inicios del 2021, el Protocolo cuenta con 56 participantes de 82 países que vinculan gobiernos, empresas y sociedad civil. Con miras a darle consistencia institucional y mayor supervisión al *Consejo Mundial del Diamante*, se centra en monitorear toda la cadena de valor de este mineral, desde su extracción hasta su exhibición, así como velar por la limpieza y poner en práctica futuras normas para hacer más eficiente el sistema de certificación, lo que le otorga un rango significativo como observador.

Al intervenir en la supervisión del comercio diamantífero, el Proceso ha otorgado plenas responsabilidades a los gobiernos en el diseño de los instrumentos legales que regulan la producción. En este sentido, múltiples son las recomendaciones de cara a una mayor efectividad, entre las que destacan: transparencia en los procesos administrativos, esto es, combatir la corrupción que envuelve la cadena de comercialización interna, mayor control de las fronteras nacionales como mecanismo de resguardo de la soberanía, además los países firmantes deben estrechar lazos de cara al cumplimiento efectivo de los estatutos para evitar que los países que gozan de supervisión

no se conviertan en zonas de tránsito para la legalización de diamantes que son controlados por grupos rebeldes.

Como parte de los retos que debe atender a corto plazo se encuentra: expandir el concepto de violencia que originalmente motivó la puesta en marcha del Proceso, es decir, aquella generada por los grupos rebeldes en sus intentos de controlar espacios ricos en este mineral como vía de financiamiento para el derrocamiento de gobiernos legítimos. Tales demandas fueron hechas por la sociedad civil, en la sesión plenaria celebrada por el Proceso de Kimberley en Nueva Delhi, en noviembre de 2019, al destacar la necesidad de identificar nuevas formas de violencia que se han gestado con el surgimiento de mafias asociadas al negocio, al alentar la prostitución, tráfico de drogas, además de las condiciones de vida degradantes de los mineros.

Lo anterior resulta crucial, ya que en las últimas plenarias del Proceso se incluyó un nuevo e importante actor, la Coalición de la Sociedad Civil, al supervisar el cumplimiento de los estatutos internos, siendo que su participación será crucial en los procesos de transformación a nivel continental en alianza con los diversos actores internacionales orientados al cumplimiento y vigilancia del Proceso como garante del respeto a los derechos humanos y los procesos políticos en marcha.

REFERENCIAS

- African Peace and Security Architecture, Apsa.* (2015). *Roadmap 2016–2020*. Addis Ababa: African Union Commission, Peace and Security De-

- partment. En línea <http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf>
- Ake, C. (1995). La democratización del desempoderamiento en África, en Hippler, J. (ed.), *The Democratisation of Disempowerment. The Problem of Democracy in the Third World*, Pluto Press with Transnational Institute, en línea www.novaaf-rica.net/documento/archivo_NA14/02NA14.Ake21-42.pdf
- Álvarez, M. (2011). Angola: Apuntes para el balance de un conflicto. En Álvarez, M. (Coord.), *África Subsahariana: Sistema capitalista y relaciones internacionales* (pp. 155-185). Buenos Aires: Clacso. En línea http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20120312125430/7.Angola_.pdf
- Amnistía Internacional. (2007). Los “diamantes ensangrentados” son todavía una realidad. pp. 1-2. En línea <https://www.amnesty.org/download/Documents/68000/pol300022007es.pdf>
- Anyang', P. (1989). Introducción. En Anyang', P. (Comp.), *Estado y sociedad en el África actual* (pp. 7-29). México: El Colegio de México.
- Bryant, A. (2002). Solving the problem of conflict diamonds in Sierra Leone: proposed market theories and international legal requirements for certification of origin. *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 19, (3), pp. 939-974. En línea <http://arizonajournal.org/wp-content/uploads/2015/11/Banatnote.pdf>
- Burbank, J. (2006). The effect of the kimberley process on governance, corruption, & internal conflict. *The fund for peace. Globalization & Human Right Series*, pp. 1-12; p. 5. En línea https://www.files.ethz.ch/isn/44675/2006_march.pdf
- Calchi, G. (1970). *La revolución del África negra*. Barcelona: Bruguera.
- Cambra, L. (06/08/2010). Piedras preciosas para pagar guerras. *El País*, pp. 1-2. En línea https://elpais.com/diario/2010/08/06/internacional/1281045603_850215.html
- Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul). (1981). “(Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya)”. En línea <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf>
- Chabal, P. (2007). Las políticas de violencia y conflicto en el África contemporánea. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (6), pp. 1-17. En línea <http://www.relacionesinternacionales.info>
- Carlin, J. (21/02/2010). El diamante pierde brillo. *El País Semanal*, pp. 64-73. En línea https://elpais.com/diario/2010/02/21/eps/1266737216_850215.html
- Comité Catholique Contra la Faim et Pour le Développement- Terre Solidaire. (2014). *Los recursos naturales en el corazón de los conflictos. Actuar por una legislación europea ambiciosa*. En línea <https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/ccfd-los-recursos-naturales-en-el-corazon-de-los-conflictos.pdf>
- Congressional Research Service. (2003). *Diamonds and Conflict: Policy Proposals and Background*, pp. 1-34. En línea www.everycrsreport.com/reports
- Cramer, C. (2007). El análisis de la violencia y la guerra en África, en Oyà, C. y Santamaría, A. (Coord.), *Economía política del desarrollo en África* (pp. 287-306). Madrid: Akal.
- Fernández, G. (2014). The European Union and the Kimberley Process. *Cleer Working Papers* (3), pp. 1-38. En línea https://www.asser.nl/media/1645/cleer14-3_web.pdf
- Freund, B. (2007). La minería en la economía política de África. En Oyà, C. y Santamaría, A. (Coord.), *Economía política del desarrollo en África* (pp. 107-132). Madrid: Akal.

- Global Witness. (1998). *The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict*. En línea https://cdn2.globalwitness.org/archive/files/pdfs/a_rough_trade.pdf
- Harsch, E. (2007). Conflict resources: from 'curse' to blessing. Transforming an African war risk into a peace asset. *Africa Renewal*, vol. 20 (4), pp. 17-22. En línea <https://www.un.org/africarenewal/magazine/january-2007/conflict-resources-%E2%80%98curse%E2%80%99blessing>
- Iliffe, J. (2013). *África. Historia de un continente*. Madrid: Akal.
- Kabunda, M. (2011). Conflictos en África: El caso de la región de los Grandes Lagos y Sudan. *Investigaciones Geográficas* (55), pp. 71-90. En línea <https://www.investigacionesgeograficas.com/article/view/2011-n55-conflictos-en-africa-el-caso-de-la-region-de-los-grandes-lagos-y-de-sudan>
- Kimberley Process. (2006). Sesión plenaria del Proceso de Kimberley 6-9 de noviembre de 2006, Gaborone, Botsuana. En línea [https://www.kimberleyprocess.com/en/system/files/documents/2006%20Final%20Communique%20Gaborone%20\(Botswana\)%20Es.pdf](https://www.kimberleyprocess.com/en/system/files/documents/2006%20Final%20Communique%20Gaborone%20(Botswana)%20Es.pdf)
- Kimberley Process. (2018). Comunicado del Proceso de Kimberley. Pleno de Bruselas del 12 al 16 de noviembre de 2018. En línea https://www.kimberleyprocess.com/en/system/files/documents/kp_communique_for_distribution_16.11.2018_es.pdf
- Le Billon, P. (2008). Diamond Wars? Conflict Diamonds and Geographies of Resource Wars. *Annals of the Association of American Geographers*, 98, (2), 345-372. En línea <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00045600801922422>
- Levy, A. (2010). Angola: una historia moderna signada por las guerras. *Cuadernos de Marte*. Revista latinoamericana de sociología de la guerra, año I (0), pp. 81-106. En línea biblioteca.clacso.edu.ar › Argentina › iigg-uba › 0_Levy
- Marques, R. (2011). *Diamantes de sangue. Corrupção e Tortura em Angola*. Lisboa: Tinta -da -china. En línea http://www.cd25a.uc.pt/media/pdf/Biblioteca%20digital/Diamantes%20de%20Sangue_Rafael%20Marques.pdf
- Matthysen, K. y Clarkson, I. (2013). *Gold and diamonds in the Central African Republic. The country's mining sector, and related social, economic and environmental issues*. Ipis, pp. 4-35. En línea <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Gold%20and%20diamonds%20in%20the%20Central%20African%20Republic.pdf>
- Naciones Unidas. (12/06/1998). *Resolución 1173*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3891ª Sesión. En línea [undocs.org › pdf › RES › 1173](https://undocs.org/pdf/RES/1173) (1998)
- Naciones Unidas. (30/03/2001). *Resolución 1346*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4306ª Sesión. En línea [undocs.org › pdf › RES › 1346](https://undocs.org/pdf/RES/1346) (2001)
- Naciones Unidas. (28/01/2003). *Resolución 1459*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4694ª Sesión. En línea https://es.wikisource.org/wiki/Resoluci%C3%B3n_1459_del_Consejo_de_Seguridad_de_las_Naciones_Unidas
- Naciones Unidas. (2005). *Resolución 59-144. Los diamantes como factor en los conflictos: romper el vínculo entre el comercio ilícito de diamantes en bruto y los conflictos armados a fin de contribuir a la prevención y solución de los conflictos*. En línea <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3475.pdf>
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. (2014). Carta de fecha 26 de junio de 2014 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el Grupo de Exper-

- tos sobre la República Centroafricana establecido en virtud de la Resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad. En línea <https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/2014/452>
- Naciones Unidas. Asamblea General Septuagésimo Cuarto Período de Sesiones. (03/03/2020). 60ª Sesión Plenaria. En línea <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/74/PV.60>
- Navarro, I. (2013). Narrativas y categorías en la aproximación al estudio de la guerra en África. *Relaciones Internacionales* (22), pp. 243-250. En línea <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5171>
- Ognimba, E. (2010). Gobernabilidad, paz y seguridad en África. La Unión Africana en una encrucijada de caminos y de retos. *Cuadernos de Estrategia* (146), pp. 95-120. En línea <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3341594>
- Palacián de Inza, B. (2011). Los diamantes en conflicto: el Proceso de Kimberley. *Documento de análisis de IEEE* (1), pp. 1-6. En línea http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA01_2011DiamantesDeConflictoKimberley.pdf
- Pozo, A. (2008). África en la encrucijada. Conflictos y desarrollo. *Anuario CEIPAZ*, (2), pp. 271-288. En línea <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2787647>
- Raeymaekers, T. (2007). ¿Colapso u orden? cuestionando el colapso del Estado. *África. Relaciones Internacionales* (8), pp. 1-23. En línea <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4910>
- Tardif, E. (2014). Minerales que suscitan pasiones: ¿el inicio de la pugna por lo que queda? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 14. En línea http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542014000100021
- Tetzlaff, R. (1994). La etnicidad politizada. Una realidad en el África poscolonial. *Nueva Sociedad* (129), pp. 41-60. En línea www.nuso.org/articulo/la-etnicidad-politizada-una-realidad-del-afr...
- Zoetizoum, Y. (1987). Estado, regiones y espacio étnico en África. *Estudios de Asia y África*, xxii (4), pp. 547-560. En línea <https://estudios-deasiayafrika.colmex.mx/index.php/eaa/article/view/1015/1015>

Emergencia del 5G en el Sur Global: India y Brasil entre Estados Unidos de América y China*

Manuel Gonzalo**
María José Haro Sly***

RESUMEN

La creciente disputa entre Estados Unidos de América y China tiene un foco crítico en la competencia en torno al 5G, infraestructura tecnológica que permitirá innovaciones en el autoguiado de vehículos, las operaciones remotas, la robótica, la inteligencia artificial y otras aplicaciones. Si bien el 5G aún está emergiendo, la conformación de la infraestructura de red, las regulaciones, las patentes y los estándares se configuran como una disputa eminentemente global por mercados, pero también por la seguridad nacional. Esto ha ganado un lugar

central en la agenda de política externa de la mayoría de los países del globo, incluyendo a los del Sur Global. En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar las condiciones de emergencia del 5G en dos de los principales países del Sur Global, India y Brasil, en el marco de la disputa entre EE.UU. y China. A través de la contextualización de esta disputa y sus desdoblamientos en India y Brasil se busca extraer una serie de reflexiones preliminares para otros países del Sur Global. Se contribuye a entender las condiciones de emergencia de una nueva fase del paradigma de telecomunicaciones móviles a partir del desarrollo de dos casos principales

* Se agradece la colaboración de María Paz Harfuch en esta línea de investigación.

** Doctor en economía (UFRJ). Investigador profesor adjunto en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y asociado en la Universidad Nacional de Chilecito (Undec). Co-Coordinador del Grupo de trabajo sobre Asia del Sur del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (Cari), Provincia de Buenos Aires, (Argentina). [gonzalo.manolo@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0003-1719-5265].

*** Magíster en ciencia política (Renmin University of China). Doctoranda Universidad Nacional de Quilmes y miembro del Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior (Ocipex), Provincia de Buenos Aires, (Argentina). [mariajose.harosly@outlook.com]; [https://orcid.org/0000-0002-2766-0207].

Recibido: 28 de noviembre de 2020 / Modificado: 7 de febrero de 2021 / Aceptado: 5 de abril de 2021

Para citar este artículo:

Gonzalo, M. y Haro Sly, M. J. (2022). Emergencia del 5G en el Sur Global: India y Brasil entre Estados Unidos de América y China. *OASIS*, 35, pp. 255-277

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.13>

aún inexplorados sistemáticamente por la literatura en español.

Palabras clave: 5G, India, Brasil, Sur Global

main cases still unexplored systematically by the literature in Spanish.

Key words: 5G, India, Brazil, Global South

5G emergence in the Global South: India and Brazil between the United States and China

ABSTRACT

The increasing dispute between the United States of America and China finds a main area of competition around 5G, which will enable a substantial improvement in the capacity for vehicle auto-guidance, remote operations, robotics, artificial intelligence and other dual-use applications. While 5G is still emerging, the global shaping of the network infrastructure, regulations, patents and standards involves the Global South. It is an eminently global dispute for markets, but also for national security, which has gained a central place on the foreign policy agenda of most of the countries around the globe. In this context, the objective of this text is to analyze the emergent conditions of 5G in two of the main countries of the Global South, India and Brazil, within the dispute between the US and China. Through the contextualization of this dispute and its implications in India and Brazil, we seek to extract a series of preliminary reflections for other countries of the Global South. Thus, this paper contributes to a key area understanding the emergent conditions of a new phase of the mobile telecommunications paradigm developing two

1. INTRODUCCIÓN

A mediados del siglo xx, Prebisch (1986) advirtió que una de las características del progreso técnico era no haber penetrado por igual en todas las actividades ni en todos los países del mundo, lo que era de considerable importancia para comprender los procesos de divergencia económica. Mas recientemente, autores de la perspectiva de Sistema-Mundo (Wallerstein, 2004; Vernengo, 2006; Vieira, 2010) han analizado cómo la desigualdad intrínseca en el sistema global y las relaciones centro-periferia impiden una mejor distribución de las capacidades de ciencia, tecnología e innovación. No obstante, la emergencia de un paradigma tecno-económico, o de una nova fase del mismo, presenta oportunidades –ventanas tecnológicas– para que los países periféricos logren reducir la brecha tecnológica (Pérez, 2001).

El 5G es la próxima generación de tecnologías de red inalámbrica que permite una drástica reducción en el tiempo de transmisión de datos respecto a la red más difundida actualmente, el 4G LTE. Concretamente, el 5G posibilitará una sustancial mejora en la capacidad para el autoguiado de vehículos, las operaciones remotas, la robótica, la inteligencia artificial y otras aplicaciones de uso dual (Duffy, 2020). En términos militares, el 5G mejora las comunicaciones y la conciencia situacional entre las fuerzas desplegadas

en terreno, amplía el uso de drones y objetos de control remoto, entre otras mejoras. En términos comerciales, el 5G posibilita el despliegue de nuevos dispositivos y aplicaciones domésticas e industriales, en lo que se conoce como la Internet de las cosas, un mercado estimado de 13.000 millones de dólares para 2035 (Qualcomm, 2017).

La creciente disputa entre Estados Unidos de América (EE.UU.) y China hoy tiene un ámbito de competencia principal en torno al 5G. EE.UU., a partir del desarrollo de su infraestructura de telecomunicaciones –desplegadas desde el inicio de la internet, con eje en el Silicon Valley–, cuenta con empresas como Intel, Qualcomm, Broadcom, Texas Instruments, etc., que dominan un segmento clave para el desarrollo del 5G: los semiconductores (Majerowicz, 2019; Maherowicz y Medeiros, 2018). A su vez, EE.UU. también domina buena parte del tendido de fibra óptica global. No obstante, China ha avanzado aceleradamente, a través de Huawei, en la fabricación de equipos y torres de 5G, liderando este segmento y haciendo esfuerzos de escala china para dominar el segmento de los semiconductores y desarrollar fibra óptica.

Si bien el 5G aún está emergiendo, la conformación de la infraestructura de red, las regulaciones, las patentes y los estándares que se conformarán a nivel global involucran al Sur Global. Se trata de una disputa eminentemente mundial por mercados, pero también por la seguridad nacional, dado que quien maneje las redes del 5G tendrá control y acceso sobre los datos que circulen en ellas. De esta forma, la disputa por el 5G ha pasado a ocupar un lugar central en la agenda de política exterior

de todos los países del mundo, abriendo un nuevo espacio de negociación y a la vez de consolidación y/o reducción de las asimetrías tecnológicas.

El objetivo de este trabajo es analizar las condiciones de emergencia del 5G en India y Brasil, dos de los principales países del Sur Global, en el marco de la disputa entre EE.UU. y China. A través de la contextualización de la disputa global entre EE.UU. y China, y de sus desdoblamientos para Brasil e India, se busca extraer una serie de reflexiones preliminares para los otros países del Sur Global. De esta forma, se contribuye en un área clave a partir de entender las condiciones de emergencia de una nueva fase del paradigma de telecomunicaciones móviles en dos casos principales del Sur Global, inexplorados sistemáticamente por la literatura en español.

En relación con el aspecto metodológico, dado que la literatura sobre el 5G se encuentra en pleno desarrollo a nivel global, en este ensayo se usan dos fuentes complementarias. Por un lado, se ha realizado una revisión de noticias y artículos en revistas especializadas sobre telecomunicaciones, negocios y geopolítica. Por otro lado, se consultaron una serie de trabajos académicos y documentos oficiales de organismos de India, Brasil, EE.UU. y China.

A continuación se hace una somera cronología de las distintas generaciones de telefonía móvil hasta llegar al 5G; al mismo tiempo que se introduce la disputa entre China y los EE.UU. y sus principales desdoblamientos. Luego, se avanza sobre los casos de India y, posteriormente, Brasil. Se concluye con unas reflexiones orientadas al Sur Global.

2. EMERGENCIA DEL 5G

Las tecnologías inalámbricas han avanzado dramáticamente a partir de la primera transmisión en código morse, hacia fines del siglo xx, con los usos militar y civil superpuestos. Hacia fines de los 70, a raíz de una fuerte imbricación de la investigación realizada en las universidades, nace comercialmente la primera generación (1G) de teléfonos móviles de la mano de AT&T's Bell Labs en EE.UU., Total Access Communication System (TACS) en Reino Unido, Nordic Mobile Telephone System en los países nórdicos y Nippon Telephone and Telegraph (NTT) en Japón. Esta primera generación presentaba deficiencias de calidad y un uso eficaz del espectro de radio, interoperabilidad y seguridad de la red (McIvor *et al.*, 2020).

A inicios de los 90 avanza el 2G en Finlandia, permitiendo que las llamadas se pudieran cifrar y la voz digital fuera significativamente más clara. En 2001, la empresa japonesa NTT Docomo lanza el 3G, a partir de la estandarización del protocolo de red utilizado por los proveedores; esto generó que los usuarios pudieran acceder, desde cualquier lugar del mundo, a los paquetes de datos, posibilitando el "roaming internacional" y aumentando las capacidades de transferencias que se volvieron cuatro veces más rápidas. Esta tecnología permitió la emergencia de los sistemas de videoconferencia como Skype y los teléfonos Blackberry e Iphone. Ya el estándar 4G de Long Term Evolution (LTE) se implementó por primera vez en Estocolmo, Suecia, y en Noruega hacia fines del 2000, difundiendo-se luego a todo el mundo. Esto convirtió la

transmisión de video de alta calidad en una realidad, ofreciendo acceso web móvil rápido y facilitando los servicios de juegos, videos HD y videoconferencias HQ (Qualcomm, 2014).

En este contexto de evolución de las generaciones de tecnología de redes móviles se emplaza la disputa por liderar la infraestructura, los sistemas tecnológicos, los estándares y las patentes claves del 5G. Una de las principales controversias en su implementación es la arquitectura global de la infraestructura de telecomunicaciones, ya que la puesta en marcha del 5G implicará reemplazar *routers*, conmutadores, estaciones base, cables de fibra óptica, etc., a escala global (Majerowicz, 2019; Maherowicz y Medeiros, 2018). Se trata de un desafío tecnológico y de seguridad caro y complejo, que tomará más de una década.

La cadena de valor de las telecomunicaciones se divide básicamente en siete segmentos: minerales para las telecomunicaciones, semiconductores, *hardware*, integradores de sistemas, operadores de telefonía, plataformas y, por último, generadores de contenidos y *streaming*. Más de la mitad de todos los componentes de un dispositivo móvil, incluidos los componentes electrónicos, la pantalla, la batería, y otros componentes, tienen componentes minerales como el silicio, el germanio, el cobre, tierras raras, el litio, etc.

Los semiconductores, entendidos como el material inalámbrico que actúa como conductor de señales (integrados en *chips*), constituyen el segundo nodo de la cadena. Entre EE.UU., Corea del Sur y Japón concentran más de 2/3 del mercado, con Intel (EE.UU.), Micron (EE.UU.), Broadcom (EE.UU.), Qualcomm (EE.UU.), Samsung (Corea), TSMC (Taiwán), SKHyinix

(Corea), entre las principales empresas (Majerowicz, 2019). Con un porcentaje minoritario aparecen firmas de Alemania (Infineon Technologies) y Suiza (STMicroelectronics), en tanto que China no presenta ninguna empresa nacional entre las primeras veinte de la industria (Balbo y Cesarin, 2020).

El tercer nodo se encuentra integrado por los fabricantes de equipos: teléfonos móviles, *módem*, satélites de comunicaciones, fibra óptica, transmisores, entre otros. Huawei lidera este segmento seguida por Cisco (EE.UU.) y Fujitsu (Japón). Con cerca de un tercio de la facturación de Huawei también se encuentran las empresas nórdicas Ericsson y Nokia (Balbo & Cesarin, 2020).

En el eslabón de integradores de sistemas sobresale IBM (EE.UU.), Accenture (Irlanda) y TCS (India). IBM se dedica exclusivamente a los servicios, después de haber vendido su línea de computadoras a Lenovo (China). El siguiente nodo está compuesto por los operadores de telefonía móviles, destacándose las norteamericanas AT&T, Verizon y China Mobile. Luego se acoplan los proveedores de plataformas entre los que se encuentran Alphabet (ex Google), Apple, Amazon, Alibaba, Tencent, etc. Y, por último, los productores de contenido y *streaming* como la TV paga, los videojuegos y las plataformas tales como Netflix, Hulu, Vudu, etc.

Si bien cada segmento de la cadena de valor tiene su relevancia y dinámica competitiva propia, la disputa por la implantación, difusión y el dominio del 5G se da hoy en tres segmentos esenciales: los cables submarinos de fibra óptica, los semiconductores y los equipos y torres, es decir, el *hardware*.

2.1. El ascenso de China y la guerra tecnocomercial con EE.UU.

A 40 años de su apertura económica al mundo, el llamado “socialismo con características chinas” ha generado un desarrollo social y económico sin precedentes en la historia humana. El gigante asiático ha sacado aproximadamente 850 millones de personas de la pobreza, convirtió a Asia en la región más dinámica del capitalismo en el siglo XXI (World Bank, 2019).

De las 500 empresas transnacionales más importantes del mundo en la actualidad, China suma poco menos de 150, superando a los EE.UU., con la particularidad de que gran parte de las firmas chinas son de propiedad estatal (*Fortune*, 2020). China se ha consolidado como el mayor exportador de tecnologías del mundo; eso la llevó en 2020 a superar a EE.UU. en el número de aplicación a patentes y, desde 2001, EE.UU. acumula un creciente déficit comercial con China.

Las telecomunicaciones se establecen como una prioridad para China a inicios de 1980, apoyando empresas de equipos de telecomunicaciones como GDT, DTT, ZTE y Huawei (Sharma, 2019). El primer prototipo de 3G se obtuvo en 1996 y fue lanzada comercialmente en el 2000 (Sharma, 2019). Con facilidades ofrecidas por el gobierno y reservas de mercado, se logró implementar la tecnología 3G en un 70% de los usuarios chinos, desplazando a las empresas extranjeras.

Huawei Technologies y Zhongxing Telecommunication Equipment (ZTE), dos de las principales empresas chinas, transformaron el mercado global de equipos de telecomunicaciones. A 30 años de su fundación, pasaron a

ser *global players* tecnológicos y disputar mercado a las empresas tradicionales de Estados Unidos, Europa y Japón. Tres factores han sido fundamentales para su consolidación: el rol del gobierno chino en términos de compra pública, protección del mercado interno y apertura de mercados en el exterior; las alianzas estratégicas realizadas (forzando a las empresas multinacionales a establecer *joint ventures* con las chinas) y la espalda financiera para vender productos de igual calidad a menor precio que sus competidores (McIvor *et al.*, 2020; Becard & Macedo, 2014). Boutellier *et al.*, (2008) también destaca la importancia de la política de I+D de Huawei, que reinvierte el 10% de sus ingresos anuales.

Para Huawei fue crucial la creación del “Programa nacional de mediano y largo plazo para el desarrollo de la ciencia y la tecnología 2006–2020”, del Consejo de Estado de China. Su objetivo fue desarrollar el 5G, estableciendo que las empresas chinas poseyeran el 36% de todas las patentes de 5G a partir de febrero del 2019. Así, en 2019 Huawei poseía 1.529 patentes para 5G, la mayor cantidad para cualquier empresa a nivel mundial (Sharma, 2019). Huawei hoy está presente en más de 100 países; ofrece todo tipo de redes de telefonías fijas y móviles, redes ópticas, servicios y terminales telefónicos, etc.; y es, además, uno de los principales fabricantes de teléfonos inteligentes junto con Samsung y Apple.

EE.UU. aún mantiene el liderazgo tecnológico, alcanzado a partir de la infraestructura desarrollada para la implementación de Internet (Moraes, 2004). La mayor parte del tráfico mundial de datos pasa por EE.UU., dándole el manejo del sistema internacional de vigilancia

y otorgándole una ventaja sustantiva. Asimismo, el segmento de fibra óptica está dominado por EE.UU. (Subcom), Europa (Alcatel Submarine Network) y Japón (NEC) mientras que Intel, Qualcomm, Broadcom, Micron Technology y Texas Instruments dominan el desarrollo y construcción de semiconductores. Finalmente, diversas empresas de los EE.UU. han avanzado en sus desarrollos de 5G. Por ejemplo, AT&T ha desarrollado una red móvil 5G basada en estándares en vivo, implementada en más de 35 ciudades de EE.UU.

El creciente déficit comercial con China, su rápido ascenso tecnológico y la disputa por mercados generó que la administración Trump estableciera una ola de restricciones al comercio y barreras arancelarias con foco en Huawei. Ya en 2012, por recomendación de la CIA, EE.UU. prohibió los suministros de tecnología y servicios en compras gubernamentales que proveían de Huawei y ZTE. En 2018 la Ley de Autorización de Defensa Nacional prohibió a las agencias federales usar tecnología suministrada por Huawei y ZTE (Sharma, 2019). Posteriormente, se presentaron cargos penales contra Huawei por fraude bancario, robo de secretos comerciales e incumplimiento de las sanciones de EE.UU. contra Irán, razón por la que se arrestó a su vicepresidenta, Meng Wanzhou.

Luego, la administración Trump promovió la Ley de Modernización de Revisión de Riesgos de Inversión Extranjera (Firma) para monitorear las inversiones extranjeras en los EE.UU., ya que a través de la internacionalización de sus inversiones China accede a tecnologías sensibles. Ya durante 2020, en plena pandemia del Covid-19, se sumaron medidas

enfocadas a impedir que Huawei elabore semiconductores y utilice *chips* de producción estadounidense. De manera extensiva, cualquier empresa del mundo que diseñe o fabrique *chips* para Huawei, utilizando herramientas y *software* de origen estadounidense, deberá conseguir una licencia de EE.UU. Incluso en la nueva administración, el presidente Joe Biden continúa con la postura de línea dura de su predecesor contra el creciente dominio tecnológico de China. Por ejemplo, la Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos designó a cinco empresas tecnológicas chinas por representar un “riesgo inaceptable” para la seguridad nacional. Las empresas incluyen al gigante chino de telecomunicaciones Huawei, junto con ZTE, Hytera Communications, Hangzhou Hikvision Digital Technology y Dahua Technology (Deutsche Welle, 2021).

Actualmente, China se abastece de la empresa taiwanesa TSMC, la cual también utiliza equipos estadounidenses. No obstante, el gobierno chino piensa sustituir a TSMC por fabricantes nacionales, como SMIC y Hua Hong Semiconductor, aunque estos disponen de una tecnología rezagada respecto a las empresas norteamericanas (Jacob, 2020).

2.2. Restricciones a Huawei: del Norte al Sur Global

Los EE.UU. han emprendido una campaña internacional para impedir que Huawei construya redes de 5G; campaña que aún se encuentra abierta. Los miembros del llamado “Five Eyes” son los que más han avanzado con las restricciones a Huawei: Gran Bretaña y Australia prohibieron a Huawei y, si bien aún

Canadá y Nueva Zelanda no la prohibieron, las restricciones impuestas sobre la empresa china serán importantes próximamente. Otro aliado de los EE.UU. en Asia, Japón, también prohibió en diciembre de 2018 a Huawei y a ZTE de participar en contratos oficiales para la infraestructura 5G.

Europa Occidental se posiciona en un nivel intermedio. Francia manifestó que no planea prohibir la participación de Huawei, pero que intensificará los controles. De igual modo, si bien no ha apartado a Huawei, Alemania mantiene la presión sobre la compañía china para que cumpla con estrictos criterios de seguridad. Los países nórdicos no prohibieron explícitamente a Huawei, aunque mantienen el control de sus redes de 5G a través de proveedores nacionales que usan mayoritariamente equipos Erikson y/o Nokia.

En contraposición, algunos países han avanzado con las primeras pruebas para la implementación de 5G a partir de equipos chinos. Rusia aspira a desplegar redes 5G en todas sus grandes ciudades para 2024. Huawei abrió su primera zona de prueba en agosto de 2019 y ha firmado un acuerdo para el desarrollo de la 5G con un grupo ruso de telecomunicaciones (*El Economista*, 2019). En Asia, el gobierno de Tailandia ha decidido ser el primer país del sudeste asiático en probar la red 5G de la mano de la empresa china Huawei. Pakistán, como veremos a continuación, también ha avanzado en pruebas con equipos Huawei. Por su parte, Sri Lanka, Indonesia y Nepal manifiestan haber avanzado en el testeo del 5G, contando con operadores nacionales en los tres casos, pero aún sin tomar posición respecto a la prohibición o aceptación de equipos Huawei.

En África se estima que el 70% de las redes de 5G han sido desarrolladas por equipos Huawei (Nikkei Asia, 2020). En este contexto, el operador sudafricano Rain anunció que en julio de 2020 inició pruebas de 5G con equipos de esa empresa. Safaricom, el principal operador de Kenia, iniciará las pruebas con equipos chinos. Finalmente, en la mayor parte de América Latina las licitaciones de 5G aún no se han hecho efectivas, aunque las declaraciones cruzadas desde las embajadas china y norteamericana advierten sobre la relevancia del tema para las relaciones bilaterales. Así, el 5G recién está emergiendo en el Sur Global, con India y Brasil como dos de los casos más significativos.

3. INDIA, ENTRE EE.UU. Y CHINA

Desde la caída de la URSS y ante la reemergencia global de China, la relación entre India y los EE.UU. ha ganado volumen basada en la complementariedad económica y en los intereses geopolíticos. Desde la complementación económica, el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación en India, en particular el *software* y los servicios informáticos, ha estado ligado desde su origen a los EE.UU. (Gonzalo, 2018). Con el hito de la instalación de Texas Instruments en Bangalore en los 80, las oportunidades de *outsourcing* de las empresas estadounidenses han sido la principal fuente de demanda de *software* y servicios informáticos indios. Actualmente, las principales empresas tecnológicas estadounidenses, incluyendo a Google, Cisco, IBM y otras, tienen centros de investigación y desarrollo en India.

La diáspora india ha tenido un rol protagonista en el desarrollo del Silicon Valley y

ocupa actualmente posiciones de primera línea en las principales empresas estadounidenses de tecnología. Luego de la crisis de las puntocom en EE.UU. muchos indoamericanos retornaron a la India para crear fondos de capital de riesgo, actuar como inversores “ángeles” o emprender en el sector informático, reforzando así las redes entre Silicon Valley e India (Gonzalo y Kantis, 2018; Saxenian, 2005).

Los EE.UU. han presionado para que India ocupe un lugar como miembro en el Consejo de Seguridad de la ONU, al tiempo que otros miembros de la Otán, como Francia e Israel han ganado peso como proveedores de armamento de India. El Quad, Diálogo de Seguridad Cuadrilateral integrado por EE.UU., Japón, Australia e India, es el espacio motorizado por los EE.UU. para incidir sobre el área Indo-Pacífico. En este marco, en noviembre de 2020 se realizó un ejercicio militar conjunto entre India, EE.UU., Japón y Australia sobre las costas de Malabar, India. Japón, aliado de los EE.UU. en Asia, ha incrementado sus relaciones comerciales y de cooperación con India de manera marcada en la última década. Con todo, los EE.UU. no tienen bases militares en territorio indio.

Pakistán y China han sido las principales hipótesis de conflicto para India desde su independencia. India sufrió su mayor derrota militar en 1962 frente a las tropas de Mao; sumado a esto, las disputas territoriales con China aún son un motivo de tensión. En junio de 2020 murieron 20 soldados indios en un enfrentamiento en el Valle de Galwan. En términos generales, China se encuentra rodeando a India: avanza sobre el océano Índico a través de la instalación de puertos en Sri Lanka y de

una política de seducción hacia Maldivas, fortalece sus lazos con Pakistán y Nepal, a través del financiamiento de infraestructura, y vía la nueva ruta de la seda busca influir sobre los pueblos del norte del Himalaya. En términos productivos, el marcado déficit comercial de India con China, particularmente en máquinas y equipos, da cuenta de la asimetría industrial y tecnológica entre ambos gigantes.

Con Pakistán, India mantiene fuertes disputas en la zona de Cachemira y el peligro latente de ataques terroristas. En 2019, el operador paquistaní Zong lideró un ensayo sobre 5G utilizando equipos de Huawei. Es esperable, además, en ese sentido, que los vínculos entre Pekín e Islamabad se profundicen (Amir, 2019).

3.1. Emergencia del 5G en India

La utilidad militar del 5G en India y el tamaño de su mercado de telecomunicaciones (el segundo más grande del mundo después de China) son sus principales motores de desarrollo. Hoy India es el mayor consumidor de datos del mundo, a la vez que el mercado indio de teléfonos inteligentes alcanza los 500 millones de usuarios aún con un gran potencial de crecimiento (Kewalramani y Kanisetti, 2019; Sharma, 2019). No obstante, el servicio de 4G aún no es de buena calidad, lo cual se manifiesta en una baja velocidad de datos y de descarga. En particular, persiste la falta de conectividad en las zonas rurales (Sharma, 2018). Y, si bien las conexiones 4G (LTE) están disponibles en gran parte del territorio indio, para avanzar con el 5G los operadores primero deben reforzar la huella 4G LTE.

Entre los principales cuellos de botella para el despegue del 5G en India aparece la falta de infraestructura de fibra óptica. India cuenta con un trazado de 0,1 kilómetros per cápita de fibra óptica mientras que Japón y EE.UU. cuentan con 1,35 km y China con 0,87 km (Sharma, 2019). Además, sin producción local de equipos de telecomunicaciones, el desarrollo de la red de 5G implica importar equipos o producirlos localmente bajo licencias de empresas del exterior, lo cual representa una sustancial salida de divisas y un rasgo de vulnerabilidad geopolítica.

Los incentivos e instituciones de gobierno del 5G aún están siendo desarrollados. En septiembre de 2017 se constituyó un “Foro de Alto Nivel 5G India 2020” para construir una hoja de ruta. Se establecieron tres áreas de acciones prioritarias: 1) iniciar una implementación temprana del 5G (en detrimento de apostar a ser un adoptante tardío, pero con menores costos); 2) mejorar la capacidad industrial y de I+D local, sobre todo para el diseño y la propiedad intelectual; y 3) ampliar la base de fabricación de tecnologías 5G, incluyendo la fabricación de semiconductores y el ensamblaje y prueba de equipos.

En marzo de 2018 se inició el programa trienal “Building an End-to-End 5G Test Bed”, con el objetivo de construir prototipos de tecnologías compatibles con los estándares del 5G. Esto implicó/involucró una serie de institutos de ciencia y técnica, tales como los Indian Institutes of Technology (IIT), el Centre of Excellence in Wireless Technology (Cewit) y la Society for Applied Microwave Electronics Engineering & Research (Sameer), etc. También se ha avanzado en la definición de

estándares y en el financiamiento de diversos proyectos de investigación (Baxi, 2019).

Existen diferentes recomendaciones de política de parte de organismos públicos y diversos *think tanks* sujetos a presiones de EE.UU., China y de los propios organismos de seguridad indios. Estas enfatizan la necesidad de diversificar proveedores para evitar la dependencia excesiva en uno de ellos, así como también reforzar los controles sobre proveedores y equipos importados, a través de la instalación de un centro exclusivo de revisión de equipos (“no-back-door”); restringir o prohibir a Huawei; publicar una lista de proveedores seguros; usar la escala del mercado indio como instrumento de negociación en precio y contenido local; apuntalar las capacidades domésticas de investigación y desarrollo en torno al ecosistema digital; implementar una política de tipo misión nacional abocada al desarrollo del 5G, etc. (Kewalramani y Kanisetti, 2019; Sharma, 2019).

En la actualidad, India viene dialogando con los miembros del llamado “Five Eyes”, principalmente con Australia, Gran Bretaña y Japón; además, ha firmado acuerdos de cooperación en materia de telecomunicaciones con EE.UU. y Francia. Con Francia, en particular, el acuerdo firmado entre Macron y Modi se propone trabajar, de manera conjunta, para la detección de vulnerabilidades en los equipos de telecomunicaciones, poniendo a Huawei en el centro de la escena (Gateway House, 2019). Alemania, por su parte, lanzó en septiembre de 2020 su primera “Indo-Pacific Guideline”, colocando por primera vez en su agenda de política exterior al Índico y a las telecomunicacio-

nes en un lugar destacado. En caso de prohibir los equipos Huawei, las europeas Erikson y/o Nokia son una opción para India.

Huawei opera en India desde hace dos décadas. En 2016 lanzó un Global Service Center, en Bangalore, orientado a proveer servicios desde India hacia África, Medio Oriente y Asia. Luego, en 2019, hizo una inversión de alrededor de 100 millones de dólares en India (Kewalramani y Kanisetti, 2019). La mayoría de los actores que participan en las telecomunicaciones de India, desde la empresa estatal Bharat Sanchar Nigam Ltd (BSNL) hasta la privada Jio Platforms, han utilizado equipos Huawei durante más de una década, porque son más baratos y cuentan con una mejor propuesta de financiamiento. De hecho, a contramano de las recomendaciones del Ministerio de Defensa, BSNL ha autorizado a los estados del sur de India a comprar equipos de telecomunicaciones de Huawei.

El gobierno indio aún se mantiene ambiguo respecto a la participación de las empresas chinas en el 5G. En 2019 se creó un Comité para examinar la seguridad de los equipos Huawei (Satija, 2019). En pleno Covid, la prohibición para operar en India a TikTok, argumentando que se está haciendo uso inapropiado de los datos generados por los usuarios indios, podría anticipar posiciones más duras. También fue un hecho que estuvo vinculado al choque fronterizo entre China e India en junio de 2020, analizándose como una represalia por parte del gobierno indio.

A pesar de esto, en octubre de 2020 Amitabh Kant, el CEO del principal *think tank* del gobierno de India, el Niti Aayog, señaló que

las pruebas para el inicio del 5G serán abiertas a todos los proveedores, incluyendo Huawei, aunque se le dará especial atención a la seguridad de los equipos para la definición final de proveedores (*The Wire*, 2020).

Huawei refutó cada una de las acusaciones de piratería asegurando que trabajan en colaboración con los clientes y el gobierno de India para abordar cualquier problema de seguridad (*Business Today*, 2019). China ha amenazado con imponer sanciones inversas para las empresas indias que operan en su territorio, en caso de que Nueva Delhi decida bloquear a Huawei.

Hasta octubre de 2020, de las principales empresas de telecomunicaciones de India, solo Jio Platforms no usaba equipos de Huawei ni de ZTE. Mientras que Vodafone Idea y Bharti Airtel tienen una estrategia de tipo “multi-vendor”, que incluye proveedores chinos, paradójicamente la estatal BSNL cuenta con 40% de equipos de ZTE y 9% de Huawei (Quartz, 2020).

Tabla 1
Dependencia de equipos
de hardware chinos

EMPRESA	DEPENDENCIA DE EQUIPOS DE HARDWARE CHINOS
Jio Platforms	No está usando equipos de Huawei ni de ZTE.
Vodafone Idea	Adopta una estrategia de “multi-vendor”, lo cual incluye a cualquier proveedor de equipos.
Bharti Airtel	Actualmente está usando equipo de distintos proveedores, incluyendo a las empresas chinas.
BSNL	Poco más del 40% de sus equipos son de ZTE y 9% de Huawei.

Fuente: *Quartz* (2020).

3.2. El interés de las big tech de EE.UU. en las telecomunicaciones indias y la expansión de Jio Platforms

Las tres empresas que se disputan las telecomunicaciones indias son Jio Platforms, Bharti Airtel y Vodafone Idea. Jio Platforms ha tenido un fuerte crecimiento en los últimos años, quedándose con cerca de 450 millones de usuarios (35% del mercado a agosto de 2020). Bharti Airtel posee el 28% del mercado, mientras que Vodafone Idea pasó de tener 408 millones de usuarios en 2018 a 271 millones en septiembre de 2020, retrocediendo al tercer lugar. En los últimos años estas empresas han estado involucradas en una guerra de precios impulsada por Jio Platforms, que siembra dudas respecto de la espalda financiera del sector para realizar nuevas inversiones en 5G. En este contexto, durante el Covid-19, empresas tecnológicas y capitales norteamericanos han visualizado una oportunidad para incrementar su participación en el mercado indio, aportando financiamiento y tecnología que aprovechan también el recrudescimiento del enfrentamiento entre China e India.

Jio Platforms es la subsidiaria abocada a las telecomunicaciones del mayor conglomerado indio, Reliance Industries Limited (RIL). RIL nace en los 60 orientada al negocio textil; se consolidó en la producción de poliéster durante los 70, para diversificarse más tarde hacia la industria petrolera y de gas (construyó, hacia fines de los 90, una de las refinerías más grandes del mundo en Gujarat). En los 2000 se consolidó, haciendo importantes descubrimientos de yacimientos de gas y diversificándose hacia la industria alimenticia, los seguros,

la infraestructura petrolera y la industria cinematográfica. En el 2010 RIL adquiere Infotel Broadband Services Limited, único proveedor de 4G en India hasta ese momento y, junto a otros activos del conglomerado, conforman Jio Platforms.

En 2016 Jio lanzó una oferta de líneas telefónicas y de datos, gratuitas e ilimitadas. En 2017 estableció el plan pago para red 4G a un precio sumamente bajo, lo que le permitió ampliar su base de clientes. Posteriormente, Jio incorporó otros segmentos: Saavn (transmisión de música), Haptik (conversación), Embibe (aprendizaje y *edtech*), Reverie (*software* de lenguaje hindi), NowFloats (SaaS para pymes), Den Networks y Hathway (cable y banda ancha), Radisys (5G e IoT), etc. Su oferta actual abarca inteligencia artificial (IA), Internet de las Cosas (IoT), *blockchain*, juegos en línea, realidad virtual, mixta y aumentada, comercio electrónico, telesalud, etc. En 2020, luego de integrarse con otra empresa del grupo RIL, Rancore Technologies, y adquiriendo la empresa india Radisys para reforzar sus capacidades internas, Jio manifestó ser autosuficiente en torno al 5G.

En plena pandemia por el Covid-19, Jio Platforms inició un meteórico proceso de apalancamiento a través de la venta del 25% de su paquete accionario, en la búsqueda por acelerar la transición de RIL hacia el negocio digital. En abril de 2020 Facebook se quedó con el 10% de sus acciones a cambio de 6.000 millones de dólares. Posteriormente, diversos fondos de inversión privada de los EE.UU. se quedaron con otro 10% de las acciones: KKR, Vista, General Atlantic, TPG, L Catterton y Silver Lake. Luego entraron fondos provenientes de los Emiratos

Árabes Unidos. En julio de 2020, Intel, una de las principales productoras de semiconductores de los EE.UU., aportó 250 millones de dólares y se quedó con el 0,39% de las acciones de Jio Platforms (Techcrunch, 2020). En octubre de 2020 Jio cerró un acuerdo con Qualcomm Technologies, también líder en semiconductores, para desarrollar *softwares* y sistemas orientados al 5G; al mismo tiempo, Jio cierra con Google otro acuerdo para el desarrollo y fabricación de teléfonos inteligentes (3G, 4G y 5G) en India.

Por su parte, Bharti Airtel firmó un acuerdo por 1.000 millones de dólares con Nokia para desarrollar una tecnología conocida como Red de Acceso de Radio Única (SRAN), que permitirá implementar 5G. Nokia es el mayor proveedor de 4G en la red de Airtel; ambas trabajan en conjunto hace más de 10 años y proyectan el lanzamiento del 5G para 2022 (Chopra, 2020). Airtel también anunció recientemente una asociación estratégica con la empresa coreana de telecomunicaciones SK Telecom en torno al 5G.

Vodafone Idea opera en India desde el 2018, a partir de la fusión entre Vodafone (Gran Bretaña) y Idea Cellular (India). Nokia y Vodafone Idea anunciaron, en junio de 2020, la exitosa implementación de la primera fase del despliegue más grande del mundo de Dynamic Spectrum Refarming (DSR) en India (*Nokia Prensa*, 2020). Esto es un punto de partida para el desarrollo del 5G. La guerra de precios y la caída de Vodafone Idea del primer puesto, en materia de suscriptores, sumaron estrés financiero sobre la empresa, llevando a la prensa india a sugerir que un fondo de los EE.UU., Oaktree Capital, se encuentra en tratativas para capitalizarla con 2.000 millones de dólares.

La empresa estatal BSNL, a pesar de contar con pérdidas en los últimos balances y una política de retiros voluntarios, orientada a reducir personal, parece enfocada a la extensión del 4G en la zona rural de India. De esto se deduce que sea improbable que pueda orientar el desarrollo e implementación del 5G.

En 2021, ante el brote de la segunda ola de Covid-19 en India, diferentes medios y funcionarios de las empresas privadas de telecomunicaciones manifestaron la posibilidad de que las primeras licitaciones del 5G se pospongan hasta 2022 (Mint, 2021).

4. BRASIL, ENTRE CHINA Y EE.UU.

Brasil estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China en 1974. Sucedió en el contexto del acercamiento de occidente al país asiático, a partir de la visita de Nixon a Pekín en 1972. En la década de 1980 comenzó un fluido proceso de colaboración en ciencia y tecnología que dio lugar, en 1988, al lanzamiento del programa de cooperación espacial. Como posteriores hitos del acercamiento entre China y los países latinoamericanos puede mencionarse la Asociación Estratégica suscrita con Brasil en 1993, primera a nivel mundial, con Venezuela en 2001 y con México y Argentina en 2003. Con Brasil, la asociación elevó su rango a Relación Estratégica Bilateral en 2004 y a Asociación Estratégica Integral en 2015 (Malena, 2015).

Desde fines de los 2000 China se ha convertido en el primer socio comercial de Brasil. Si bien alrededor del 80% de sus exportaciones al país asiático se concentran en soja, petróleo y hierro, Brasil alcanza en esa relación superávits

sostenidos de entre 40 y 30 mil millones de dólares por año (MDIC, 2020). A su vez, China lidera, en términos de origen, las inversiones extranjeras directas (IED) en Brasil (American Enterprise Institute, 2020). Por su parte, la cooperación en ciencia y tecnología entre Brasil y China mantiene un rol preponderante, alcanzando una participación del 30% de todos los actos internacionales firmados por ambos países, destacándose especialmente la colaboración en el sector espacial (Haro Sly, 2019).

4.1. Las empresas chinas y nórdicas en las telecomunicaciones brasileñas

Huawei y ZTE se instalaron en Brasil en 1999 y 2002, respectivamente. La llegada de las telcos chinas se enmarca en dos procesos diferentes. Por un lado, la privatización del sector de las telecomunicaciones en Brasil, iniciada en 1998, a través de la cual se privatizaron 3 *holdings* de telefonía fija, uno de larga distancia (Embratel) y ocho de telefonía celular. Por otro, en 1999 se lanzó en China una vigorosa política de internacionalización de empresas, la “Going Global Strategy”, con la que el gobierno asiático impulsó a sus compañías a internacionalizarse (Cui & Liu, 2019).

En Brasil, Huawei se dirigió fundamentalmente al segmento de equipos de infraestructura y a ofrecer soluciones de red y tecnología de la información –servidores y centros de datos–; mientras que la otra gigante china, ZTE, se enfocó en el mercado de teléfonos celulares. Hoy Huawei es responsable, además de la implementación de tramos de las redes 3G y 4G de casi todos los operadores del país, de brindar servicios de comunicación para bancos, plata-

formas petroleras y empresas mineras. Según el director de tecnología de Huawei en Brasil, Nicolás Driesen, un tercio del tráfico de datos de comunicación de Brasil pasa por equipos de Huawei (Da Silveira, 2019).

Esto se refleja en el creciente déficit comercial brasileño con China, tanto en el sector de equipamientos electrónicos y como en el de telecomunicaciones. Las experiencias con Vivo y Tim, dos de las mayores operadoras locales, poseedoras entre ambas de más del 30% del mercado de equipos de telecomunicaciones, son emblemáticas. Esto es medido con respecto a la estrategia de “competencia colaborativa” entre las dos proveedoras chinas: Huawei logró contratos para instalar redes 3G mientras que ZTE los consiguió para suministrar terminales (teléfonos y módems) (Amaral, 2020; Becard y Macedo, 2014).

Sin capacidades locales para la fabricación de equipos de telecomunicaciones para capitalizar la demanda nacional, el desarrollo del sector telecomunicaciones en Brasil, durante el presente siglo, ocurrió en gran parte a través de la importación de equipos Huawei y ZTE (Becard y Macedo, 2014). A raíz de la crisis financiera internacional de 2008, el Banco de Desarrollo de China (BDC) abrió una línea de financiamiento especial para aquellas empresas interesadas en comprar equipos Huawei. El operador Telemar Norte Leste obtuvo en 2009 un crédito de 300 millones de dólares para la compra de equipos a Huawei (Macedo, 2014).

Para satisfacer las demandas de la instalación del 4G en Brasil, Huawei creó en 2012 su mayor centro de I+D y distribución para América Latina (Macedo, 2014). En 2018 instaló un Laboratorio de Internet de las Cosas (Lab IdCs)

donde trabajan 2.000 personas (Huawei, 2019). Entre otros acuerdos de cooperación, la empresa asiática colabora con el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (Inatel) y tiene un convenio con la Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul (PUC-RS), en el que participa en el Centro de Innovación de Ciudades Inteligentes.

En 2019 Huawei sorprendió a la industria de telecomunicaciones global al completar uno de los mayores proyectos de infraestructura de conectividad del mundo: instalar un cable de fibra óptica transatlántico de casi 6.000 kilómetros uniendo Brasil con Camerún. Esto marca una serie de hitos. Por un lado, fue el primer proyecto de gran envergadura de Huawei en el sector de cables submarinos, demostrando que la empresa ha adquirido capacidades avanzadas, a pesar de que todavía está muy por detrás de los jugadores establecidos en términos de experiencia y volumen de cables (10% del total mundial). Por el otro, es la primera vez que África y América del Sur estarán conectados a través de sus respectivas estaciones en Kribi, Camerún, y Fortaleza, Brasil, sin mediar EE.UU. o Europa (Bastarrica, 2018).

Otro gran proyecto que Huawei tiene en vista es trabajar con el gobierno para conectar a las poblaciones del Amazonas por medio de la instalación de más de 8 mil kilómetros de fibra óptica. En este contexto, en marzo de 2020 se lanzó en Brasil el Programa Amazonía Integrada y Sustentable (País), que busca llevar conectividad, mediante una red troncal de fibra óptica subfluvial, a las poblaciones de Amazonia desde Manaus y Belém, pero a la vez conecta a 80 municipios.

Por otro lado, las empresas nórdicas Ericsson y Nokia tienen una larga trayectoria en Brasil y

son responsables de una parte importante del equipamiento en telecomunicaciones. Ericsson vendió su primera estación telefónica a Brasil en 1900 y se instaló en la década de 1920. A mediados de la década de 1940, Ericsson comenzó a recibir pedidos de la Companhia Telefônica Brasileira (CTB); en la década de 1950 instaló una planta en las afueras de São Paulo. En 1960, Ericsson suministró todo el equipo de telecomunicaciones para la nueva capital de Brasil, Brasilia.

Hacia fines de los 90 se subastaron en Brasil diez licencias de telefonía móvil, en lo que fue la subasta más grande del mundo hasta ese momento. Los contratos de Ericsson incluían el suministro de equipos para el sistema TESS D-AMPS del operador celular en San Pablo, razón por la que la empresa inició la fabricación de estaciones base y teléfonos móviles en la planta de San José dos Campos. Hoy Ericsson tiene una participación de un tercio del mercado brasileño de telefonía fija, de sistemas móviles y de terminales. Brasil fue, por muchos años, el mercado más grande de Ericsson en América Latina.

Nokia también participa, hasta el día de hoy, de una porción importante de los equipos de telecomunicaciones en Brasil. En 2001 fundó el Instituto de Desenvolvimento e Tecnologia (INDT), dedicado a la investigación y el desarrollo de *software* móvil y de tecnología de la información. INDT mantiene tres centros de I+D en Brasil (ubicados en Brasilia y Manaus) y una oficina satélite en São Paulo.

En la tabla que sigue se presentan los principales operadores brasileños, con sus respectivos proveedores de equipos centrales y

de equipamientos accesorios. Como se puede observar, Huawei, Ericsson y Nokia son usados por la mayoría de las operadoras y, por lo tanto, disputan mercados.

Tabla 2
Proveedores de redes 3G en Brasil

OPERADOR	CORE	EQUIPAMIENTOS ACCESORIOS
Vivo	Ericsson	Ericsson and Huawei
Tim	Ericsson	Ericsson, Nokia- Siemens and Huawei
Claro	Ericsson and Nokia- Siemens	Ericsson, Nokia- Siemens and Huawei
Oi	Nokia-Siemens	Nokia-Siemens and Huawei
CTBC	Huawei	Huawei
Sercomtel	Huawei	Huawei

Fuente: Teleco (2020).

4.2. Emergencia del 5G en Brasil

En la actualidad, la red de 3G y 4G sumadas logran la cobertura de aproximadamente el 95% del territorio brasileiro, aunque solo dos tercios de la población está conectada. Resta el desafío de atender las áreas más alejadas de los grandes centros urbanos. En 2012, Huawei fue seleccionada por cuatro de los cinco operadores que adquirieron licencias para implementar redes 4G en Brasil: Vivo, Claro, Tim y Sunrise la contrataron. Por su parte, solo Oi no firmó acuerdos con fabricantes chinos. Huawei ha sido responsable de implementar el 40% de la red Vivo, 38% de la red Claro, y el 25% de

la red de Tim (Bouças, 2012; Souza, 2012; Teleco, 2020a).

Desde 2017, el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES) estudia las potencialidades y los nichos de desarrollo del 5G y la Internet de las Cosas en Brasil. Define al área rural, la salud, las ciudades inteligentes y la industria como prioritarias (Cavalcante *et al.*, 2019; BNDES, 2020). La estimación del BNDES es que en 2025 la Internet de las Cosas podría representar un mercado de entre 50 y 200 mil millones de dólares en Brasil. En los documentos del BNDES se enfatizan las limitaciones brasileñas para la producción de *hardware*, destacando la relevancia de apuntalar las capacidades para la fabricación de prototipos y no depender completamente de China (BNDES, 2019). Además, se espera que Brasil juegue un papel importante en la industria del *software* para el 5G.

En 2017 se lanzó el “Proyecto 5G Brasil”, coordinado por Telebrasil, la Asociación Brasileña de Telecomunicaciones y representantes de la industria, proveedores de servicios de telecomunicaciones, miembros de la academia, Centros de Desarrollo Tecnológico, representantes del gobierno federal y Anatel. El proyecto busca incentivar la implementación de nuevas tecnologías asociadas al 5G y participar en discusiones internacionales. En 2017 los representantes del 5G Brasil firmaron un acuerdo de cooperación tecnológica para iniciar el desarrollo de tecnologías 5G con la Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur, Japón y China (Anatel, 2018). También en 2017, Anatel publicó un nuevo plan de numeración de redes que pretende compatibilizar estos parámetros con la diversidad

tecnológica actual, en especial las asociadas a las tecnologías 5G. Estos proyectos y grupos de gestión del programa 5G en Brasil permitieron el establecimiento del “Plan Estructural de Redes de Telecomunicaciones 2019–2024”, que enmarca las prioridades y oportunidades de Brasil para la implementación de estas tecnologías (Anatel, 2018).

En marzo de 2020 el gobierno brasileño lanzó una convocatoria para licitaciones en el sector de inversiones de 5G que, de llegar a aplicarse, será la licitación de espectro 5G más grande del mundo. En julio de 2020 comenzaron las primeras pruebas de 5G en Brasil, a través de la operadora Claro, en algunos puntos de São Paulo y Río de Janeiro (*O Globo*, 2020). Vivo, por su parte, activó la señal en ocho municipios brasileños. TIM iniciará las pruebas en Rio Grande do Sur, Minas Gerais y Mato Grosso do Sul.

La convocatoria para licitaciones para 5G de inicios de 2020 generó la atención internacional, debido a que el gobierno de Bolsonaro habilitó el uso de equipos de Huawei. El documento, publicado por el Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), no prevé restricciones a los proveedores que compitan en la subasta de frecuencias: tanto Huawei como cualquier otro fabricante podría participar en la construcción de infraestructura de 5G en Brasil. En su artículo octavo, el documento aclara que corresponde a la empresa proveedora del servicio mantener la disponibilidad, integridad y confidencialidad en la actividad del tráfico en la red 5G y que –en caso de compromiso de seguridad– los proveedores serán responsables en el ámbito penal, civil y administrativo (*Diario Oficial de la Unión*, 2020).

Pese al alineamiento entre Bolsonaro y Trump, la decisión brasileña no cayó bien en los EE.UU. El embajador Todd Chapman alertó al gobierno brasileño sobre posibles consecuencias si Huawei fuera a participar de la red de 5G en Brasil, cuya subasta está prevista para 2021 (*O Globo*, 2020). El diplomático norteamericano afirmó que la selección de los proveedores de 5G no es una cuestión comercial para Estados Unidos, sino un asunto de seguridad nacional. Posteriormente, el gobierno norteamericano lanzó una serie de líneas de financiamiento para las empresas de telecomunicaciones brasileñas para la compra de equipos Ericsson y Nokia: prevén ofertar 60 mil millones de dólares por medio de la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional y 24 mil millones por el EXIM Bank de EE.UU.

En este contexto, el vicepresidente brasileño Hamilton Mourão declaró a la prensa que no le teme a EE.UU. y explicó que más de un tercio de las redes de 4G actuales ya utilizan equipos de Huawei: la prohibición perjudicaría a los operadores que necesitarían reemplazar los equipos (Amaral, 2020). Asimismo, tanto la ministra de agricultura como el vicepresidente brasileño alertaron sobre una posible represalia de China en términos de importaciones e inversiones (*Folha de S. Paulo*, 2019). Mourão ha sido un nexo para mantener las relaciones entre Brasil y China, el primer socio comercial de Brasil, representando los intereses del agronegocio brasileño. El alto militar y vicepresidente brasileño visitó China en mayo de 2020, mostrando una actitud pragmática y alejada de la hostilidad generada por el presidente Bolsonaro.

Durante la pandemia de Covid-19, el gobierno brasileño solicitó a Huawei ayuda para acceder a la vacuna. El ministro de comunicaciones, Fábio Faria, en un viaje en misión oficial a Beijing expresó a autoridades de Huawei “Aproveché el viaje para pedir vacunas, que es lo que todo el mundo reclama” (Londoño y Casado, 2021). De acuerdo con los editores del *New York Times*

No está claro si la solicitud a Huawei abrió las puertas de las vacunas a Brasil, pero fue parte de un cambio de postura hacia China. El presidente, su hijo y el ministro de relaciones exteriores abruptamente dejaron de criticar a China, mientras que los funcionarios del gabinete que tienen contactos con los chinos, como Faria, trabajaron frenéticamente para que se aprobaran nuevos envíos de vacunas. En las últimas semanas han llegado millones de dosis (Londoño y Casado, 2021).

5. REFLEXIONES SOBRE LA EMERGENCIA DEL 5G EN EL SUR GLOBAL

El 5G se presenta como una nueva fase del paradigma de telecomunicaciones móviles, que trae un mayor poder para la transferencia de datos y la conexión entre objetos respecto al 4G. Si bien disruptivo y potente, su emergencia y difusión se trata de un desarrollo escalar sobre el paradigma de las telefonías móviles. De hecho, China ya se encuentra experimentando en torno al 6G. Como se marcó, por escala y condiciones de financiamiento hoy China domina el segmento de equipos (*hardware*) para 5G y viene realizando esfuerzos sistemáticos para desarrollar semiconductores y fibra óptica,

sobre los cuales las empresas norteamericanas aún mantienen su liderazgo tecnológico y de participación de mercado. Este avance tecnológico chino, no solo se restringe a aspectos tecnológicos sino que abarca al período de contestación hegemónica hacia los EE.UU. y la construcción geopolítica de un mundo multipolar con China como actor relevante. La disputa por el 5G tiene sus implicaciones en la disputa económica, geopolítica y de seguridad.

India y Brasil, por sus dimensiones son los líderes regionales en Asia del Sur y en América del Sur, lo que los hace centrales al analizar la emergencia del 5G en el Sur Global. Se trata de dos países de significativa dimensión territorial y demográfica, que cuentan con capacidades y presupuestos no despreciables en materia militar y tecnológica. No obstante, ambos países muestran niveles extremos de heterogeneidad productiva, regional y social, en línea con el resto del Sur Global (Gonzalo, 2018). Esto también se refleja en materia de comunicaciones: si bien la red de 4G cubre buena parte del territorio indio y brasileño, las zonas rurales presentan limitaciones; además, la calidad y constancia del servicio aún es sumamente mejorable y existen segmentos de la población que aún no acceden a teléfonos inteligentes para operar con 3G o 4G.

Pese al tamaño de su mercado interno y su relevancia productiva y militar, ni India ni Brasil cuentan con fabricantes nacionales de equipos de telecomunicaciones para 4G y 5G; tampoco cuentan con empresas solventes en materia de desarrollo de semiconductores. Así, durante el 2010 principalmente, tanto Huawei como ZTE se convirtieron en las proveedoras principales para el desarrollo del 4G. Como consecuencia,

una de las principales limitaciones que enfrenta la creciente presión de EE.UU. para limitar el uso de equipos Huawei en India y Brasil, que puede extenderse al conjunto de los países del Sur Global, es que los equipos Huawei ya son parte de la red de 4G y una prohibición implica un costo adicional para las operadoras de telefonía, vinculado a la reposición de los equipos. Existen, entonces, irreversibilidades que, sumadas a los menores precios de sus equipos y su oferta financiera, favorecen a Huawei.

India, dada la histórica tensión con China y la creciente complementariedad con los EE.UU., que tiene en las telecomunicaciones un eje principal, presenta una mayor complementación con las empresas norteamericanas, que ha tendido a reforzarse inclusive durante la pandemia del Covid-19. Como se mostró, en paralelo a la prohibición sobre TikTok, el principal jugador de las telecomunicaciones indias, Jio Platforms ha avanzado en su integración con las empresas norteamericanas Intel, Google y Facebook. De esta forma, Jio Platforms podría ser un actor clave para liderar un sendero de desarrollo del 5G, apalancado en la tecnología y el financiamiento provisto por las *big tech* norteamericanas. El tamaño potencial del mercado indio (en torno al 5G, pero también en materia de plataformas que pueden operar sobre 4G) y la centralidad que ha adquirido el Indo-Pacífico para los EE.UU., son *drivers* principales en este sentido. No obstante, aún Huawei no ha sido prohibida como proveedora de equipos en India.

En Brasil, Huawei ha mostrado una creciente presencia desde los años 2000, con China ya consolidada como el mayor socio comercial de Brasil. A su vez, la administración Bolsonaro

ha mostrado un alineamiento casi total con los EE.UU. De este modo, actualmente parecería existir una dicotomía entre la fuerte filiación ideológico-política entre Brasil y los EE.UU.; dicotomía que se expresa algo caricaturescamente en las intervenciones del presidente Bolsonaro, por un lado, y en los intereses económicos reales vinculados a China, ligados principalmente al sector del agronegocio brasileño, por otro lado. En otras palabras, el emergente pero fuerte basamento material de las relaciones económico-comerciales entre Brasil y China, se contrapone a las relaciones de largo plazo entre el país suramericano y EE.UU.

Ni India ni Brasil hoy cuentan con las capacidades suficientes en materia de equipos, semiconductores y fibra óptica para emprender un desarrollo autónomo de desarrollo del 5G. En este sentido, la emergencia y el desarrollo del paradigma del 5G hoy parece estar limitado a los países centrales, como EE.UU., en su complementación con las empresas nórdicas, de una parte, y a China, como principal potencia reemergente a nivel global, de otra. Así, el Sur Global hoy parece ocupar, una vez más, el lugar de adoptante en una nueva fase de un paradigma tecnológico. En otras palabras, la re-emergencia de China como potencia mundial contesta la hegemonía norteamericana en términos comerciales y tecnológicos, pero tiende a reproducir las relaciones centro-periferia y de dependencia tecnológica de los países del Sur Global, incluso en el caso de potencias medias como Brasil e India.

En un segundo nivel de complejidad y autonomía, la creciente tensión entre EE.UU. y China podría servir para que los países del Sur Global

negocien mejores términos respecto de ciertos nodos, como ser: las transferencias de tecnologías y financiamiento; el traslado de nodos de las cadenas de valor de telecomunicaciones a países del Sur; el fomento de *join ventures* en torno a tecnologías críticas; la formación de recursos humanos y el financiamiento de esfuerzos de I+D local; la creación de empresas desarrolladoras de *softwares* y aplicaciones para 5G, entre otros. Existen instituciones y actores locales, como el BNDES en Brasil, el grupo Tata o Jio Platforms en India, con capacidades para desempeñar un rol en este sentido.

Asimismo, existe aún un desarrollo institucional y regulatorio en torno al 5G que debe ser generado en el Sur Global, buscando favorecer los procesos de apropiación tecnológica y productiva a nivel local. De igual manera, la completa adopción del 4G para el conjunto de la población y los territorios del Sur Global aún se presenta como un desafío de una envergadura no menor.

En este trabajo han quedado expuestos las presiones, intereses y limitaciones que enfrentan dos de los principales países del Sur Global ante una nueva fase de un paradigma tecnoeconómico. Históricamente, el Sur Global ha estado expuesto a los impulsos colonizadores del Norte Global. Durante el siglo XXI presentamos la reemergencia del Indo-Pacífico como centro gravitacional del capitalismo, pese a que los EE.UU. aún mantienen su liderazgo financiero, militar y tecnológico en áreas claves. Según cómo logren posicionarse los países del Sur Global en esta transición dependerá el tipo y grado de su inserción periférica.

REFERENCIAS

- Amaral, B. do. (04/08/2020). Mourão diz não temer EUA com presença da Huawei no 5G do Brasil. *Teletime News*. Disponible em <https://teletime.com.br/04/08/2020/mourao-diz-nao-temer-EEUU-com-presenca-da-huawei-no-5g-do-brasil/>
- American Enterprise Institute. (2020). *China Global Investment Tracker*. Disponible em <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Amir T. (22/08/2019). Zong successfully test 5G in Pakistan. *Business Recorder*. Disponible em <https://www.brecorder.com/news/519241>
- Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). (2018). *Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações*. Anatel. Disponible em <https://antigo.anatel.gov.br/institucional/component/content/article/104-home-institucional/2574-plano-estrutural-de-redes-de-telecomunicacoes-pert-ganha-versao-atualizada>
- Balbo, G. & Cesarin, S. (2020). ¿Guerra comercial, periferia tecnológica o tecnoimperialismo? América Latina ante la competencia global en el sector de las telecomunicaciones, en *América Latina entre la revolución digital y la globalización cuestionada*. Memorias del IV Seminario Académico del Observatorio América Latina-Asia Pacífico de la Aladi, CAF y Cepal. Disponible en <https://biblio.aladi.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=94865>
- Baxi, A. (2019). *State of 4G in India: still leaves a lot to be desired*. Autoridad Reguladora de Telecomunicaciones de la India. Disponible en <https://www.androidauthority.com/4g-india-955665/>
- Becard, D. S. R. & Macedo, B. V. de. (2014). Chinese multinational corporations in Brazil: Strategies and implications in energy and telecom sectors. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(1), 143–161. Doi: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400108>
- Banco Nacional de Desenvolvimento BNDS, Brasil. (2020). *Estudo Internet das Coisas: Um plano de ação para o Brasil*. BNDES. Disponible em <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/pesquisadados/estudos/estudo-internet-das-coisas-iot/estudo-internet-das-coisas-um-plano-de-acao-para-o-brasil>
- Boutellier, R.; Grassmann, O. & Zedtwitz, M. (2008). *Managing Global Innovation. Uncovering the Secrets of Future Competitiveness*. Springer. Disponible en <https://www.springer.com/gp/book/9783540254416>
- Business Today. (10/09/2019). Huawei urges India to make ‘independent decision’ on 5G rollout. *Business Today*. Disponible en <https://www.businesstoday.in/current/economy-politics/huawei-urges-india-to-make-independent-decision-on-5g-rollout/story/378339.html#:~:text=%22We%20hope%20that%20the%20Indian,world's%20number%20two%20smartphone%20producer>
- Chopra, V. (30/04/2020). 5G Network Soon in India; Deal Between Nokia and Airtel. *Inventiva Web*. Disponible en <https://www.inventiva.co.in/trends/vanshika/5g-network-soon-in-india-deal-between-nokia-and-airtel/>
- Cliff R. (2020). *A new U.S. strategy for the indo-pacific*. NBR special report #86, The National Bureau of Asian Research NBR. Disponible en <https://www.nbr.org/publication/a-new-u-s-strategy-for-the-indo-pacific/>
- Cui, F. & Liu, G. (2019). *Global Value Chains and Production Networks*. Elsevier. Doi: <https://doi.org/10.1016/C2017-0-01798-6>
- Da Silveira, J. (16/01/2019). Há 20 anos no Brasil, Huawei tem 75% dos funcionários locais. *People's Daily* (Portuguese). Disponible em <http://portu->

- guese.people.com.cn/n3/2019/0116/c309813-9538336.html
- Deutsche Welle. (13/03/2021). US Designates Huawei, Four Other Chinese Tech Firms National Security Threats DW.COM. Disponible en <https://www.dw.com/en/us-designates-huawei-four-other-chinese-tech-firms-national-security-threats/a-56860474>
- Duffy, C. (17/01/2020). The big differences between 4G and 5G. *CNN Business* [Online]. Disponible en <https://www.cnn.com/2020/01/17/tech/5g-technical-explainer/index.html>
- El Economista*. (29/09/2019). Huawei abre primera zona de prueba de 5G en Rusia. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Huawei-abre-primera-zona-de-prueba-de-5G-en-Rusia-20190929-0019.html>
- Folha de S. Paulo*. (25/05/2019). Da Muralha ao encontro com Xi Jinping: Veja como foi a visita de Mourão à China. Disponible em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/da-muralha-ao-encontro-com-xi-jinping-veja-como-foi-a-visita-de-mourao-a-china.sht>
- Fortune*. (2020). The Fortune Global 500 is now more Chinese than American. *Fortune*. Disponible en <https://fortune.com/2020/08/10/fortune-global-500-china-rise-ceo-daily/>
- Chakraborty, S. (12/09/2019). Indo-French digital partnership. *Gateway House*. Disponible en <https://www.gatewayhouse.in/digital-partnership/>
- Gonzalo, M. & Kantis, H. (26/09/2018). *Contextualizing venture capital emergence and development in India: insights to the Global South countries*. [Conference presentation]. XXII Reunión Anual Red Pymes MERCOSUR, Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Gonzalo, M. (2018). *A long-term narrative on India from Latin America: Peripherization, national system of innovation and autonomous expenditures*. [Doctoral dissertation, Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro].
- Haro Sly, M. J. (2019). La política científica y tecnológica de China y la cooperación sino-argentina. *Ciencia, Tecnología y Política*, 2(3). Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/9160>
- Huawei. (12/2019). Huawei inaugura laboratorio de IoT em Sorocaba. *Huawei*. Disponible en <https://www.huawei.com/br/news/br/2018/dezembro/huawei-inaugura-laboratorio-de-iot-em-sorocaba>
- Jacob, F. (19/05/2020). ¿Desaparecerá Huawei como resultado de las últimas sanciones impuestas por EE.UU.? *Rankia Pro*. Disponible en <https://www.rankiapro.com/desaparecera-huawei-resultado-ultimas-sanciones-impuestas-eeuu/>
- Juma, C.; Cosmas, G.; Allison, D. and Audette, B. (2005). Forging New Technology Alliances: The Role of South-South Cooperation. *The Cooperation South Journal*, 57–71. Disponible en <https://www.hks.harvard.edu/publications/forging-new-technology-alliances-role-south-south-cooperation>
- Kewalramani, M. & Kanisetti, A. (2019). 5G, Huawei & Geopolitics: An Indian Roadmap. *Takshashila Discussion Document*. Disponible en <https://takshashila.org.in/takshashila-report-5g-huawei-geopolitics-an-indian-roadmap/>
- Majerowicz, E. (2020). A China e a Economia Política Internacional das Tecnologias da Informação e Comunicação, in Dossiê: China, sua dinâmica e seu papel no mundo pós-pandemia. *GEOSUL, Revista do Departamento de Geociências CFH/UFSC* 35(2), 73-102. Doi: <https://doi.org/10.5007/2177-5230.2020v35n77p73>
- Majerowicz, E. y Medeiros, C. (2018). Chinese industrial policy in the geopolitics of the information

- age: The case of semiconductors. *Revista de Economía Contemporânea* 22(1),1-28. Disponible em <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/20627>
- Malena, J. (2015). Análisis del *status* de “socio estratégico integral” conferido por la República Popular China a la República Argentina. *Simposio Electrónico Internacional sobre Política China*. Disponible en http://www.asiared.com/es/downloads2/15_3-s_jorge_malena.pdf
- McIvor, C.; Ikeda, S. & Oktaviani, O. (2020). 5G Technology. A Demonstration of How Innovation is Political. *STePP Working Paper Series 3*, UCL.
- Ministerio da Economia. (2020). *Comércio Exterior*. Disponible em <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior>
- Mint. (2021). Pandemic may delay 5G rollout in India, says Airtel CEO. Disponible en <https://www.livemint.com/companies/news/covid19-may-delay-india-s-5g-rollout-says-airtel-ceo-11621340163258.html>
- Moraes, G. (2004). Telecomunicacoes e o poder global dos EE.UU., en Fiori, J. (organizador), *O poder americano*. Colección Zero a Esquerda.
- Londoño, E. and Casado, L. (15/03/2021). Brasil necesita vacunas. China se beneficia. *The New York Times*, sec. en Español. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2021/03/15/espanol/vacuna-china-huawei.html>
- Nikkei Asia. (15/08/2020). Huawei's Deep roots put Africa beyond reach of US crackdown. *Nikkei Asian Review*. Disponible en <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Huawei-crackdown/Huawei-s-deep-roots-put-Africa-beyond-reach-of-US-crackdown#:~:text=South%20African%20wireless%20carrier%20Rain,5G%20network%2C%20featuring%20Huawei%20equipment>
- Pérez, C. (29/08/2001). *Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil*. [Conference presentation]. Seminario “La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI”. Evento conmemorativo del Centenario del Nacimiento de don Raúl Prebisch, Santiago de Chile: Cepal.
- Prebisch, R. (1948). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico* 26(103). Doi: <https://doi.org/10.2307/3466824>.
- O Globo. (18/07/2020). Operadoras lançam primeira experiência do 5G no Brasil, mas serviço ainda é limitado. Disponible em <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/07/18/operadoras-lancam-primeira-experiencia-do-5g-no-brasil-mas-servico-ainda-e-limitado.ghtml>
- Qualcomm. (2014). The Evolution of Mobile Technologies. Disponible en <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=+The+Evolution+of+Mobile+Technologies+qualcomm#>
- Qualcomm. (25/07/2017). What is 5G: Everything You Need to Know About 5G. Disponible en <https://www.qualcomm.com/invention/5g/what-is-5g>
- Quartz. (2020). Jio has taken another step toward building China-proof 5G for India.
- Satiya, R. (08/07/2019). India still wary of Huawei's 5G despite 'no back door' pledge, *Nikkei Asian Review*. Disponible en <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Huawei-crackdown/India-still-wary-of-Huawei-s-5G-despite-no-back-door-pledge2#:~:text=The%20U.S.%20has%20blacklisted%20Huawei,Huawei%20denies%20the%20allegations>
- Saxenian, A. (2005). From brain drain to brain circulation: transnational communities and regional upgrading in India and China. *Studies in Comparative International Development, Summer* 40(2)

- 35-61. Disponible en <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02686293>
- Sharma, M. (20/03/2019). India's Tryst with 5G. *Institute for Defence Studies and Analyses*. Disponible en <https://idsa.in/issuebrief/india-tryst-with-5g-msharma-200319>
- Sharma, S. (2018). Problems in implementing 5G in India and solutions for it. S.R.M. University, *International Journal of Management and Applied Science*, ISSN: 2394-7926.
- Techcrunch*. (03/07/2020). Intel to invest \$253.5 million in India's Reliance Jio Platforms. Disponible en <https://techcrunch.com/2020/07/02/intel-to-invest-253-5-million-in-indias-reliance-jio-platforms/>
- Teleco*. (2020). 3G: 3a Generación de Celulares en Brasil. Disponible en https://www.teleco.com.br/es/es_mshare_3g.asp
- The Wire*. (2020). 5G Rollout: India Yet to Take Final Call on Chinese Vendors, Says Niti Aayog CEO. Disponible en <https://thewire.in/government/5g-rollout-india-china-niti-amitabh-kant>
- Vernengo, M. (2006). Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect. *Review of Radical Political Economics* 38(4). 551-568.
- Vieira, P. A. (2010). Elementos para un análisis de la ciencia y la tecnología desde la perspectiva de la economía política de los sistemas-mundo, en Treviño, L.C. (ed.), *Innovación ante la sociedad de conocimiento: disciplinas y enfoques* (pp. 159-182). Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Wallerstein, I. M. (2004). *World-Systems Analysis: An Introduction*. Duke University Press. Disponible en <https://www.dukeupress.edu/world-systems-analysis>
- World Bank. (2019). DataBank. Disponible en <https://databank.worldbank.org/home.aspx>

Asean-Mercosur: Integración, relaciones económicas y potencialidades de asociación en el Sur Global

Óscar E. Fernández-Guillén*

RESUMEN

El artículo analiza la Asean y el Mercosur como procesos de integración y sus relaciones económicas extra e interregionales para identificar diferencias, semejanzas y el estado de sus intercambios en comercio e inversión. Siguiendo una investigación documental y cuantitativa, determina convergencia en al menos tres elementos comunes: pertenecen al Sur Global, poseen funcionalidad institucional intergubernamental y buscan integrar

un mercado común; y divergencias en: forma de practicar el intergubernamentalismo, fortaleza institucional y definición de metas y lapsos para lograr sus objetivos. También muestra que la Asean ganó importancia como mercado para el Mercosur, al tiempo que el conjunto Asean+3 (China, Japón y Corea) es ahora el principal destino de sus mercaderías. A la luz de los vínculos económicos revelados, concluye que existen razones para priorizar un mayor acercamiento del Mercosur hacia la Asean, máxime cuando dicha proximidad

* MSc. en economía, mención políticas económicas, y economista *Cum Laude* por la Universidad de Los Andes (ULA), Mérida-Venezuela. Docente de grado y posgrado e investigador de la ULA, adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES), Mérida, (Venezuela). Miembro del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo (Grid), ULA, co-fundador del Grupo de Estudios Económicos sobre Asia (Geea), ULA, y del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale). Becario del Ministerio de Educación de la República Argentina, perteneciente al Programa de Integración Regional 2020, en el Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Líneas de investigación: economía internacional, relaciones económicas internacionales, integración económica, regionalismo, cooperación internacional y desarrollo. [oscarfg.ula@gmail.com / oscared@ula.ve]; [https://orcid.org/0000-0003-4806-2641].

Recibido: 13 de enero de 2021 / Modificado: 18 de marzo de 2021 / Aceptado: 5 de abril de 2021

Para citar este artículo:

Fernández-Guillén, Ó. E. (2022). Asean-Mercosur: integración, relaciones económicas y potencialidades de asociación en el Sur Global. *OASIS*, 35, pp. 279-317

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.14>

y entendimiento serviría como portal hacia la mega-región de la RCEP promovida por China, con nuevas oportunidades de asociación y cooperación omnidireccional Sur-Sur cruciales para el crecimiento económico y el desarrollo.

Palabras clave: Asean, Mercosur, integración económica, regionalismo, integración diferenciada.

Asean-Mercosur: Integration, economic relations, and association potentialities in the Global South

ABSTRACT

This article analyzes Asean and Mercosur as integration processes, and their extra and interregional economic relations in order to identify differences, similarities and their exchanges in the areas of trade and investment. Following a documentary and quantitative investigation, the article determines convergence in at least three common elements: they belong to the Global South, they have intergovernmental institutional functionality, and they seek to integrate a common market; and also divergences in, ways of practicing intergovernmentalism, institutional strength and definition of goals and lapses to achieve these objectives. It also shows that Asean gained importance as a market for Mercosur, while Asean+3 as a whole (with China, Japan and Korea) is now the main destination for its merchandise. In light of the economic links revealed, it concludes that there are reasons to prioritize a greater rapprochement of Mercosur

towards Asean, especially when such proximity and understanding would serve as a portal to the RCEP mega-region promoted by China, and with new opportunities for association and omnidirectional South-South cooperation crucial for economic growth and development.

Key words: Asean, Mercosur, economic integration, regionalism, differentiated integration

INTRODUCCIÓN

Por años en el regionalismo latinoamericano se ha discutido si es necesario, o no, que los procesos de integración posean estructuras supranacionales para garantizar su éxito, llegando a emplearse la experiencia europea como referencia o modelo a seguir (incluso imitar). Empero, la génesis de la Unión Europea (UE) tuvo un contexto distinto y su funcionalidad emanó de razones de ser y necesidades disímiles a las de los procesos latinoamericanos, signo de la disparidad en el desarrollo Norte-Sur. Tal omisión acarrea un problema de *eurocentrismo* al estudiar, teorizar, concebir y practicar la integración regional (Briceño Ruiz, 2018; Briceño Ruiz y Vieira Posada, 2019; Vieira Posada, 2019; Fernández-Guillén, 2020a).

En tanto experiencias del regionalismo, la Asean y el Mercosur son más próximas en su lógica institucional, aunque disten al mismo tiempo en otros ámbitos, lo que estimula su estudio comparado. Así, por ejemplo, comparten rasgos comunes como: forman parte del Sur Global, implementaron un mecanismo de conducción intergubernamental y persiguen integrarse económicamente al nivel de

un mercado común. No obstante, divergen en aspectos operativos como: manera de practicar el intergubernamentalismo, fortaleza institucional derivada de esta, definición de metas y lapsos idóneos para alcanzar los objetivos trazados, o implementación de una “integración diferenciada” que confiere flexibilidad a miembros de la Asean.

Las diferencias en funcionalidad se han convertido en determinantes para su desempeño como bloques, afectando directamente tanto el avance de la integración como sus resultados económicos extra e intrarregionales. Y dentro de este contexto, exento de gobernabilidad supranacional, es la Asean quien mejor desempeño exhibe; mientras que el Mercosur no recupera el dinamismo de otrora y pierde interdependencia a lo interno.

En este orden de ideas, el artículo pretende analizar la Asean y el Mercosur como procesos de integración intergubernamentales del Sur Global y sus relaciones económicas extra e interregionales, para identificar diferencias, semejanzas, grados de integración económica y potencialidades en sus vínculos mutuos; todo ello como intento preliminar por responder a una macro pregunta problema: *si la Asean ha podido avanzar y obtener mejores resultados, ¿por qué el Mercosur no?*

Para tal fin se empleó una investigación documental-descriptiva y cuantitativa-analítica, cuyo desarrollo se abordará en tres secciones: la primera expondrá y comparará la lógica institucional de la Asean y el Mercosur, la segunda analizará las relaciones económicas extra e intrarregión de ambos esquemas y la tercera, sus vínculos birregionales en aras de comprender la pertinencia de reactivar y re-

pensar la Agenda Asia del Mercosur a partir de sus nexos con la Asean. El trabajo cierra con las principales conclusiones de la investigación.

1. LÓGICA DE LA INTEGRACIÓN: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE ASEAN Y MERCOSUR

Antes de emprender el análisis comparativo es necesario dilucidar ciertos fundamentos teóricos que servirán para el contraste. Al efecto, aportes del pensamiento latinoamericano en la teorización del regionalismo sostienen que todos los esquemas de integración poseen al menos dos particularidades propias e interrelacionadas: 1) motivaciones y 2) mecanismos de funcionamiento, rasgos que deben identificarse al intentar estudiarlos y comprenderlos (Briceño Ruiz, 2018).

El primero implica los motivos integradores o aglutinantes, esto es, las razones particulares que inducen la unión de un determinado grupo de países, formalizada luego con la suscripción de instrumentos jurídicos internacionales donde se plasman los acuerdos alcanzados entre las partes y sus compromisos para desarrollar el proceso. Conocer tales motivos cobra importancia porque ellos derivan tanto en los objetivos que marcarán el rumbo como en los mecanismos de funcionamiento del nuevo conjunto integrado, o sea, en su *lógica institucional* (Briceño Ruiz, 2018).

El segundo entraña dicha lógica institucional, entendida como la forma en que cobra vida la funcionalidad jurídico-institucional del proceso de integración, necesaria para su gobernabilidad: conducirlo, tomar decisiones o dirimir conflictos (Mellado, 2010). Estos

mecanismos de aplicación del acuerdo son inherentes a dos ámbitos: 1) tipo de dirección, ya sea intergubernamental (si los miembros ejercen conjuntamente la soberanía y toman decisiones al mismo nivel de representación o veto, por consenso) o supranacional (cuando delegan derechos de autoridad o soberanía al nivel regional para que sea dirigido por instancias superiores a los gobiernos nacionales), y 2) estructura institucional, traducida en órganos con funciones ejecutivas y sistemas para tomar decisiones, aplicar normas y solucionar controversias (Briceño Ruiz, 2018; Fernández-Guillén, 2020a).

Ahora bien, aunque los procesos de integración parten de una decisión política adoptada por los gobiernos involucrados, esta se levanta sobre la base de las mencionadas razones aglutinantes. Así, las raíces del regionalismo trascienden los vínculos político-ideológicos existentes entre mandatarios en un determinado momento (de corto plazo, según los períodos presidenciales) y son más profundas: históricas, económicas, socio-culturales, geopolíticas, geoeconómicas, etc. Por ende, es posible concebirlas como parte de la infraestructura de la integración que, en tanto base, dan pie a relaciones más perdurables en el tiempo y a la estructura institucional que busca darles forma, cuya solidez y avance dependen del sentido de pertenencia de los miembros y de la eficiencia burocrática regional (Mellado, 2009, 2010).

La pertenencia es inherente a compartir un proyecto común, sentirse parte de él e iden-

tificarse con él, lo cual incide directamente sobre el compromiso de cada miembro para con los valores y objetivos comunitarios, y sobre la definición de una agenda regional con intereses compartidos (Mellado, 2009, 2016). Valga decir, es determinante al momento de dejar de ser un “yo” como Estado nacional para pasar a ser un “nosotros” como bloque de Estados y nuevo espacio de poder con intereses, metas y objetivos grupales (Fernández-Guillén, 2020a).

Con base en Han (2016), puede afirmarse que los bloques regionales son nuevas formaciones de poder transnacionales y surgen como cuasi Estados tras un proceso de globalización responsable de que la vinculación territorial del poder sea más laxa¹. Esto no significa que estén desubicados territorialmente, pues son nuevos espacios de poder vinculados a un conjunto de Estados diferentes; entonces, son producto de la desterritorialización o reubicación del poder generada por la globalización. Asimismo, abarcan dos de las tres dimensiones en las que, a juicio de Piana y Tisera (2014), ha trepado la globalización: interdependencia y política, con efectos sobre la caducidad de la soberanía de los Estados naciones en el orden mundial contemporáneo.

Bajo este escenario, donde el nuevo espacio de poder nace de la unión de países diferentes, pero sin la ocupación territorial clásica, la lógica o estructura institucional del regionalismo es distinta a la de los Estados nación y su eficiencia no puede estudiarse siguiendo las dimensiones del Estado nacio-

¹ La formación o ampliación de su poder no resulta de una clásica ocupación territorial y trascienden el juego de poder instaurado sobre un territorio específico, en forma de Estados nacionales.

nal propuestas por O'Donnell (2005, 2010): 1) eficacia como conjunto de burocracias, 2) efectividad como sistema legal y 3) credibilidad en la realización del bien común y el foco de identidad colectiva.

A nivel regional es más complejo porque el regionalismo entraña cohesión voluntaria entre territorios independientes, con soberanía nacional y sistemas políticos propios que norman y regulan tanto su funcionamiento interno como su interacción con otras estructuras de poder externas.

En consecuencia, al constituirse un esquema de integración sus miembros definen ese mecanismo institucional que será adoptado para su puesta en marcha como nuevo grupo. Más aún, el éxito o fracaso del proceso de integración dependerá de la fortaleza o debilidad de su funcionalidad institucional y de la eficiencia o ineficiencia de la burocracia comunitaria resultante de ella. Como sugiere Mellado (2009), son esos factores endógenos a los procesos quienes afectan su dinámica interna (funcionamiento, cumplimiento de compromisos, etc.) y externa (agenda de inserción internacional y relaciones interregionales o con el resto del mundo). Por tanto, para realizar una comparación preliminar entre la Asean y el Mercosur es necesario evaluar esta materia.

1.1. Asean y Mercosur en perspectiva

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) fue creada el 8 de agosto de 1967

mediante la Declaración de Bangkok (Declaración Asean) suscrita por los cinco “Padres Fundadores”: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Más tarde se incorporaron Brunéi (7 de enero de 1984), Vietnam (28 de julio de 1995), Laos y Myanmar (23 de julio de 1997) más Camboya (30 de abril de 1999), sumando diez los Estados miembros que hoy la conforman (Asean, 2016).

Su intención original era establecer una asociación para la cooperación regional, definiendo siete objetivos y propósitos a tal fin (tabla 1). La Declaración de Bangkok también señala que la Asean representa la voluntad colectiva de las naciones integrantes de unirse en amistad y cooperación para asegurar a sus pueblos y a la posteridad las bendiciones de paz, libertad y prosperidad, con esfuerzos y sacrificios conjuntos. Por consiguiente, los motivos de su fundación estaban más asociados a variables políticas y de seguridad que posteriormente se focalizaron sobre lo económico, generando interdependencia.

Aunque el acta fundacional citada no indicaba expresamente la unión de las economías para constituir un proceso según los niveles de la teoría clásica de la integración económica², puntualizaba que la cooperación regional se realizaría en los ámbitos económico, social, cultural, técnico, científico y administrativo. Entonces, desde su nacimiento el bloque encarna el regionalismo: fenómeno de mayor amplitud que abarca tanto otras formas de acción conjunta entre Estados (*e.g.*, cooperación y concertación)

² Zona de libre comercio (ZLC), unión aduanera (UA), mercado común (MC), unión económica (UE) o integración total (IT), según Balassa (1961).

como acciones regionales de integración más allá de lo económico (*e.g.*, en infraestructura, políticas sociales, migración, campos político, jurídico, sociológico, etc.); es decir, un proceso multidimensional (Olmedo, 2016; Briceño Ruiz, 2018; Briceño Ruiz y Vieira Posada, 2019).

Valga destacar, en este orden de ideas, el uso de la palabra “asociación” como expresión del tipo de vínculo planteado que, conforme a la idiosincrasia y gobernanza económica asiática, representa relaciones amistosas y cooperativas entre las partes, no competitivas, y un ámbito de aplicación omnidireccional (Fernández-Guillén, 2020b). Actualmente la asociación abarca tres dimensiones principales: 1) seguridad y política, 2) economía y 3) sociedad y cultura; ejes de la *Asean Community*.

Años más tarde, dentro de la dimensión económica del proceso se introdujo el objetivo de alcanzar un MC (Asean, 2015a). Esto no se hizo en el acto fundacional porque la Asean buscaba en primera instancia garantizar la estabilidad política y la seguridad regional (Bartésaghi, 2014). Para la época era imperioso superar múltiples diferencias nacionales de forma pacífica y perdurable, dada la inestabilidad política, difíciles relaciones económicas, factores geopolíticos, tendencias antichinas o los sucesos bélicos de la península de Indochina que marcaron las décadas de 1960 y 1970 (Cintra, 2011; Fernández-Guillén, 2019a). Y se logró cohesionando a sus miembros en torno a un ideal común que generó interdependencia y redujo los conflictos con la asociación y la cooperación (Moneta y Cesarín, 2014).

Después de eso sí definió objetivos económicos más ambiciosos (*e.g.*, libre circulación de bienes y servicios, factores productivos,

inversiones, etc.) en plazos razonables (Bartésaghi, 2014). Aquí también subyacen la nueva definición de seguridad para el crecimiento económico y el desarrollo (y viceversa) que opera en la región bajo la gobernanza promovida por China (Fernández-Guillén, 2020b) y el dinamismo de las relaciones económicas internacionales que hace que la integración no sea estática.

La Declaración de Bangkok solo poseía dos páginas con los fundamentos para establecer la Asean, sus objetivos específicos y su estructura institucional. Tal sencillez simboliza el *modus operandi* de la organización (Asean, 2020): construir sobre pequeños pasos acuerdos voluntarios e informales que conduzcan luego hacia acuerdos más vinculantes e institucionalizados (*i.e.*, instrumentos formales y jurídicamente vinculantes), combinando así la integración *de facto* con la integración *de jure* (Fernández-Guillén, 2019a).

Es importante resaltar que sobre los citados ejes de la *Asean Community* se trazó la construcción de la *Asean Community Vision 2025*, catalogado como un proceso continuo y en constante evolución, proyectado hacia el futuro con objetivos de largo plazo tendientes a profundizar progresivamente la integración y consolidar un espacio comunitario; amén de responder, de forma proactiva y eficaz, ante amenazas o desafíos emergentes de un panorama regional y global en constante cambio. Su norte es dar lugar a una Asean basada en reglas, orientada hacia las personas y centrada en sus ciudadanos, bajo el lema *One Vision, One Identity, One Community*. A tales efectos fueron definidos tres pilares claves para la planificación de la integración, con propuestas claras y

aspiraciones realizables en sus respectivos planes de acción o *Blueprints*, que son: 1) *Asean Political-Security Community* (APSC), 2) *Asean Economic Community* (AEC) y 3) *Asean Socio-Cultural Community* (ASCC) (Asean, 2015b).

Esta forma de abordaje institucional pretende la consolidación de un “tejido de comunidad” mediante tres vértices (APSC, AEC y ASCC), donde la identidad es una variable asociada a la participación ciudadana en su evolución, dirección y en los beneficios de la integración; ergo, procura la legitimidad del proceso. Además, muestra la relevancia de la planificación conjunta con lapsos idóneos para hacer seguimiento a las metas y aspiraciones; esto es, de una agenda común con visión de futuro y pragmatismo en su ejecución, de un regionalismo realmente planificado y en constante evaluación, forjado con trabajo conjunto según el principio de “Forging Ahead Together” (Asean, 2015b).

Por su parte, el Mercado Común del Sur (Mercosur) nació el 26 de marzo de 1991 mediante el Tratado de Asunción, firmado por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con el objeto primario de formar un MC. Años más tarde, en julio de 2006, Venezuela inició su controversial proceso de adhesión, concretado en agosto de 2012 al adquirir la condición de Estado Parte³; mientras que Bolivia es miembro en proceso de adhesión desde 2015. Chile, Colombia, Ecuador y Perú (socios Aladi), más Guyana y Surinam (socios no Aladi), son Estados Asociados (Fernández-Guillén, 2019b).

Los objetivos constitutivos del Mercosur fueron cuatro (tabla 1) e introdujeron directamente una integración de tipo económica a nivel de un MC, lo que implicaba mayor coordinación de políticas para actuar como UA frente a terceros. Asimismo, estaban “basados en los principios del regionalismo abierto” (Fernández-Guillén, 2019b, p. 69), pues su origen tuvo un sesgo comercial alentado por las premisas neoliberales de apertura económica y liberalización comercial promovidas a finales de la década de 1980 con el denominado Consenso de Washington (Mellado, 2009).

Sin embargo, junto con razones económicas (integración como instrumento para la industrialización, el desarrollo nacional y la inserción internacional de los socios) en su creación hubo motivaciones políticas (consolidar la democracia en el Cono Sur) y geopolíticas (terminar las fricciones argentino-brasileñas, responder a la dinámica de la globalización con inserción en la economía global y con más poder de negociación internacional, o servir de contrapeso regional al TLCAN) que buscaban fortalecer a los Estados en el plano interno y extraterritorial (Piñeiro, 1996; Axline, 1999; Bernal-Meza, 2000; Ferrer, 2000; Mellado, 2009; Gardini, 2010; Peña, 2011; Briceño Ruiz y Fernández-Guillén, 2015; Cardozo, 2015).

A diferencia de la breve Declaración de Bangkok, el Tratado de Asunción es un marco o pre-tratado con cuatro objetivos, 24 artículos y cinco anexos para iniciar los mecanismos hacia la constitución del Mercosur en un plazo de cinco

³ Primer país latinoamericano en sumarse al acuerdo original, se encuentra suspendido en derechos y obligaciones desde agosto de 2017 tras la aplicación del Protocolo de Ushuaia.

años (Piñeiro, 1996). Su procedimiento de integración económica “está basado en un tratado que ha sido registrado como parte del acuerdo de la Aladi” (Axline, 1999, p. 34); es decir, sigue el modelo de integración bilateral de dicha organización (marco jurídico regional de segundo orden, después de la OMC) donde su régimen comercial corresponde al ACE 18 (Fernández-Guillén, 2019b). Tres décadas después de su

fundación sigue siendo una mal definida UA, sin una misma política comercial y con innumerables perforaciones del arancel externo común (AEC), incluso una ZLC imperfecta (Mellado, 2009) porque no ha liberado el universo arancelario.

La personalidad jurídica y funcionalidad institucional del Mercosur se establecieron después con el Protocolo de Ouro Preto, suscrito en diciembre de 1994.

Tabla 1
Objetivos constitutivos de la Asean y el Mercosur

ASEAN	MERCOSUR
1) Acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural en la región, a través de esfuerzos conjuntos en el espíritu de igualdad y asociación para fortalecer las bases de una comunidad próspera y pacífica de las naciones del sudeste asiático.	1) Liberar la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países (eliminando los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente).
2) Promover la paz y la estabilidad regionales, mediante el respeto permanente de la justicia y el estado de derecho en la relación entre los países de la región y la adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.	2) Establecer un arancel externo común y adoptar una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y coordinar posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales.
3) Promover la colaboración activa y la asistencia mutua en asuntos de interés común en los ámbitos económico, social, cultural, técnico, científico y administrativo.	3) Coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícolas, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes.
4) Proporcionar asistencia mutua en forma de instalaciones de capacitación e investigación en las esferas educativa, profesional, técnica y administrativa.	4) Comprometer a los Estados Partes en armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.
5) Colaborar más eficazmente para una mayor utilización de la agricultura e industrias, la expansión del comercio, incluido el estudio de los problemas del comercio internacional de productos básicos, la mejora de sus instalaciones de transporte y comunicaciones y la mejora del nivel de vida de sus pueblos.	
6) Promover los estudios del sudeste asiático.	
7) Mantener una cooperación estrecha y beneficiosa con las organizaciones internacionales y regionales existentes con objetivos y propósitos similares, y explorar todos los caminos para una cooperación aún más estrecha entre ellos.	

Fuente: Elaboración propia con base en Asean (2016) y Mercosur (1991).

1.2. Lógica institucional de la Asean

En cuanto al tipo de dirección, la funcionalidad de la Asean es intergubernamental (Asean, 2015a, 2020). La Declaración de Bangkok estableció una primera estructura institucional para el logro de sus objetivos y propósitos (Asean, 2016; Fernández-Guillén, 2020a).

No obstante, la Carta de la Asean⁴ es la nueva base del estatus legal del proceso que amplió el marco institucional. Codifica las normas, reglas y valores de la Asean; establece objetivos claros y más amplios⁵ (artículo 1) y las responsabilidades de los miembros; y reafirma su carácter intergubernamental. Sobre la estructura organizativa, el capítulo IV formula estos órganos:

- a. La Cumbre Asean, como máximo cuerpo deliberador (artículo 7);
- b. El Consejo Coordinador de la Asean, como vigilante del cumplimiento de las decisiones emanadas de la Cumbre Asean (artículo 8);
- c. Tres consejos comunitarios de la Asean, encargados de los ejes o dimensiones del proceso: 1) seguridad y política, 2) economía y 3) sociedad y cultura (artículo 9);
- d. Organismos Ministeriales Sectoriales de la Asean, encargados de las políticas sectoriales de cada eje o dimensión (artículo 10);
- e. Un secretario general y una Secretaría de la Asean, con funciones administrativas (artículo 11);

- f. El Comité de Representantes Permanentes de la Asean, constituido por cada uno de los representantes de los Estados miembros (artículo 12);
- g. Las secretarías nacionales de la Asean, encargadas de los puntos focales nacionales, la información de la Asean a escala nacional, la coordinación de la internalización e implementación de las normas y decisiones de la Asean en cada país y la promoción de la identidad y la conciencia Asean a lo interno de cada Estado (artículo 13);
- h. Un organismo de derechos humanos (artículo 14); y
- i. La Fundación Asean (artículo 15).

En este marco es de capital importancia el rol de las secretarías nacionales, porque son ellas quienes hacen seguimiento al procedimiento de adopción normativa y así garantizan el correcto funcionamiento del bloque.

El sistema decisorio se halla en el Capítulo VII, cuyo artículo 20 establece que las decisiones se tomarán siguiendo el principio de *Consultas y Consenso* entre los miembros. Adicionalmente, deja en manos de la Cumbre de la Asean la potestad de tomar decisiones en aquellas situaciones donde no exista consenso o cuando haya incumplimientos o violaciones de las normas.

Sobre el procedimiento de implementación de las decisiones, el artículo 21 señala que

⁴ Vigente desde el 15 de diciembre de 2008 para lograr la Comunidad de la Asean.

⁵ De siete objetivos constitutivos, formulados en 1967, se pasó a 15.

cada Consejo Comunitario de la Asean debe prescribir sus propias reglas para ello. A su vez, consagra un principio de flexibilidad para implementar los compromisos de la dimensión económica, conocido *como principio de participación flexible o fórmula "Asean menos X"*, la cual puede ser aplicada cuando exista consenso entre los Estados miembros.

La solución de disputas está normada en el Capítulo VIII de la Carta de la Asean, cuyo artículo 22 señala que los Estados deben resolver pacífica y oportunamente todas las disputas a través del diálogo, consultas y negociaciones; mientras que el artículo 23 inscribe para esta materia los buenos oficios, la conciliación y la mediación, así como la figura a quien deberán acudir para iniciar el procedimiento. Aquellas disputas sin solución pasarán a ser resueltas por la Cumbre de la Asean (artículo 26).

1.3. Lógica institucional del Mercosur

El Protocolo de Ouro Preto confirió al Mercosur personalidad jurídica de derecho internacional y estructura institucional. Es un esquema de integración intergubernamental, sin instituciones supranacionales porque no transfiere competencias estatales (Seitenfus e Ventura, 2003), con seis órganos agrupados en tres instancias decisorias: el Consejo de Mercado Común (CMC), el Grupo del Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); y tres instituciones de apoyo: la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM). Sus funciones son (Mercosur, 1994):

- a. CMC: órgano superior para la conducción política del bloque y la toma de decisiones que aseguren el cumplimiento de sus objetivos, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía. Será presidido por un Estado Parte cada seis meses, rotándose alfabéticamente (Presidencia *Pro Tempore* [PPT]), pero no contempla las cumbres presidenciales como mecanismo institucional. El derecho derivado del CMC son las decisiones, obligatorias para las Partes (artículos 3-9).
- b. GMC: depende del CMC y es el órgano ejecutivo para hacer cumplir las decisiones de este, con 11 Subgrupos de Trabajo para desarrollar sus tareas. El derecho derivado del GMC son las resoluciones, obligatorias para los miembros (artículos 10-15).
- c. CCM: asiste al GMC y debe velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados partes para el funcionamiento de la unión aduanera, realizar seguimiento y revisar los temas comerciales (políticas comunes, comercio intra y extra bloque). El derecho derivado de la CCM son las directivas o propuestas, obligatorias para las Partes (artículos 16-21).
- d. CPC: representa a los parlamentos de los Estados partes, a fin de acelerar los procesos internos para la adopción de normas, entrada en vigor y armonización legislativa (artículos 22-27). Años después dio lugar al Parlamento Mercosur.
- e. FCES: encargada de representar a los sectores económicos y sociales, con función

consultiva que derivaba en recomendaciones para el GMC (artículos 28-30).

- f. SAM: su trabajo es apoyar operativamente con la prestación de servicios a los demás órganos. Tiene sede en Montevideo (artículos 31-33).

En cuanto al sistema de toma de decisiones establece que “Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte” (Mercosur, 1994, artículo 37). Y la aplicación de normas está regida por el principio de *Vigencia Simultánea*, cuyo procedimiento es como sigue:

- 1) Una vez aprobada la norma, los Estados partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;

- 2) Cuando todos los Estados partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado parte;

- 3) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales (Mercosur, 1994, artículo 40).

El sistema de solución de controversias está regido por el Protocolo de Olivos, firmado el 18 de febrero de 2002 y vigente desde el 1° de

enero de 2004, e iniciaría a través de negociaciones directas entre las partes; pero, en caso de que no haya solución por negociación directa seguiría la intervención del GMC y si tampoco hubiere solución pasaría a un procedimiento arbitral llevado a cabo por el Tribunal Arbitral *Ad Hoc* (TAHM), cuyo laudo también puede ser sometido posteriormente a revisión con el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPRM) (Mercosur, 2002). De modo que puede terminar siendo muy largo y tortuoso.

1.4. Asean vs. Mercosur: integración e institucionalidad diferenciadas

El principio de participación flexible, o fórmula “Asean menos X”, distingue a la Asean de otras formas de regionalismo intergubernamental como el Mercosur, puesto que evita el estancamiento del proceso y garantiza el avance de la integración a través de la denominada “integración diferenciada”. Esta es una forma de integración que permite a unos Estados miembros avanzar en la profundización del proceso mientras que otros deciden no hacerlo (Chopin & Lequesne, 2016). Con ello otorgó una especie de período de transición a los nuevos Estados miembros (limitado, en principio) y permite una línea de tiempo de dos niveles en la realización del objetivo común, sin que los segundos obstaculicen a los primeros.

Dicha fórmula también surge en reconocimiento de los diferentes niveles de desarrollo y de preparación de los miembros al momento de abrir sus mercados. Por ejemplo, Vietnam, Myanmar, Laos y Camboya, últimos cuatro Estados en sumarse a la Asean, recibieron un período más extenso para cumplir con el re-

quisito del Área de Libre Comercio de la Asean (Afta) y eliminar las barreras arancelarias en el comercio de bienes dentro del bloque (Aimsiranun, 2020).

Así la Asean logra mantener su dinamismo y avanzar en la integración, pues aunque alguno de sus miembros no esté preparado para hacerlo, al mismo tiempo apela al compromiso de que este se incorpore paulatinamente. El modelo de la Asean, o “Asean way”, se caracteriza por su alto grado de discreción, informalidad, pragmatismo, conveniencia, creación de consenso y negociación sin confrontación, opuesto a los enfrentamientos y a la prevalencia legalista de los procedimientos de negociación occidentales (Archarya, 1997).

Todo lo contrario sucede en el Mercosur, donde el entendimiento es mínimo aunque en él no conviven Estados notablemente diversos (en idioma, sistemas políticos, cultura, etc.) o con enfrentamientos de larga data, como sí ocurre en la Asean. La inflexibilidad del proceso, producto de su puesta en marcha como MC (ergo, como un mismo territorio aduanal) sin haber logrado antes las condiciones necesarias para ello, y su débil funcionalidad jurídico-institucional que incide sobre una mínima organización y afecta su dinámica interna y externa, carente de estrategias comunes para profundizar la integración e insertarse y relacionarse con el mundo (Mellado, 2009), ha perjudicado severamente sus relaciones intra y extrarregionales.

Que al mismo tiempo existan en el bloque heterogeneidades y contradicciones institucionales, con ausencia de instancias capaces de planificar, ejecutar lo convenido y hacer seguimiento al logro de metas y objetivos, da

pie a la incoherencia política, a la falta de una agenda coordinada, al incumplimiento de los acuerdos y a la indisciplina de los Estados miembros (Mellado, 2009; 2010).

El problema del letargo del Mercosur obedece a que su estructura burocrática quedó condicionada o relegada por una conducción política hiper-presidencialista que introdujo la dinámica propia del interpresidencialismo (Malamud, 2003). Así, la actuación de los órganos decisorios y ejecutivos fue reducida y asumida por los gobiernos, quienes no actúan siguiendo ideales comunitarios sino los lineamientos político-ideológicos de los mandatarios de turno. Como consecuencia, el regionalismo queda supeditado a intereses personalistas, nacionales, y no regionales, por lo que los objetivos de la integración cambian conforme cambien los gobiernos (Mellado y Urriza, 1994; Mellado, 2010).

Dicho de otro modo, “el proceso y su funcionalidad pasa a depender de estas élites políticas gubernamentales y queda sujeto a transitorios consensos en el marco de los diversos intereses nacionales en juego y no de los regionales” (Mellado y Alí, 2010, p. 167). Empleando la filosofía del poder de Han (2016), el Mercosur no se afirma a sí mismo como espacio de poder político-económico porque sus miembros no han continuado los intereses estatales (individuales) en intereses regionales y esto impide la formación de una auténtica voluntad común, basada en una comunicación fluida y orientada hacia la negociación y el entendimiento. Sin entendimiento entre los Estados partes, el bloque no termina por organizarse; y sin organización, el Mercosur como subregión carece de poder.

Tal desorganización se debe a lo que pudiera catalogarse como tergiversación de la lógica institucional del Mercosur: el regionalismo intergubernamental fue transformado en un regionalismo interpresidencial que reproduce la prevalencia de los intereses nacionales aludidos, y los resguarda bloqueando cualquier acción contraria a estos a través de la capacidad de veto conservada.

El resultado de haber desplazado el intergubernamentalismo por el interpresidencialismo (Malamud, 2003) es el debilitamiento de los cimientos institucionales que deben sostener el proceso, trayendo consigo un déficit democrático (*i.e.*, dada la concentración de potestades decisorias en manos de los poderes ejecutivos nacionales) que da lugar a los constantes incumplimientos de los gobiernos en materia de compromisos regionales, porque omiten la institucionalidad al no existir control ni consecuencias o sanciones para ellos (Serbin, 1996; Grandi, 1998; Mellado, 2010; Mellado y Alí, 2010). No obstante, es el proceso de integración quien corre con las consecuencias y las paga a un alto costo: con estancamiento, inoperancia, pérdida de credibilidad y con su fracaso.

2. RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES E INTRARREGIONALES

Sabiendo que el éxito o avance de la integración económica suele manifestarse en una expansión de los intercambios intrarregionales, la proporción del comercio y la inversión intrabloque, respecto de sus intercambios

globales, es un indicador que puede dar luces sobre cuán integrados están los mercados bajo estudio (El-Agraa, 1994; Hosono, 2017). A continuación se analizarán estos aspectos para contrastar ambas experiencias.

2.1. Desempeño comercial

2.1.1. Asean

Durante el período 2001-2019 el comercio internacional de bienes de la Asean creció aceleradamente, tendencia que solo fue afectada por caídas en los flujos registradas en 2009 (dada la crisis financiera mundial de 2008) y 2015, pero con recuperación luego de 2016. Como las exportaciones totales de bienes al mundo (XT) fueron superiores a las importaciones procedentes de él (MT), su balanza comercial total (BCT) resultó superavitaria. Igual comportamiento ocurrió en el comercio intrarregional, cuyo saldo (BCIR) fue positivo por la preponderancia de las exportaciones intrarregión (XIR) por sobre las importaciones (MIR) (figura 1).

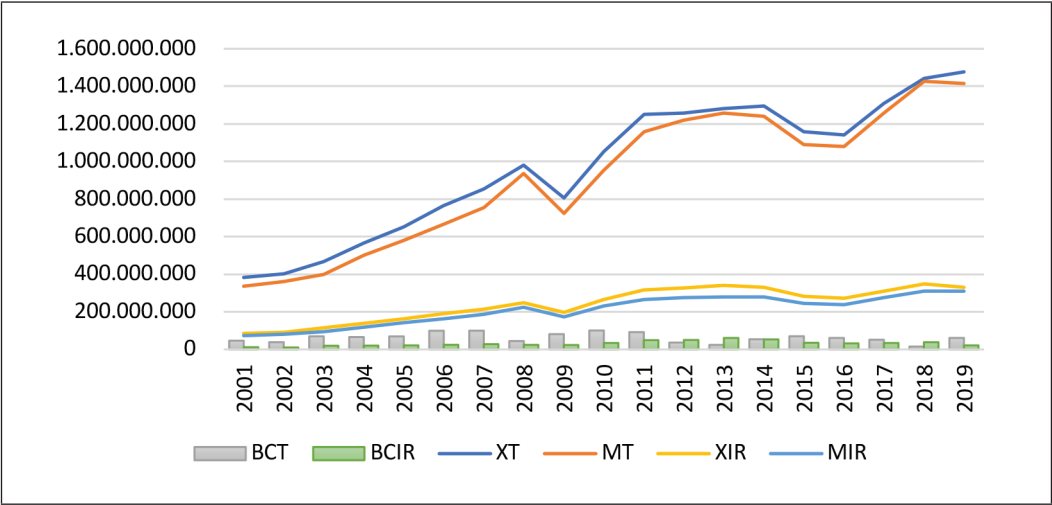
En 2019^[6] la Asean vendió al mundo y compró de él bienes de media y alta tecnología, destacándose los componentes empleados en los sectores de electrónica, telefonía, computación y automotriz; energía (petróleo, gas y hulla); mercaderías agroalimentarias (aceite de palma) y metales preciosos (oro). Al totalizar la importancia relativa de los 10 primeros rubros transados se observó desconcentración comercial, pues estos explicaron poco más del 34% de las XT y las MT. Entonces, hay indicios de diversificación produc-

⁶ Último año con data completa.

tiva y comercial en la región, lo cual es signo del desarrollo industrial alcanzado que la hace menos dependiente o vulnerable a una reducida canasta de mercaderías. Asimismo, la similitud del patrón exportado e importado (tabla 2) ilustra que

entre la Asean y el exterior existe un intercambio intraindustrial basado en bienes intermedios (suministros para otras industrias). Estas evidencias permiten aseverar que forma parte de encadenamientos regionales y globales de suministros.

Figura 1
Asean: comercio internacional e intrarregión (USD miles)



Fuente: Elaboración propia con base en ITC (2020).

Tabla 2
Composición del comercio internacional de bienes de la Asean, año 2019

EXPORTACIONES				IMPORTACIONES		
	PRODUCTO	USD MILES	PESO	PRODUCTO	USD MILES	PESO
	Total	1.422.436.165		Total	1.391.518.719	
1	Circuitos integrados y microestructuras electrónicas y sus partes	160.060.398	11,3%	Circuitos integrados y microestructuras electrónicas y sus partes	149.757.524	10,8%
2	Aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía con hilos	78.446.585	5,5%	Petróleo procesado	102.777.947	7,4%
3	Petróleo procesado	70.093.889	4,9%	Petróleo crudo	67.114.452	4,8%
4	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos y sus unidades	34.968.729	2,5%	Aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía con hilos	47.819.168	3,4%

EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
	PRODUCTO	USD MILES	PESO	PRODUCTO	USD MILES	PESO	
5	Gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos	27.145.684	1,9%	Turborreactores, turbo-propulsores y demás turbinas de gas y sus partes	22.644.038	1,6%	
6	Materias no especificadas	26.877.403	1,9%	Oro, incl. el oro platinado, en bruto, semilabrado o en polvo	21.659.970	1,6%	
7	Oro, incl. el oro platinado, en bruto, semilabrado o en polvo	25.115.072	1,8%	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos y sus unidades	19.461.950	1,4%	
8	Diodos, transistores y dispositivos de material semiconductor simil	23.316.783	1,6%	Partes y accesorios de tractores y vehículos para transporte de >= 10 personas	17.670.564	1,3%	
9	Aceite de palma y sus fracciones, incl. refinados, sin modificar químicamente	23.309.488	1,6%	Diodos, transistores y dispositivos de material semiconductor simil	17.210.982	1,2%	
10	Hullas	19.622.510	1,4%	Gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos	16.543.176	1,2%	
Acumulado			34,4%	Acumulado			34,7%

Fuente: Elaboración propia con base en RTC (2020).

El anterior argumento se refuerza al observar los mercados de destino y origen de las mercaderías intercambiadas. La tabla 3 muestra que de los 15 principales socios importadores de sus productos (78% de sus XT, aproximadamente) o proveedores de bienes (81% de sus MT, aproximadamente), la gran mayoría se encuentra en Asia-Pacífico. El primer socio comercial es China, seguido por EE.UU. y Japón (ambos se disputan el segundo lugar por el lado de las XT y las MT, respectivamente).

Un primer indicio del grado de integración existente en la Asean puede verse en que entre seis y cinco de sus miembros forman parte de esta lista de socios principales; es decir, el bloque sí tiene mercado dentro de él. Es más, se amplían los vínculos si se considera la importancia relativa en el contexto de la Asean+3^[7] o de la RCEP⁸, lo que también ilustra los alcances del proceso de convergencia experimentado en la integración del sudeste asiático.

⁷ Asean más China, Japón y Corea, quienes constituyen una ZLC.

⁸ Acuerdo suscrito el 15 de noviembre de 2020 para conformar una ZLC entre los miembros de la Asean, China, Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda (Asean+5), que entrará en vigor tras su ratificación por parte de los Estados signatarios. Al grupo pertenecía India (Asean+6), pero decidió abandonarlo en 2019 por razones económicas y geopolíticas (Fernández-Guillén, 2020b).

Tabla 3
Composición del comercio de la Asean a nivel de socios, año 2019

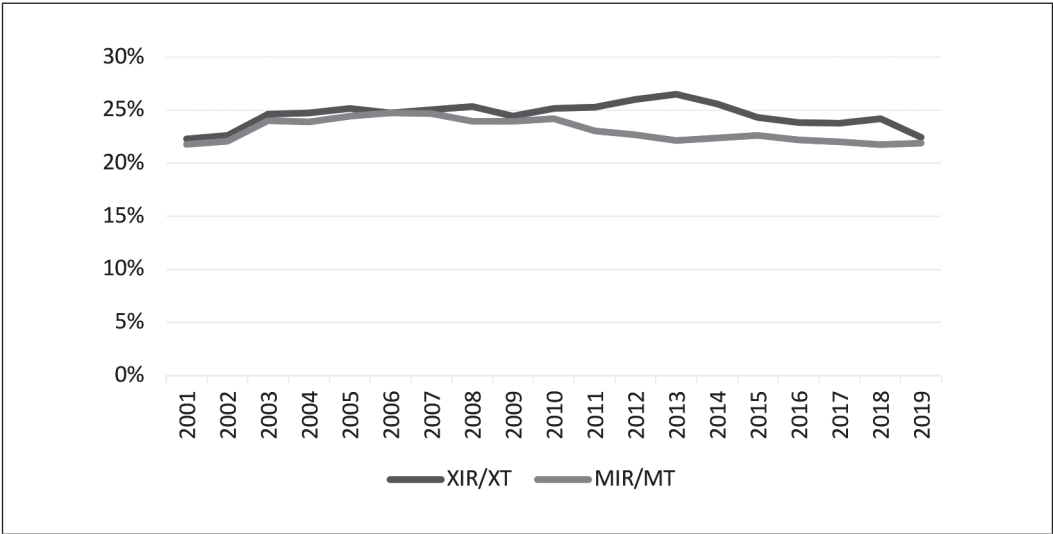
	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	DESTINO	USD MILES	PESO	ORIGEN	USD MILES	PESO
	Total	1.422.436.165		Total	1.391.518.719	
1	China	202.186.036	14,2%	China	305.034.336	21,9%
2	EE. UU.	184.965.917	13,0%	Japón	116.032.880	8,3%
3	Japón	110.005.100	7,7%	EE. UU.	111.266.101	8,0%
4	Hong Kong	92.075.007	6,5%	Corea (Sur)	96.975.391	7,0%
5	Malasia	66.914.273	4,7%	Taipei Chino	79.037.599	5,7%
6	Singapur	63.303.028	4,5%	Malasia	76.800.602	5,5%
7	Corea (Sur)	59.332.930	4,2%	Singapur	62.506.946	4,5%
8	Tailandia	49.753.452	3,5%	Tailandia	58.658.310	4,2%
9	Indonesia	48.266.355	3,4%	Indonesia	46.953.383	3,4%
10	India	48.258.002	3,4%	Alemania	33.430.513	2,4%
11	Viet Nam	41.668.970	2,9%	India	28.792.331	2,1%
12	Taipei Chino	40.206.408	2,8%	Australia	27.662.205	2,0%
13	Australia	35.409.384	2,5%	Emiratos Árabes Un.	27.186.653	2,0%
14	Países Bajos	32.730.419	2,3%	Viet Nam	25.293.557	1,8%
15	Filipinas	30.625.105	2,2%	Arabia Saudita	24.794.069	1,8%
Acumulado			77,7%	Acumulado		80,5%

Fuente: Elaboración propia con base en ITC (2020).

A nivel interior, el comercio intrarregional representó en 2019 el 22% de su intercambio mundial, siendo las XIR ligeramente más importantes que las MIR. En general, a lo largo del período 2001-2019 el peso del intercambio intrabloque se mantuvo por encima del 20%, rondando el 25% del total, lo que indica que entre una quinta y una cuarta parte de lo producido localmente se transa dentro de la misma región (figura 2).

La estructura del comercio intrarregión reproduce el patrón descrito en el intercambio internacional. Por ende, el intercambio dentro de la Asean es intraindustrial, basado en ventajas competitivas dinámicas y sostenido por varios encadenamientos de partes y suministros con alta agregación de valor y tecnología para los sectores de electrónica, telefonía, informática y automotriz, entre otros (tabla 4).

Figura 2
Asean: peso del intercambio intrarregional de bienes



Fuente: Elaboración propia con base en RTC (2020).

Tabla 4
Composición del comercio intrarregional de la Asean, año 2019

EXPORTACIONES				IMPORTACIONES		
	PRODUCTO	USD MILES	PESO		USD MILES	PESO
	Total	331.925.581		Total	300.076.988	
1	Petróleo procesado	40.190.064	12,1%	Petróleo procesado	41.732.497	13,9%
2	Circuitos integrados y microestructuras electrónicas y sus partes	33.756.616	10,2%	Circuitos integrados y microestructuras electrónicas y sus partes	29.783.148	9,9%
3	Oro, incl. el oro platinado, en bruto, semilabrado o en polvo	9.180.287	2,8%	Gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos	7.629.531	2,5%
4	Aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía con hilos	9.152.438	2,8%	Petróleo crudo	6.970.450	2,3%
5	Gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos	7.420.855	2,2%	Aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía con hilos	6.293.597	2,1%

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES			
	PRODUCTO	USD MILES	PESO	PRODUCTO	USD MILES	PESO	
6	Petróleo crudo	6.465.572	1,9%	Oro, incl. el oro platinado, en bruto, semilabrado o en polvo	6.269.545	2,1%	
7	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos y sus unidades	5.965.091	1,8%	Hullas	5.914.719	2,0%	
8	Automóviles de turismo y vehículos para transporte	5.940.343	1,8%	Automóviles de turismo y vehículos para transporte	5.760.328	1,9%	
9	Hullas	4.838.121	1,5%	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos y sus unidades	4.413.001	1,5%	
10	Partes y accesorios de tractores y vehículos para transporte de >= 10 personas	4.611.481	1,4%	Diodos, transistores y dispositivos de material semiconductor simil.	4.388.943	1,5%	
Acumulado			38,4%	Acumulado			39,7%

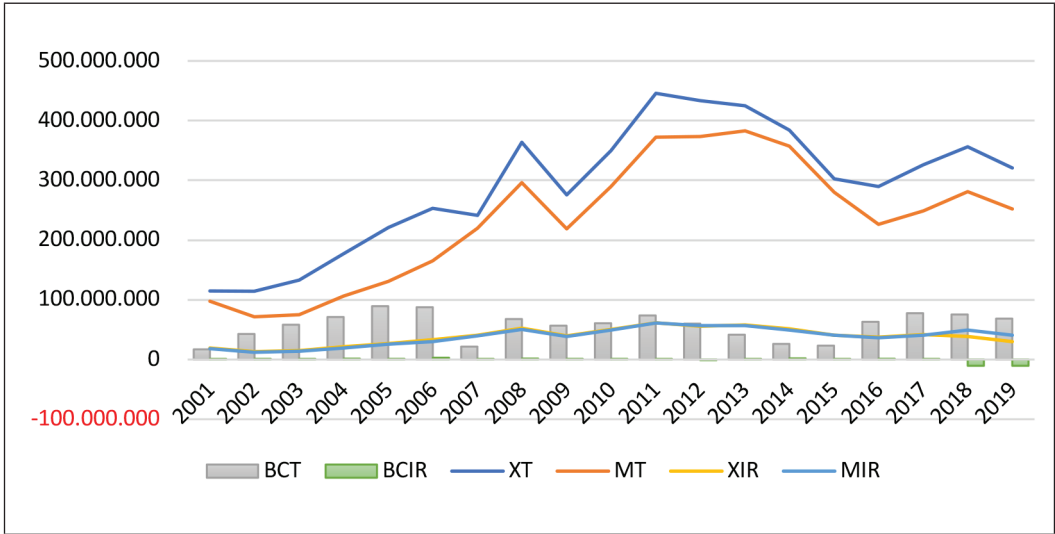
Fuente: Elaboración propia con base en RTC (2020).

2.1.2. Mercosur

Entre 2001 y 2019 la BCT del Mercosur resultó superavitaria porque las XT fueron superiores a las MT, flujos de tendencia creciente en el período (aunque con un punto de inflexión desde 2011), con caídas significativas en 2009 y niveles máximos en 2011 para las XT (más de USD 445 mil millones) y 2013 para las MT (más de 382 mil millones). La misma tendencia se observó en la balanza comercial intrarregional (BCIR), con la salvedad de tres años de déficit: 2012 (USD 73.076.000), 2018 (USD 10.516.947.000) y 2019 (USD 10.566.092.000). La figura 3 muestra dicha posición.

El patrón comercial internacional de bienes más reciente (enero-julio de 2020) estuvo constituido por una canasta concentrada por el lado de las XT y desconcentrada por el de las MT. Los 10 primeros rubros vendidos al mundo representaron el 53% del total exportado y fueron eminentemente primarios; mientras que los 10 primeros productos importados sumaron el 16% de las MT y fueron rubros de media y alta tecnología, amén de otros insumos (tabla 5).

Figura 3
Mercosur: flujos de comercio internacional e intrarregión (USD miles)



Fuente: Elaboración propia con base en RTC (2020).

Tabla 5
Composición del comercio internacional de bienes del MERCOSUR,
año 2020 (hasta julio)

Posición	EXPORTACIONES 2020			IMPORTACIONES 2020		
	PRODUCTOS	FOB US\$	PESO	PRODUCTOS	FOB US\$	PESO
	Total Extrarregión	146.167.526.203,91		Total Extrarregión	99.784.025.419,41	
1	Soja	25.813.528.082,08	18%	Gasoleo ("gas oil")	3.219.611.936,59	3%
2	Petróleo	12.366.423.734,97	8%	Petróleo	2.454.454.623,00	2%
3	Hierro	10.915.054.593,00	7%	Plataformas de perforación o explotación	2.080.805.452,00	2%
4	Carne bovina	5.723.978.622,30	4%	Cloruro de potasio excluido	1.429.748.095,73	1%
5	Maíz en grano	4.906.865.093,08	3%	Partes p/aparatos eléctricos de telefonía	1.352.519.009,64	1%
6	Harina y "pellets" de la extracción del aceite de soja	3.962.248.612,75	3%	Gas natural	1.231.270.780,63	1%
7	Sin descripción	3.658.117.906,60	3%	Productos inmunológicos	1.218.632.910,87	1%

8	Azúcar	3.524.858.530,63	2%	Máquinas de sondeo y perforación	1.191.732.764,40	1%
9	Pasta química de madera	3.341.097.715,00	2%	Hulla bituminosa s/aglomerar	1.041.692.509,06	1%
10	Tortas y residuos sólidos del aceite de soja	2.694.578.702,00	2%	Fosfato monoamónico	1.008.260.924,67	1%
Acumulado			53%	Acumulado	16%	

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en Mercosur (2020).

A nivel de socios la estructura comercial evidencia que China es el primer comprador y proveedor del Mercosur, absorbiendo más del 30% de sus XT y suministrando más del 25% de las MT; seguido por EE.UU. como segundo socio en importancia (más del 9% de las XT y más del 18% de las MT). La tabla 6 registra los 15 socios principales del bloque.

Nótese que si la importancia relativa de estos se evalúa agrupándolos por región o continente, Asia ocupa el primer lugar (41,6% de

las XT y 35% de las MT), seguido por América (15,8% de las XT y 22,3% de las MT) y Europa (9,6% de las XT y 17,9% de las MT). Esto da cuenta de que la UE ya no es el primer socio del bloque, como ocurría a principios del 2000 y que motivó el inicio de las negociaciones del Acuerdo Mercosur-UE. Asimismo, el ascenso de Asia como primer mercado va aparejado al ascenso de miembros de la Asean como Vietnam, Singapur y Malasia.

Tabla 6
Composición del comercio extrarregión del Mercosur
a nivel de socios, año 2020 (a julio)

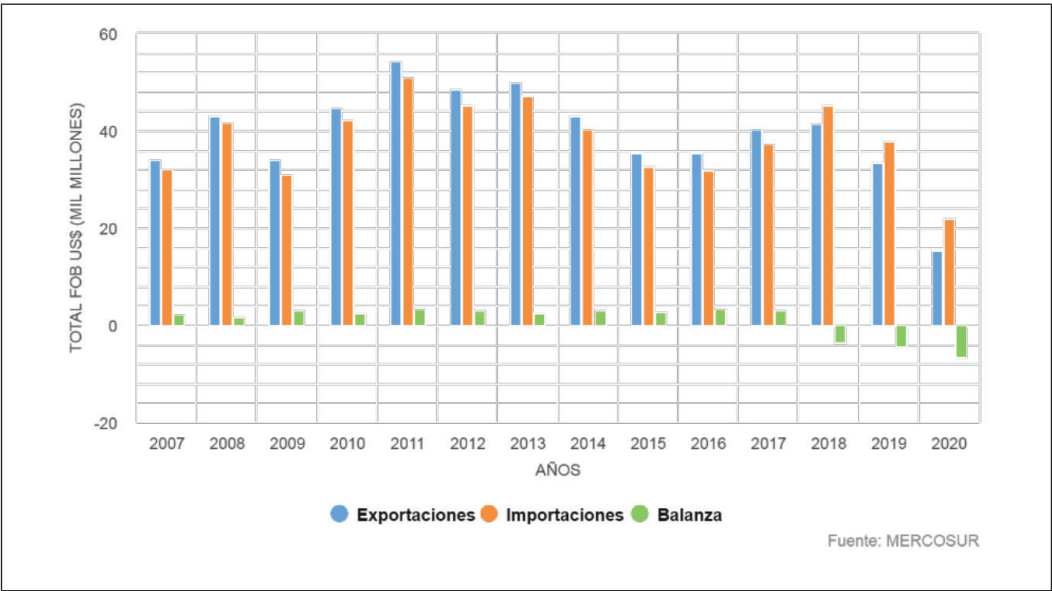
Posición	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	DESTINO	VALOR (USD - FOB)	PESO	ORIGEN	VALOR (USD - FOB)	PESO
	Mundo	146.167.526.203,91		Mundo	99.784.025.419,41	
1	China	45.227.774.083,38	30,90%	China	25.825.288.283,63	25,90%
2	EE. UU.	14.064.629.344,13	9,60%	EE. UU.	18.116.557.768,82	18,20%
3	Países Bajos	5.857.024.379,03	4,00%	Alemania	6.414.553.560,29	6,40%
4	Chile	4.071.070.950,49	2,80%	India	2.772.992.796,99	2,80%
5	India	3.192.254.424,04	2,20%	Japón	2.711.584.320,15	2,70%
6	España	3.135.120.401,78	2,10%	Italia	2.559.518.802,45	2,60%
7	Vietnam	2.890.906.040,09	2,00%	México	2.370.069.107,60	2,40%
8	Alemania	2.689.669.574,60	1,80%	Francia	2.330.500.011,63	2,30%
9	Canadá	2.533.388.776,92	1,70%	Corea (Sur)	2.327.717.991,71	2,30%
10	Japón	2.433.203.975,36	1,70%	España	1.876.519.679,07	1,90%

11	México	2.403.880.424,48	1,60%	Chile	1.802.098.232,18	1,80%
12	Italia	2.376.338.083,37	1,60%	Vietnam	1.702.213.832,07	1,70%
13	Singapur	2.373.933.694,54	1,60%	Rusia	1.611.621.112,83	1,60%
14	Corea (Sur)	2.366.188.704,81	1,60%	Reino Unido	1.576.120.808,25	1,60%
15	Malasia	2.352.517.917,54	1,60%	Suiza	1.492.184.318,81	1,50%
Acumulado		67,00%		Acumulado	75,70%	

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en Mercosur (2020).

El intercambio intrarregión mostró una tendencia creciente entre 2007 y 2011. A partir de 2012 comenzó a descender y desde 2018 las importaciones (MIR) han sido mayores que las exportaciones intrarregionales (XIR), lo que causó el saldo negativo en la BCIR de la figura 4.

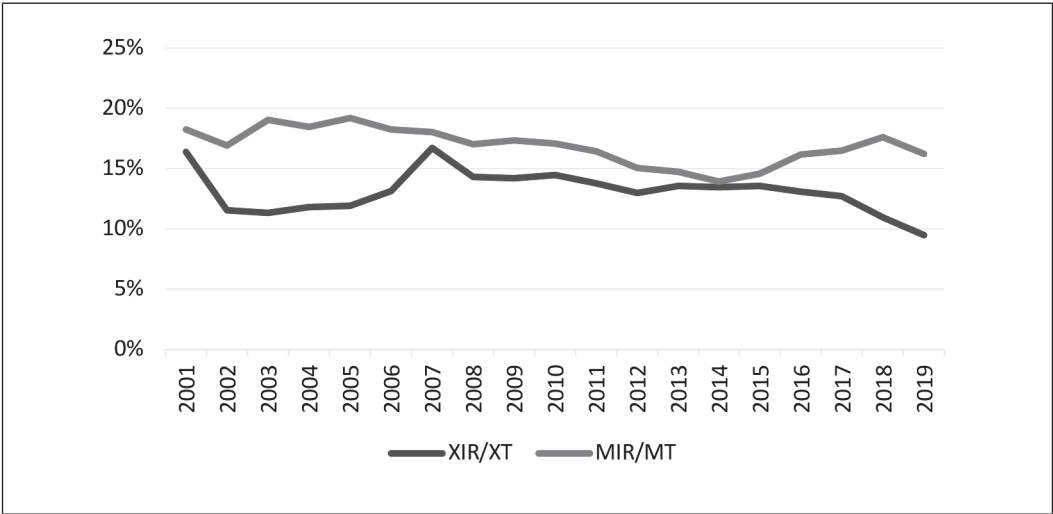
Figura 4
Comercio intrarregional del Mercosur (USD mil millones)



Fuente: Mercosur (2020).

La integración comercial del Mercosur sigue en franco retroceso, pues el peso de las XIR se ha mantenido en descenso. Desde 2015 son relativamente más importantes las MIR que las XIR dentro de la subregión (figura 5), señal de la desintegración económica y de un mercado existente fuera del bloque.

Figura 5
Mercosur: peso del intercambio intrarregional



Fuente: Elaboración propia con base en rrc (2020).

Una evaluación de la estructura comercial intrabloque permite inferir que a lo interno el Mercosur intercambia bienes similares, fundamentalmente primarios, así como manufacturas de media y alta tecnología, destacándose los sectores agrícola, energético y automotriz. Mientras que las XIR son un poco

más desconcentradas, cerca del 50% de las MIR se concentran en 10 rubros. La tabla 7 muestra la composición de mercaderías que, al proceder de industrias afines, dan luces sobre la existencia de comercio intrarregional de tipo intraindustrial, a diferencia del comercio interindustrial existente con el mundo.

Tabla 7
Composición del comercio intrarregional del Mercosur, año 2020 (a julio)

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	PRODUCTOS	FOB US\$	PESO	PRODUCTOS	FOB US\$	PESO
	Total Intrarregión	15.400.576.556,04		Total Intrarregión	21.954.871.897,13	
1	Porotos de soja	1.480.303.815,00	10%	Plataformas de perforación o explotación	2.731.553.386,00	12%

2	Energía eléctrica	1.044.476.244,00	7%	Tubos flexibles de hierro o acero	2.437.729.655,12	11%
3	Vehículos p/transporte de mercancías	800.297.010,01	5%	Porotos de soja	1.286.958.564,48	6%
4	Trigo y morcajo	706.637.755,06	5%	Artículos de grifera y órganos similares para tuberías	1.016.648.584,77	5%
5	Vehículos p/transporte	421.552.784,08	3%	Trigo y morcajo	798.113.462,66	4%
6	Vehículos automóviles	400.109.560,83	3%	Vehículos p/transporte de mercancías	788.115.555,32	4%
7	Vehículos p/transporte	242.266.850,52	2%	Tubos de plástico	575.976.648,69	3%
8	Plástico y sus manufacturas	222.018.722,75	1%	Vehículos p/transporte	405.238.936,90	2%
9	Combustibles minerales, aceites minerales	174.643.347,06	1%	Vehículos p/transporte	332.506.015,64	2%
10	Reactores nucleares, calderas, máquinas	163.111.633,47	1%	Válvulas esclusas	288.850.569,17	1%
Acumulado			37%	Acumulado		49%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en Mercosur (2020).

2.2. Inversiones intrarregionales

La posición de inversión extranjera directa (IED) de la Asean al cierre de 2019 revela que el 12% de las inversiones mundiales recibidas procedían del mismo bloque, aproximadamente (sin contar datos no disponibles para Brunéi, Laos y Vietnam, que incrementarían el peso).

Singapur fue el principal origen, seguido por Malasia, Indonesia y Tailandia. Además, al evaluar el conjunto Asean+3 la interdependencia fue mayor, cercana al 30%. En pocas palabras, casi un tercio de sus inversores directos eran de la misma región, con Japón, Singapur y China como primeros inversionistas según orden de importancia (tabla 8).

Tabla 8
Posiciones de IED recibida por economías de la Asean según contrapartes,
a finales de 2019 (USD millones)

FDI FROM:	INWARD										
	Brunei	Cambodia	Indonesia	Laos	Malasia	Myanmar	Filipinas	Singapur	Tailandia	Vietnam	ASEAN
Brunéi		22,2	25,1		C	25,9	0,0	504,4	37,6		615,2
Cambodia			0,5		C	46,1	44,9	360,7	15,3		467,6
Indonesia		32,7			C	51,4	175,7	21.835,4	281,2		22.376,3
Laos		50,6	0,0		C		0,0	42,4	-28,4		64,6
Malasia		1.678,4	13.853,0			521,6	421,8	46.447,5	3.050,5		65.972,8
Myanmar		0,0	0,2		C		0,2	1.145,9	20,4		1.166,7
Filipinas		18,7	-46,8		C	34,2		5.033,0	274,8		5.314,0
Singapur		2.031,5	55.386,3		35.086,0	8.487,5	3.355,1		41.463,6		145.810,0
Tailandia		1.578,4	5.408,1		319,2	3.602,5	273,1	6.261,1			17.442,4
Vietnam		2.368,0	34,1		C	542,7	3,3	66,7	-27,0		2.987,8
ASEAN		7.780,6	74.660,5		35.405,2	13.311,9	4.274,1	81.697,1	45.088,0		262.217,4
China, Pr.of		9.731,4	7.269,2		4.538,7	7.118,6	47,2	61.423,1	7.536,2		97.664,3
Japón		2.022,9	28.874,9		18.382,3	3.142,3	10.710,8	96.281,7	89.682,0		249.096,8
Corea, R. of		3.790,6	5.136,3		3.356,5	937,1	1.099,6	17.395,5	4.239,5		35.954,9
ASEAN + 3		23.325,4	115.941,0		61.682,6	24.509,8	16.131,7	256.797,4	146.545,7		644.933,6
Mundo		33.987,3	233.984,3		168.980,9	29.340,9	40.029,2	1.465.070,0	259.829,9		2.231.222,6
Weight:											
ASEAN		22,9%	31,9%		21,0%	45,4%	10,7%	5,6%	17,4%		11,8%
ASEAN + 3		68,6%	49,6%		36,5%	83,5%	40,3%	17,5%	56,4%		28,9%

Notas:

Hay posiciones negativas cuando los derechos de un inversionista directo (capital y / o deuda) sobre su empresa de inversión directa son menores que los derechos de la empresa de inversión directa (capital y / o deuda) sobre su inversionista directo; debido a las posiciones netas negativas con socios o debido a las ganancias retenidas negativas (que pueden resultar de la acumulación de ganancias reinvertidas negativas).

Celdas en blanco reflejan datos no disponibles o no aplicables. Celdas con “c” reflejan datos que fueron suprimidos por la economía informante para preservar la confidencialidad. Es posible que los totales no sean iguales a la suma de sus componentes debido al redondeo. El “0” refleja los montos que son menores a + / - USD 500.000 o montos reportados como “0”.

Fuente: Elaboración propia con base en IMF (2020).

Los flujos de IED mostraron que entre 2013 y 2019 la Asean explicó, en promedio, el 17% de las inversiones totales recibidas (tabla 9).

Ahora bien, la posición de IED del Mercosur al final de 2019 permite concluir que el bloque solo explicó el 2% de las inversiones totales recibidas, dependencia superior para las economías más pequeñas: Paraguay y Uruguay. Brasil fue el socio más independiente (tabla 10).

Tabla 9
Flujos de IED entrante en la Asean según origen (USD millones)

AÑOS	ORIGEN		
	ASEAN	MUNDO	PESO ASEAN
2013	18.464,2	120.965,5	15%
2014	22.180,9	130.114,5	17%
2015	20.819,3	118.667,1	18%
2016	24.988,8	114.591,1	22%
2017	25.888,6	155.025,0	17%
2018	24.249,6	153.120,4	16%
2019	22.074,7	158.864,4	14%
Promedio	22.666,6	135.906,8	17%

Fuente: Elaboración propia con base en Asean (2020b).

Tabla 10
Posiciones de IED recibida por economías del Mercosur según contrapartes, a finales de 2019 (USD millones)

FDI from:	INTERIOR					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR	Inversión mundial total
Argentina		609,8	166,9	4.690,9	5.467,7	7.656,3
Brasil	3.983,9		774,1	-716,0	4.042,0	59.015,7
Paraguay	40,4	202,8		784,6	1.027,8	1.001,4
Uruguay	3.029,9	2.804,3	231,6		6.065,9	21.353,6
MERCOSUR	7.054,2	3.617,0	1.172,7	4.759,5	16.603,4	89.026,9
Mundo	70.458,4	648.352,9	6.312,8	30.396,0	755.520,2	36.395.400,7
Weight:						
MERCOSUR	10%	1%	19%	16%	2%	0,2%
Notas:						

Hay posiciones negativas cuando los derechos de un inversionista directo (capital y / o deuda) sobre su empresa de inversión directa son menores que los derechos de la empresa de inversión directa (capital y / o deuda) sobre su inversionista directo; debido a las posiciones netas negativas con socios o debido a las ganancias retenidas negativas (que pueden resultar de la acumulación de ganancias reinvertidas negativas).

Celdas en blanco reflejan datos no disponibles o no aplicables. Celdas con "c" reflejan datos que fueron suprimidos por la economía informante para preservar la confidencialidad.

Es posible que los totales no sean iguales a la suma de sus componentes debido al redondeo. El "0" refleja los montos que son menores a + / - USD 500.000 o montos reportados como "0".

Fuente: Elaboración propia con base en IMF (2020).

En resumen, la Asean está más integrada económicamente a partir de su mayor interdependencia en comercio e inversión. Contrariamente, el Mercosur se halla más desintegrado como bloque, pues su interdependencia es extrarregional.

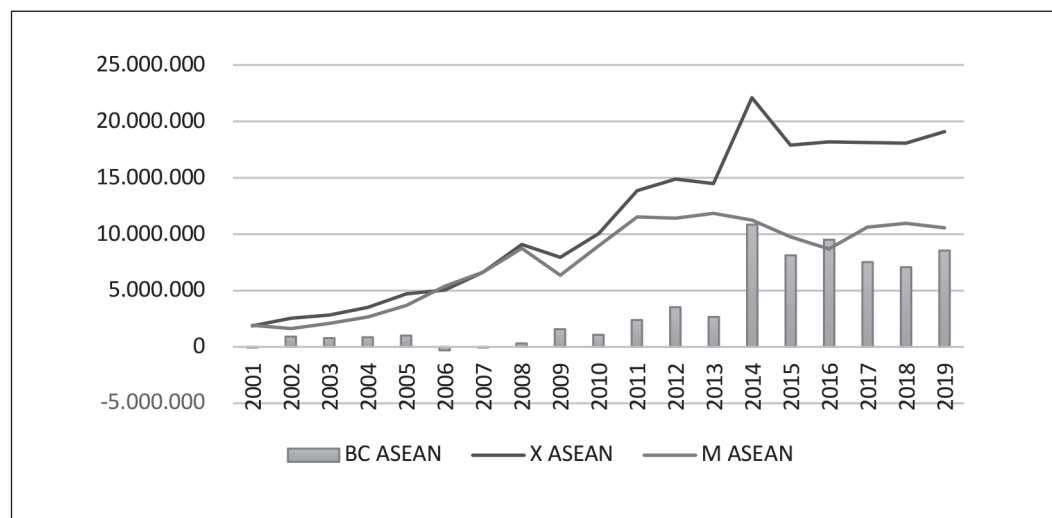
3. RELACIONES ECONÓMICAS INTERREGIONALES Y POTENCIALIDADES DE ASOCIACIÓN

3.1. Comercio

Desde 2001 y hasta 2019 el intercambio de bienes interbloques evolucionó favorable-

mente, exhibiendo una tendencia creciente en ambos flujos. Visto desde el Mercosur, las X enviadas a la Asean fueron superiores a las M procedentes de ella (incluso las primeras crecieron más aceleradamente que las segundas), con un máximo de X registrado en 2014 (más de USD 22.000 millones), acarreado un saldo comercial superavitario para el bloque sudamericano en el período, excepto los años 2001, 2006 y 2007 (figura 6). Por espejo, para la Asean el Mercosur constituye un proveedor de mercaderías más que un consumidor de sus productos.

Figura 06
Balanza comercial del Mercosur con la Asean (USD miles)

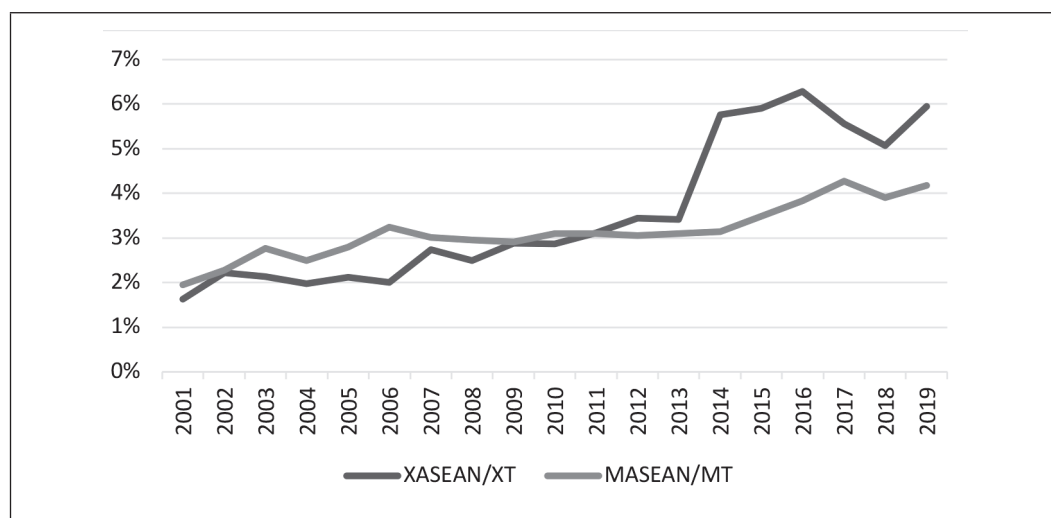


Fuente: Elaboración propia con base en rrc (2020).

El ascenso sostenido de la Asean como mercado para los productos mercosurianos se corrobora al analizar la importancia relativa del esquema asiático, quien recibía en 2001 poco más del 1% de las X mundiales del Mercosur y en 2019 explicó el 6% de estas, aunque en 2016 fue el destino de más del 6% del total exportado. En este flujo destaca el significativo salto en importancia ganado a partir de 2014, cercano al doble de la trayectoria que describía

hasta 2013. También creció su peso como proveedor del Mercosur: en 2001 procedían de él un 2% de las M totales mercosurianas, y ya en 2019 fue origen de más del 4% de estas. Otra característica identificada es el cambio de rol de la Asean frente al Mercosur: en la primera década del lapso estudiado la Asean tenía mayor peso como proveedor, pero en la segunda década comenzó a ser más significativo como consumidor de sus mercaderías (figura 7).

Figura 7
Peso de la Asean dentro del comercio internacional del Mercosur

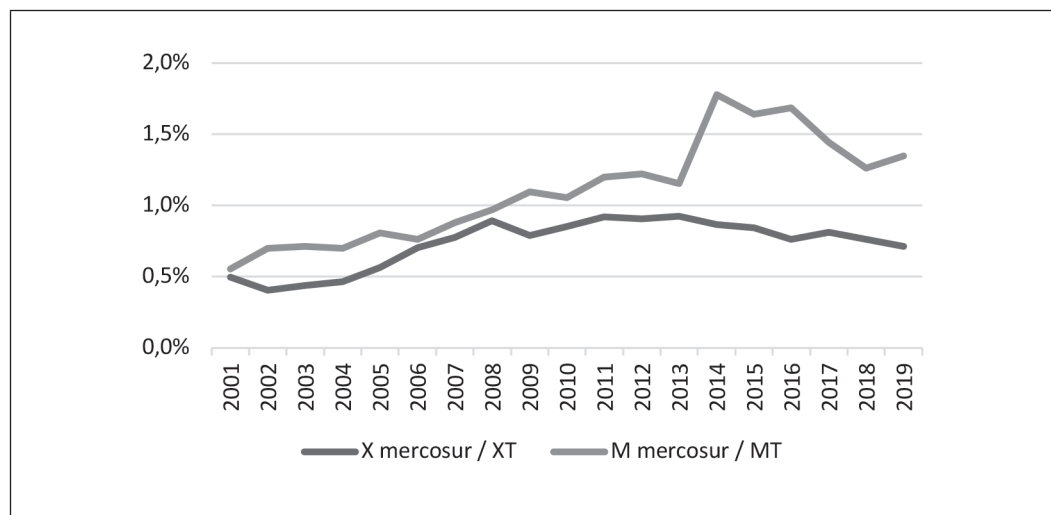


Fuente: Elaboración propia con base en rrc (2020).

En contraste, desde la óptica de la Asean se comprueba que el Mercosur es más relevante como origen de sus importaciones y que adquirió peso progresivamente, aunque a más bajo ritmo porque su importancia dentro del intercambio global del bloque asiático pasó del

0,6% en 2001 al 1,3% en 2019, aproximadamente. Como destino de sus exportaciones, en promedio, el Mercosur apenas explicó el 0,7% de ellas durante el período y desde 2013 descendió levemente en significancia (figura 8).

Figura 08
Peso del Mercosur dentro del comercio internacional de la Asean



Fuente: Elaboración propia con base en rrc (2020).

Habiendo determinado que en la actualidad la Asean es un socio comercial cada vez más importante para el Mercosur y que, concretamente, es un destino emergente para sus productos, es preciso identificar la composición y naturaleza de dichas relaciones.

¿Qué adquiere Asean del Mercosur? Básicamente productos primarios, entre agroalimentarios y minerales. Para 2019 los 10 principales rubros mercosurianos, que concentraron el 81,4% de las X hacia la Asean, fueron residuos de la industria agrícola para la alimentación animal (tortas de soja), maíz,

petróleo, algodón, soja, trigo y carne (avícola y vacuna). La tabla 11 muestra los valores transados y el peso de cada producto.

¿Qué provee Asean al Mercosur? El bloque sudamericano adquiere de sus socios asiáticos manufacturas de mediana y alta tecnología, finales e intermedias, cuyos 10 primeros rubros representaron cerca del 47% de las M e incluyeron teléfonos, circuitos y partes para electrónica, partes para la industria automotriz, caucho, calzado, partes para aparatos audiovisuales, impresoras, computadores y sus partes y prendas de vestir de caucho (tabla 11).

Tabla 11
Composición del intercambio Mercosur-Asean, año 2019

EXPORTACIONES HACIA ASEAN				IMPORTACIONES DESDE ASEAN		
	PRODUCTO	USD MILES	PESO	PRODUCTO	USD MILES	PESO
	Total	19.115.873		Total	10.590.814	
1	Tortas y residuos sólidos de la extracción del aceite de soja	4.605.694	24,1%	Aparatos eléctricos de telefonía	1.575.507	14,9%
2	Maíz	2.723.235	14,2%	Circuitos integrados y microestructuras electrónicas y sus partes	995.417	9,4%
3	Minerales de hierro y sus concentrados	2.113.811	11,1%	Partes y accesorios de tractores y vehículos para transporte de >= 10 personas y mercancías	625.729	5,9%
4	Petróleo procesado	1.848.356	9,7%	Caucho natural, balata, gutapercha, guayule, chicle y gomas naturales simil.	340.430	3,2%
5	Petróleo crudo	1.204.573	6,3%	Calzado con suela de caucho, plástico, cuero natural o regenerado y parte superior de materia textil (exc. calzado con características de juguete)	300.489	2,8%
6	Algodón, sin cardar ni peinar	944.746	4,9%	Partes de radiotelefonía, radiotelegrafía, radiodifusión o televisión	279.433	2,6%
7	Soja	890.409	4,7%	Máquinas y aparatos para imprimir	250.053	2,4%
8	Trigo y morcajo "tranquillón"	709.942	3,7%	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos y sus unidades	217.164	2,1%
9	Carne avícola	274.351	1,4%	Prendas y complementos "accesorios" de vestir de caucho vulcanizado sin endurecer (exc. calzado, artículos de sombrerería y sus partes)	217.161	2,1%
10	Carne bovina	240.319	1,3%	Partes y accesorios destinados a las máquinas o aparatos de computación	162.785	1,5%
Acumulado			81,4%	Acumulado		46,9%

Fuente: Elaboración propia con base en rrc (2020).

Unido a lo descrito, las potencialidades de una asociación Mercosur-Asean quedaron patentes con dos hechos verificados en 2020: 1) la Asean+3 es el principal mercado del Mercosur y 2) fue el sudeste asiático quien sostuvo su comercio extrarregional en plena crisis del Covid-19 por la creciente demanda de productos primarios, mayoritariamente agroalimentarios (tablas 12 y 13), por encima de la UE o EE.UU.

Considerando el patrón bilateral descrito, las oportunidades comerciales inmediatas del Mercosur frente a la Asean están en el sector agroalimentario –con la soja como protagonista– y en la industria agroalimentaria. Esta última podría auspiciar la integración

productiva regional de cara al abastecimiento de la creciente demanda asiática identificada en las relaciones interregionales, pues la modernización de la agricultura la ha convertido en una industria tecnológica (Mesquita Moreira y Stein, 2019). Además, la Asean posee vasta experiencia en el sector, de modo que la cooperación bilateral (en asistencia técnica, investigación y desarrollo, ciencia, tecnología, etc.) puede mejorar técnicas y rendimientos. Una agricultura moderada y una industria agroalimentaria tecnológica pueden inducir las inversiones, siempre y cuando en el Mercosur existan condiciones institucionales mínimas para estimularlas con un clima de negocios confiable, amigable y atractivo.

Tabla 12
Principales mercados asiáticos del Mercosur (ene-jul 2020)

DESTINOS		EXPORTACIONES	PESO REGIONAL	PESO MUNDIAL
		VALOR (USD - FOB)		
Posición	Mundo	146.167.526.203,91		
	Asia (sin OM)	69.903.926.674,69		
1	China	45.227.774.083,38	64,70%	30,90%
2	India	3.192.254.424,04	4,60%	2,20%
3	Vietnam	2.890.906.040,09	4,10%	2,00%
4	Japón	2.433.203.975,36	3,50%	1,70%
5	Singapur	2.373.933.694,54	3,40%	1,60%
6	Corea del Sur	2.366.188.704,81	3,40%	1,60%
7	Malasia	2.352.517.917,54	3,40%	1,60%
8	Indonesia	2.233.635.953,77	3,20%	1,50%
9	Tailandia	1.604.589.546,14	2,30%	1,10%
10	Hong Kong	1.547.910.286,35	2,20%	1,10%
11	Bangladesh	1.308.392.145,00	1,90%	0,90%
12	Taiwán	970.019.217,56	1,40%	0,70%
13	Pakistán	711.951.255,05	1,00%	0,50%

DESTINOS		EXPORTACIONES		
		VALOR (USD - FOB)	PESO REGIONAL	PESO MUNDIAL
14	Filipinas	574.161.575,93	0,80%	0,40%
15	Myanmar	40.567.388,78	0,10%	0,00%
Acumulado			99,90%	47,80%
Orígenes		IMPORTACIONES		
		Valor (USD - FOB)	Peso regional	Peso mundial
Posición	Mundo	99.784.025.419,41		
	Asia (sin OM)	40.998.958.928,81		
1	China	25.825.288.283,63	63,00%	25,90%
2	India	2.772.992.796,99	6,80%	2,80%
3	Japón	2.711.584.320,15	6,60%	2,70%
4	Corea del Sur	2.327.717.991,71	5,70%	2,30%
5	Vietnam	1.702.213.832,07	4,20%	1,70%
6	Tailandia	1.341.791.324,08	3,30%	1,30%
7	Taiwán	1.286.649.446,95	3,10%	1,30%
8	Indonesia	801.918.389,11	2,00%	0,80%
9	Malasia	718.444.248,81	1,80%	0,70%
10	Singapur	680.672.923,54	1,70%	0,70%
11	Hong Kong	382.174.275,81	0,90%	0,40%
12	Filipinas	195.908.264,65	0,50%	0,20%
13	Bangladesh	103.479.686,72	0,30%	0,10%
14	Pakistán	61.892.820,81	0,20%	0,10%
15	Camboya	39.509.885,80	0,10%	0,00%
Acumulado			99,90%	41,00%

Fuente: Elaboración propia con base en Mercosur (2020).

Tabla 13
Principales productos intercambiados con el sudeste de Asia (enero-julio 2020)

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	PRODUCTOS	FOB US\$	PESO	PRODUCTOS	FOB US\$	PESO
	Total Asia	69.903.926.674,7		Total Asia	40.998.958.928,8	
1	Soja	20.794.706.552,1	30%	Plataformas de perforación o explotación	1.890.746.238,0	5%
2	Hierro	9.289.029.796,0	13%	Partes p/aparatos eléctricos de telefonía	1.332.757.666,1	3%

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES			
	PRODUCTOS	FOB US\$	PESO	PRODUCTOS	FOB US\$	PESO	
3	Petróleo	9.063.769.958,0	13%	Partes p/aparatos receptores de radiotelefonía, radiotelegrafía, radiodifusión, televisión	948.706.308,1	2%	
4	Carne bovina	4.092.861.664,8	6%	Teléfonos celulares portátiles	891.793.769,8	2%	
5	Maíz en grano	2.025.178.751,0	3%	Circuitos electrónicos integrados, procesadores	772.252.416,6	2%	
6	Aceite de soja	1.900.769.561,3	3%	Células solares en módulos o paneles	602.526.422,0	1%	
7	Harina y "pellets" de la extracción del aceite de soja	1.779.562.377,3	3%	Gasoleo ("gas oil")	502.558.857,9	1%	
8	Pasta química de madera	1.752.457.472,0	3%	Manufacturas textiles, de telas sin tejer	411.546.645,9	1%	
9	Trozos y despojos de gallos/gallinas	1.716.529.424,8	2%	Partes p/cajas de cambio p/vehículos	369.835.825,3	1%	
10	Gasolina ("fuel oil")	1.530.780.497,0	2%	Circuitos impresos c/componentes eléctricos o electrónicos montados p/aparatos eléctricos de tel.	360.206.313,2	1%	
Acumulado			77%	Acumulado			20%

Fuente: Elaboración propia con base en Mercosur (2020).

3.2. Inversión

Al analizar los datos disponibles sobre la posición de IED en el Mercosur originaria de la Asean (*inward*), al término del 2019 se evidencia que Singapur fue el primer inversor directo (con más de USD 5.600 millones), seguido por Malasia (más de USD 1.700 millones), donde las contrapartes receptoras principales fueron Brasil y Uruguay. En conjunto, del total de IED que ingresó al Mercosur desde el mundo, el 1% procedía de la Asean; mientras, la Asean poseía

en el Mercosur cerca del 0,9% de su posición mundial de IED.

En lo relativo a la inversión saliente (*outward*), la posición de IED mercosuriana conocida en Asean no llegó a los USD 400 millones y el único inversor fue Brasil, teniendo en Singapur su principal destino. Del total de IED saliente del Mercosur hacia el mundo, el 0,13% se ubicó en la Asean; al tiempo que el 0,03% de la IED mundial saliente hacia la Asean procedía del Mercosur (tabla 14).

Tabla 14
Posiciones de IED del Mercosur con países de la Asean,
a finales de 2019 (USD millones)

IED DE	INTERIOR						
	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR	MUNDO	MERCOSUR PESO
Brunéi	C	C		0,0	0,0	3.543,6	0,00%
Camboya	0,0			0,0	0,0	807,1	0,00%
Indonesia	2,0	106,3		C	108,4	25.097,0	0,43%
Laos		C		0,0	0,0	96,8	0,00%
Malasia	C	1.747,2		C	1.747,2	119.889,7	1,46%
Myanmar	C			0,0	0,0	1.094,5	0,00%
Filipinas	3,6	C	0,5	C	4,1	9.970,0	0,04%
Singapur	404,1	3.941,5		1.313,3	5.659,0	641.732,8	0,88%
Tailandia	C	76,2		C	76,2	62.583,9	0,12%
Vietnam	1,1	C		0,0	1,1	2.555,6	0,04%
ASEAN	410,9	5.871,4	0,5	1.313,3	7.596,1	867.371,0	0,88%
Mundo	70.458,4	648.352,9	6.312,8	30.396,0	755.520,2	36.395.400,7	2,08%
ASEAN peso	0,58%	0,91%	0,01%	4,32%	1,01%	2,38%	

IED EN	EXTERIOR						
	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR	MUNDO	MERCOSUR PESO
Brunéi					0,0	351,6	0,00%
Camboya					0,0	10.469,4	0,00%
Indonesia		2,0			2,0	133.660,6	0,00%
Laos					0,0	10.238,6	0,00%
Malasia		2,7			2,7	97.032,1	0,00%
Myanmar		C			0,0	11.050,6	0,00%
Filipinas		4,2			4,2	52.994,8	0,01%
Singapur		379,7			379,7	862.127,8	0,04%
Tailandia		2,1			2,1	157.550,2	0,00%
Vietnam		0,4			0,4	79.205,1	0,00%
ASEAN	0,0	391,2	0,0	0,0	391,2	1.414.680,7	0,03%
Mundo	42.671,1	247.605,2			290.276,3	37.612.645,6	0,77%
ASEAN peso	0,00%	0,16%			0,13%	3,76%	
Notas:							

Hay posiciones negativas cuando los derechos de un inversionista directo (capital y / o deuda) sobre su empresa de inversión directa son menores que los derechos de la empresa de inversión directa (capital y / o deuda) sobre su inversionista directo; debido a las posiciones netas negativas con socios o debido a las ganancias retenidas negativas (que pueden resultar de la acumulación de ganancias reinvertidas negativas). Celdas en blanco reflejan datos no disponibles o no aplicables. Celdas con “c” reflejan datos que fueron suprimidos por la economía informante para preservar la confidencialidad.

Es posible que los totales no sean iguales a la suma de sus componentes debido al redondeo. El “0” refleja los montos que son menores a + / - USD 500.000 o montos reportados como “0”.

Fuente: Elaboración propia con base en IMF (2020).

Si la posición descrita revela una baja relación birregional en materia de inversiones al finalizar 2019, la evolución de los flujos de IED del Mercosur en la Asean durante la segunda década del 2000 no arroja resultados distintos. Comparativamente, a nivel de los Estados par-

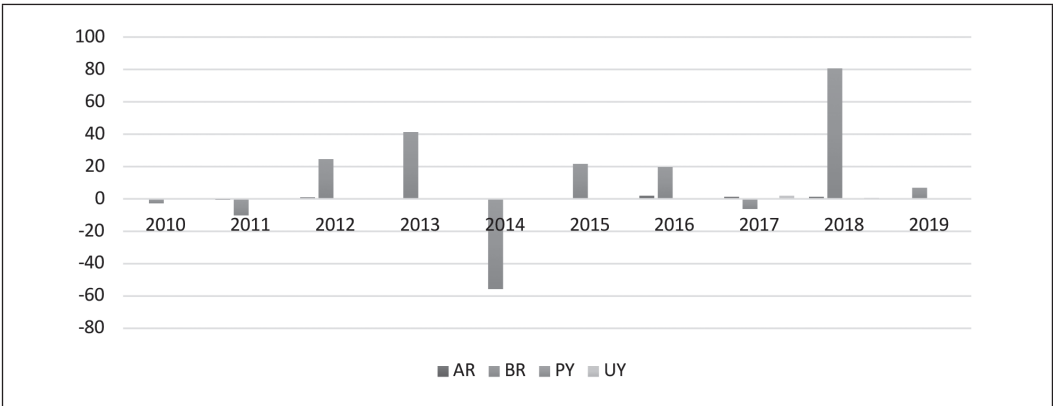
te, entre 2010 y 2019 el mayor y más dinámico inversor mercosuriano en la Asean fue Brasil, seguido por la tímida presencia de Argentina y Uruguay. Paraguay no figuró como origen de inversiones, salvo una muy pequeña participación en 2018 (tabla 15 y figura 9).

TABLA 15
FLUJOS DE ENTRADA DE IED EN LA ASEAN PROCEDENTE DEL MERCOSUR (USD MILLONES)

Años	País de origen			
	Argentina [AR]	Brasil [BR]	Paraguay [PY]	Uruguay [UY]
2010	0,30	-2,73		0,01
2011	-0,64	-10,22		0,00
2012	1,01	24,77		0,00
2013	0,14	41,43		0,00
2014	0,02	-55,77		0,00
2015	0,36	21,89		0,00
2016	2,11	19,68		0,19
2017	1,47	-6,24		2,03
2018	1,38	80,99	0,04	0,94
2019	0,10	7,06		-0,23

Fuente: Elaboración propia con base en Asean (2020b).

Figura 09
IED del Mercosur en la Asean, por país inversor (USD millones)



Fuente: Elaboración propia con base en tabla 15.

En síntesis, las relaciones interregionales en inversión no son tan estrechas como las comerciales. Esto es signo de dos fenómenos: 1) diferencias en las estructuras productivas que inciden en la inexistencia de encadenamientos y 2) debilidad institucional del Mercosur que no genera certidumbre ni un entorno de negocios confiable para atraer a los inversionistas y estimular la presencia de empresas extranjeras que sí están insertas en cadenas regionales y globales, tanto de suministros como de bienes finales.

La Asean posee competitividad en sectores metalmecánico, metalífero, energético, automotriz, diseño y producción de semiconductores, componentes electrónicos y productos químicos, gracias al desarrollo de encadenamientos de suministros a partir de un adecuado despliegue de inversiones, cuyo primer motor fue Japón y posteriormente ha sido China (Cesarín, 2014). El *know-how* adquirido en el desarrollo de políticas de industrialización, de competitividad sectorial y de cadenas regionales de suministros para lograr su inserción en cadenas globales de valor es otra potencialidad destacable que bien podría aprovechar el Mercosur a partir del fortalecimiento de las relaciones interregionales descritas.

El bloque asiático podría convertirse en importante inversor para su contraparte sudamericano. Sin embargo, requiere de estándares de protección de las inversiones ajustadas a la gobernanza económica internacional auspiciada por China, cuyas condiciones parten por garantías de reglas de juego claras. Y aunque al Mercosur le falta mucho por hacer en esta materia, sobre todo en el plano de la creación de *soft infrastructure* (Fernández-Guillén, 2020b), es hora de tomar conciencia y acciones frente

a la nueva realidad internacional donde ya se compite por las inversiones.

CONCLUSIONES

Esta aproximación preliminar al problema permitió ver que el avance de la integración depende más de la calidad y la fortaleza institucional que de la supranacionalidad. La Asean y el Mercosur lo demuestran: siendo procesos intergubernamentales, el primero es flexible, pragmático, planificado y ajustado a la institucionalidad; mientras el segundo es rígido, contradictorio, sin planificación e indisciplinado. Además, mientras en el Mercosur prevalezcan intereses nacionales por sobre los comunitarios difícilmente se aspirará a valores y objetivos compartidos, similares a la construcción de “una visión, una identidad y una comunidad” como ocurre en la Asean. Esto es, no habrá avances en la integración.

En materia comercial, el patrón internacional de la Asean vigente reveló una estructura productiva interna más diversificada, de alto valor añadido y mayor componente tecnológico, integrada en cadenas de suministros regionales y globales que propician comercio intraindustrial dentro y fuera de ella. Mas, la del Mercosur sigue siendo poco diversificada y eminentemente primaria, con baja agregación de valor; valga decir, una estructura productiva menos sofisticada y poco integrada que aprovecha las ventajas comparativas y el comercio interindustrial resultante, salvo el caso de la industria automotriz.

El comercio Mercosur-Asean es de tipo interindustrial, de naturaleza complementaria, basado en ventajas comparativas. El Mercosur

exporta productos agroalimentarios, energía y minerales e importa de la Asean bienes finales y partes con alto valor agregado, de mayor componente tecnológico, para surtir sectores de telecomunicaciones, electrónica, automotriz, entre otros. Por lo tanto, no se superponen las estructuras comerciales interbloques; es decir, hay indicios de que no existe competencia entre ellos sino complementariedad. Para el Mercosur el sector con mayores potencialidades actuales y futuras frente a la Asean es el agrícola y la industria agroalimentaria derivada de él. Empero, las relaciones de inversión son poco estrechas e invitan a desarrollar la institucionalidad requerida para que el esquema sudamericano sea socio confiable.

Finalizada la segunda década del siglo XXI el Mercosur enfrenta varias realidades: 1) desplazamiento de la UE como primer socio interbloque; 2) estancamiento de la ratificación del Acuerdo Mercosur-UE por el neoproteccionismo ambiental europeo; 3) ascenso del sudeste de Asia como primer mercado de destino y 4) emergencia en importancia comercial de Vietnam, Singapur, Malasia, Indonesia, Tailandia, Filipinas y Myanmar, miembros de la Asean.

Esta reconfiguración de la estructura comercial exterior a nivel de socios hace que se proyecte el recientemente suscrito RCEP y su consiguiente ZLC como el más importante socio mega-regional, a cuyo espacio deberían enfilarse en el futuro inmediato las relaciones económicas interregionales, en un intento por reimpulsar el Sur Global y la recuperación económica poscovid-19.

Para ello es ineludible definir con claridad una Agenda Asia que responda a la necesidad

de pragmatismo en las relaciones extra bloque. Por lo tanto, hacer más estrechos los vínculos económicos interbloque Asean-Mercosur, a partir de las evidencias expuestas, permitiría una paulatina adecuación de dichas relaciones con miras a una mayor proximidad hacia la RCEP. En otras palabras, asumir la gobernanza que hoy representa la RCEP para las relaciones económicas internacionales y del Sur Global tendría en la Asean un primer paso, como portal hacia el mega-bloque.

La Agenda Asiática del Mercosur y la estrechez de sus vínculos con la Asean son más que pertinentes en los actuales momentos, sobre todo si se piensa en apuntalar el crecimiento económico y la cooperación que amerita el desarrollo. El primer paso ya fue dado en 2017 cuando inició negociaciones con Singapur, primeras sostenidas con un miembro Asean (Rios, Veiga, Maduro e Ribeiro, 2020). No obstante, se requiere construir un entorno de negocios confiable y atractivo y definir prontamente las estrategias de inserción y relacionamiento extrarregional con base en los hechos que están a la vista.

Dicho de otro modo, el fortalecimiento de las relaciones interregionales Asean-Mercosur puede contribuir a mejorar el regionalismo mercosuriano (recuperando la institucionalidad) y su crecimiento económico para el desarrollo, con base en potencialidades que descansan en tres pilares: comercio, inversión y cooperación. Hasta ahora solo el comercio va en ascenso, mientras que los demás campos ameritan estrategias y políticas comunitarias para el entendimiento mutuo.

REFERENCIAS

- Aimsiranun, U. (2020). *Comparative Study on the Legal Framework on General Differentiated Integration Mechanisms in the European Union, Apec, and Asean* (ADB Working Paper 1107). Asian Development Bank Institute. Disponible en <https://www.adb.org/publications/comparative-study-differentiated-integration-mechanisms-eu-apec-asean>
- Archarya, A. (1997). Ideas, identity, and institution-building: from the 'Asean way' to the 'Asia-Pacific way'? *The Pacific Review*, 10(3), 319-346.
- Asean. (2015a). *The Asean Charter*. The Asean Secretariat. Disponible en <https://asean.org/storage/2012/05/The-ASEAN-Charter-14042020-final.pdf>
- Asean. (2015b). *Asean 2025: Forging Ahead Together*. The Asean Secretariat. Disponible en <https://asean.org/wp-content/uploads/2015/11/67.-December-2015-ASEAN-2025-Forging-Ahead-Together-2nd-Reprint.pdf>
- Asean. (2016). *The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967*. Disponible en <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>
- Asean. (2020a). *About Asean*. Disponible en <https://asean.org/asean/about-asean/overview/>
- Asean. (2020b). *Asean Stats Data Portal*. Disponible en <https://data.aseanstats.org/>
- Axline, W.A. (1999). El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana, en J. Briceño Ruiz (comp.), *Escenarios de integración regional en las Américas* (11-74). ULA, Consejo de Publicaciones.
- Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. George Allen & Unwin Ltd.
- Bartesaghi, I. (2014). La Asean y el Mercosur: similitudes, diferencias y potencialidades. *Temas de Derecho Económico. Enfoque Nacional e Internacional*, 2, Tribunales Ediciones.
- Bernal-Meza, R. (2000). *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Nuevohacer.
- Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global.
- Briceño Ruiz, J. y Fernández-Guillén, O. (2015). Venezuela en el Mercosur: un análisis de su proceso de integración y las potenciales consecuencias políticas y económicas, en A. Uzcátegui y M. de Jesús (comp.), *Venezuela ante el Mercosur: sobre geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual* (79-117). Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ULA, Ucab.
- Briceño Ruiz, J. y Vieira Posada, E. (eds.) (2019). *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Cardozo, E. (2015). Venezuela y la (GEO) política del Mercosur, en A. Uzcátegui y M. De Jesús (comp.), *Venezuela ante el Mercosur: sobre geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual* (39-52). Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ULA, Ucab.
- Cesarín, S. (2014). China-Asean: presente promisorio, futuro incierto. Interdependencia económica y tensiones políticas, en C. Moneta y S. Cesarín (eds.), *Escenarios de integración sudeste asiático-América del Sur: hacia la construcción de vínculos estratégicos* (21-49). Universidad Nacional de Tres de Febrero.

- Chopin, T. & Lequesne, C. (2016). Differentiation as a double-edged sword: Member States' practices and Brexit. *International Affairs*, 92(3), 531-545.
- Cintra, J. T. (2011). La integración de la Cuenca del Pacífico Asiático-Americano, en A. Román Zavala (ed.), *Japón: perspectivas sobre su cultura e historia* (385-404). México: El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África.
- Fernández-Guillén, Ó. E. (2019a). Tipología de la integración en América Latina y el este asiático: lecciones para nuestra región. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 26(14), enero-diciembre, 131-157. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/46694>
- Fernández-Guillén, Ó. E. (2019b). *Venezuela en el Mercosur: El proceso de integración económica y su impacto sobre el sector agroalimentario nacional* (Tesis de maestría, Universidad de Los Andes). Repositorio institucional ULA. Disponible en <https://saber.ula.ve/handle/123456789/46091>
- Fernández-Guillén, Ó. E. (2020a). ¿Supranacionalidad o intergubernamentalismo? Los casos Asean y Mercosur. *Informe Integrar*, (124), octubre, 16-37. Disponible en <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar124.pdf>
- Fernández-Guillén, Ó. E. (2020b). *Estrategias de Asociación Comercial China-América Latina: Bases, situación y perspectivas para la región* (Cuadernos de China, 7). ULA, Cea, Avech. Disponible en <https://avech.org/estrategias-de-asociacion-comercial/>
- Ferrer, A. (2000). Problemas y perspectivas del Mercosur, en C. Barbato (coord.), *Mercosur, una estrategia de desarrollo* (39-44). Bogotá: Ediciones Trilce.
- Gardini, G. L. (2010). *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*. Palgrave Macmillan.
- Grandi, J. (1998). Déficit democrático y social en los procesos de integración. *Integración & Comercio*, 6(2), 83-110.
- Han, B. C. (2016). *Sobre el poder*. Herder Editorial.
- IMF. (2020). *Coordinated Direct Investment Survey (CDIS)*. Disponible en <https://data.imf.org/>
- ITC. (2020). *Trade Map*. Disponible en <https://www.trademap.org>
- Malamud, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience, in F. Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives* (53-73). Ashgate.
- Mellado, N. (2009). La integración sudamericana entre interrogantes y teorías, en N. Mellado (ed.), *Mercosur y Unasur ¿hacia dónde van?* (13-41). Bogotá: Lerner.
- Mellado, N. (ed.) (2010). *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*. Bogotá: Lerner.
- Mellado, N. (ed.) (2016). *Latinoamérica: inserción global e integración regional*. Bogotá: Lerner.
- Mellado, N. y Alí, M. (2010). Las cumbres presidenciales en el Mercosur y su contribución a la gobernabilidad, en N. Mellado (ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional* (163-207). Bogotá: Lerner.
- Mellado, N. y Urriza, L. (1994). Integración, derecho comunitario y Mercosur. *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, 1/2(xvii), enero-junio, 129-143.
- Mercosur. (1991). *Tratado de Asunción*.
- Mercosur. (1994). *Protocolo de Ouro Preto*.
- Mercosur. (2002). *Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur*.
- Mercosur. (2020). *Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur*. Disponible en <https://estadisticas.mercosur.int/>
- Mesquita Moreira, M. y Stein, E. (eds.) (2019). *De promesas a resultados en el comercio internacional:*

- lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en <http://dx.doi.org/10.18235/0001886>
- Moneta, C. y Cesarín, S. (eds.) (2014). *Escenarios de integración sudeste asiático-América del Sur: hacia la construcción de vínculos estratégicos*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- O'Donnell, G. (2005). *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para la discusión*. Argentina: Universidad de Notre Damen, PNUD.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo.
- Olmedo, H. (2016). Midiendo la integración regional del Mercosur en sus 25 años. *Ciencia Política*, 11(22), 21-43. Doi: <https://doi.org/10.15446/cp.v11n22.61371>
- Peña, F. (2011). El Mercosur veinte años después y su futuro, en J. Briceño Ruiz (ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional* (105-119). Teseo, ULA, CDCHTA.
- Piana, R. S. y Tisera, J. C. (2014). El orden mundial contemporáneo a través de los conceptos de la hegemonía e imperio: crisis y mecanismos de cambio de los modelos hegemónicos. Un estado de la cuestión. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 30(20), 18-47. Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3507>
- Piñeiro, D. (1996). *Mercosur y Agricultura: una perspectiva desde los actores* (Documento de trabajo, 17). Departamento de Sociología, FCS, UdelAR.
- Rios, S.; Veiga, P.; Maduro, L. e Ribeiro, F. (2020). *Informe Mercosul 2020: Sob a pressão da agenda externa*. BID-Intal. Disponible en <https://conexionintal.iadb.org/2020/11/15/informe-mercosur-nro-24/>
- Seitenfus, R. e Ventura, D. (2003). *Introdução ao Direito Internacional Público*. Livraria do Advogado.
- Serbin, A. (1996). Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe. *Estudios Internacionales*, 7(13), enero-junio, 55-91.
- Vieira Posada, E. (2019). Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida, en J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (270-323). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

La política exterior de India hacia Asia del sur y el océano Índico ante el impacto de la nueva ruta de la seda*

Paola Andrea Baroni**
Tamara Spagnolo***

RESUMEN

El siglo XXI implicó para India reformular sus estrategias externas. Uno de los principales desafíos que enfrenta en la región es China debido a la difícil relación política por las disputas territoriales no resueltas, y por las implicancias estratégicas y económicas de la Nueva Ruta de la Seda. India ha puesto el foco en acelerar su crecimiento económico y en la cooperación política con sus vecinos. Sin embargo, las acciones

de China en el Sur de Asia y el océano Índico llevan a India a repensar su posición en la región, pero no cuenta con los recursos necesarios para emprender grandes proyectos. Ante el desafío que representa China para el interés nacional indio, el objetivo del trabajo ha sido analizar –a través de conceptos vinculados al análisis de política exterior– las acciones de India hacia su vecindario y sus resultados hasta el momento.

Palabras clave: India, China, interés nacional, zona de influencia, política exterior

* El trabajo es parte del proyecto de investigación “Política exterior y vinculaciones comerciales de Argentina con el Sudeste de Asia, China e India (2007-actualidad)”, con sede en la Universidad Siglo 21.

** Doctora en relaciones internacionales. Investigadora, Universidad Siglo 21, Córdoba (Argentina). [paolaandrea-baroni@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0003-4553-4893].

*** Licenciada en relaciones internacionales. Adscripta de investigación. Universidad Siglo 21, Córdoba (Argentina). [tammi.spagnolo@hotmail.com]; [https://orcid.org/0000-0001-8680-1818].

Recibido: 4 de junio de 2021 / Modificado: 10 de julio de 2021 / Aceptado: 14 de julio de 2021

Para citar este artículo:

Baroni, P. A. y Spagnolo, T. (2022). La política exterior de India hacia Asia del Sur y el océano Índico ante el impacto de la Nueva Ruta de la Seda. *OASIS*, 35, pp. 319-340

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.15>

India's foreign policy towards South Asia and the Indian Ocean under the impact of the new silk road

ABSTRACT

The 21st century implied for India a reformulation of its external strategies. One of the main challenges faced in the region is China due to the difficult political relationship as a result of unsolved borders disputes, and the strategic and economic implications of the New Silk Road. India has focused on accelerating its economic growth and on political cooperation with its neighbors. However, China's actions in South Asia and the Indian Ocean have led India to rethink its position in the region, but it does not have the necessary resources to carry out important projects. In the face of the challenge that China represents for India's national interest in the region, the aim of this article has been to analyze –through theoretical concepts linked to foreign policy analysis– India's actions towards its neighborhood and their results until now.

Key words: India; China; national interest; sphere of influence; foreign policy

INTRODUCCIÓN

En los albores del siglo XXI, se dio el comienzo de un proceso de descentralización global caracterizado por el declive de los Estados Unidos como superpotencia; la multipolaridad en diversas dimensiones del sistema internacional; la constitución de roles preponderantes de las

llamadas potencias medias emergentes, y la modificación en la distribución internacional del poder con un desplazamiento del mismo de Occidente a Oriente (Baroni y Dussort, 2017).

Estas características permitieron a China, Rusia, Brasil e India, emprender una lucha para conseguir cada vez mayor influencia en la actual estructura del poder internacional. Entre estas potencias, India ha logrado un importante ascenso en el escenario internacional desde mediados de la década de 1990, favorecido por la liberalización de su economía (Muzalevsky, 2015).

El país surasiático ha desarrollado un estatus de potencia media demostrando cambios importantes como son, además de su crecimiento económico, su capacidad militar, el desarrollo de tecnología, los recursos humanos y el rápido crecimiento del sector servicios (Efsthathopoulos, 2011).

A pesar de las críticas hacia India por su pasividad en su rol de potencia emergente, el arribo de Narendra Modi al gobierno en 2014, indica que esto ha cambiado debido a la proactividad de su administración en materia de política exterior. Los diversos viajes oficiales realizados, los acuerdos firmados y la activa participación en los foros multilaterales y en la región, han respondido al objetivo de profundizar y ampliar los compromisos externos para garantizar los intereses nacionales, sobre todo aquellos vinculados a la seguridad, a la protección de las rutas comerciales, a la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, entre otros (Rodríguez de la Vega, 2017; Sidhu y Godbole, 2015).

El escenario internacional del siglo XXI significó para India reformular sus estrategias diplomáticas, reconociendo la relevancia que

implicaba el giro de la política exterior hacia una diplomacia más realista y pragmática (Mohan, 2006). En este sentido, el crecimiento económico tras la apertura, proveyó del peso necesario para la nueva política exterior y generó innumerables oportunidades diplomáticas. Sin embargo, este camino presenta obstáculos ya que enfrenta diferentes desafíos externos, como el ascenso de China en la región, la tensión permanente con Paquistán y la inestabilidad política en Medio Oriente (Rodríguez de la Vega, 2017).

La Nueva Ruta de la Seda de China o Iniciativa de la Franja y la Ruta¹ es uno de los grandes retos que India tiene en la actualidad. La Iniciativa, una ambiciosa red de infraestructuras en cinco continentes, se constituye en un plan estratégico con implicancias geopolíticas y económicas para todos sus participantes. Presentada en 2013, el primer objetivo era la región vecina asiática, pero se extendió geográfica y sectorialmente mientras crecía la asertividad china en el exterior. Para China, el plan permitirá ampliar la vías de comunicación hacia el Oeste para así desarrollar sus empobrecidas regiones occidentales; estimulará los sectores industriales; generará nuevos mercados para sus productos, y facilitará la adopción de sus estándares tecnológicos, entre otros efectos² (Vidal Liy, 2018).

La Iniciativa, que era principalmente terrestre, añadió una dimensión marítima a través de la cual China invierte en infraestructura para vincular el Sudeste de Asia, el Sur de Asia, Medio Oriente y África, y con el objetivo de impulsar la conectividad y el comercio. La construcción de puertos –como el de Djibouti– responde a dos propósitos claros: el económico y el militar (Choudhury y Moorthy, 2018).

Nueva Delhi desconfía de la creciente presencia marítima china en el océano Índico, el cual considera bajo su esfera de influencia. Pero mientras India se queja, China ha avanzado en sus objetivos. En el norte ha construido un ferrocarril que conecta a Lasa (Tíbet) con el resto del país, con el objetivo de extenderlo hasta Nepal; hacia el este, planea construir caminos y ferrocarriles que la conecten con Bangladesh a través de Myanmar. En este último caso, está construyendo un sistema de doble tubería para gas natural y petróleo. En el oeste, está modernizando la autopista trans-Karakoram, que conecta la provincia de Xinjiang y los territorios del norte de Paquistán. Además, invertirá en el corredor de Kashgar, que la conectará con el mar Arábigo. En el sur, ha construido nuevos puertos en Sri Lanka y en Paquistán, y está desarrollando diversas infraestructuras a través del litoral marítimo sur (Mohan, 2015a).

¹ A partir de aquí se denominará la Iniciativa.

² Uno de los desafíos de China es el cambio de gobierno en varios de los países involucrados, lo que ha llevado a una revisión y/o cancelación de algunos acuerdos. Esto se explica por la “trampa de la deuda”, ya que son inversiones que hipotecan al país con el pago de los préstamos chinos. Aunque esta situación no altera el desarrollo de la Iniciativa, sí la retrasa (por ejemplo, Malasia, Sri Lanka y Laos) (Parra Pérez, 2018).

Estas acciones llevan a India a repensar sus viejos supuestos respecto del espacio geográfico en el cual se encuentra. Un primer paso ha sido desarrollar diferentes políticas en el contexto de la agenda exterior —como la *Act East Policy* y *Connect Central Asia*—, pero esto no es suficiente, y como India no cuenta con los recursos necesarios para encarar múltiples acciones al mismo tiempo, es necesario, plantea Mohan (2015a), que sea más selectiva y asertiva en los proyectos a llevar a cabo.

En este sentido, el gobierno de Modi buscó, además de profundizar las relaciones económico-comerciales y la estabilidad regional a través de las vinculaciones con China, otras opciones como profundizar la cooperación con Japón y Australia y dar apoyo a los Estados Unidos para limitar el crecimiento del poder chino en la región (Rodríguez de la Vega, 2017). Es claro que el gobierno de India está consciente del desafío que China presenta a su rol en el subcontinente y, por lo tanto, ha buscado desarrollar los fundamentos de un acercamiento diferente y más asertivo para que no afecte sus intereses nacionales.

Teniendo en cuenta lo planteado, el objetivo del trabajo ha sido analizar las diferentes acciones de política exterior de India hacia su vecindario —Asia del Sur y el océano Índico— y sus resultados hasta el momento, ante la Iniciativa de China. El análisis se desarrolló mediante una investigación descriptiva y una

estrategia metodológica cualitativa a través de la recopilación e interpretación de datos, principalmente, secundarios. Se emplearon la técnica de observación documental y la técnica de análisis de documentos. Además, se utilizó la triangulación de datos con el propósito de contrastar tanto los datos cuantitativos como los cualitativos (Vieytes, 2004).

ABORDAJE CONCEPTUAL

Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba (2010) destacan que un Estado es potencia media por sus capacidades materiales —crecimiento económico, capacidad militar, desarrollo e innovación tecnológica— y también por sus capacidades inmateriales. El poder blando se constituye en una herramienta importante para este tipo de Estados ya que les permite ocupar posiciones de mayor relieve en términos de poder político, económico y social. En el caso de India se ha basado en los principios del no alineamiento, la no interferencia en los asuntos internos de otros Estados, la cooperación internacional y la cultura³.

Las potencias medias, a su vez, tienen capacidad para trascender los límites geográficos y proyectar una influencia regional y/o global, lo que les permite participar en la formación de regímenes internacionales y en procesos decisionales dentro de la gobernanza global (Efsthathopoulos, 2011).

³ El gobierno de Modi busca acentuar la dimensión cultural del poder blando en la redefinición de la política exterior india. Así, el Yoga, la medicina Ayurveda, la diáspora india y la religión (Hinduismo) adquirieron un lugar predominante en la agenda externa.

Esta visión se complementa con el hecho que India, desde su independencia en 1947, ha dividido al mundo en círculos concéntricos para desarrollar su política exterior. Según Mohan (2006) el primer círculo es su vecindario inmediato, Asia del Sur, donde busca primacía y evitar la injerencia de otras potencias como China. El segundo círculo es el que constituye su vecindario extendido, que incluye el Sudeste y Este de Asia, Asia Central, Medio Oriente y el océano Índico, donde ha buscado incrementar su presencia y balancear la influencia de otras potencias. El último círculo incluye el resto del mundo, y allí ha tratado de cumplir un rol de potencia a través de su accionar respecto a la paz y a la seguridad internacionales.

Sin embargo, y a partir del siglo XXI, India plantea el multialineamiento⁴ como una estrategia para alcanzar sus intereses e ideales en el sistema internacional actual. Según Hall (2016), esto incluye estimular el desarrollo económico, gestionar los principales desafíos de la seguridad nacional, promover sus valores y proyectar su influencia. Esta estrategia pone énfasis en el compromiso con las instituciones regionales multilaterales, el uso de asociaciones estratégicas bilaterales y el *hedging* normativo. Aunque su desarrollo se produce durante el gobierno de Manmohan Singh (2004-2014), su implementación y extensión toma lugar en el gobierno de Modi, cuando India prometió no tan solo mirar hacia el este, sino también actuar hacia el este, el norte, el oeste y el sur, construyendo relaciones

políticas, económicas, financieras y estratégicas con los países de estas regiones.

Los intereses nacionales son los que nutren las decisiones y acciones de política exterior de los Estados. Shashi Tharoor (2012) plantea que los principios que han regulado el accionar externo de India son: el ser la democracia liberal más grande del mundo; su pluralismo religioso, étnico y cultural; la defensa de su soberanía; su objetivo de erradicar la pobreza, y asegurar el crecimiento y desarrollo económico del país. De esta forma, India formula nuevas estrategias en el marco de la política internacional con el objetivo de desarrollar un escenario internacional propicio para sus objetivos (Mohan, 2006; Muzalevsky, 2015).

En este sentido, la política exterior se convierte en una herramienta estatal, y es el resultado del trabajo de compatibilizar las necesidades internas con las posibilidades externas, analizando de forma pragmática los recursos de poder con los que cuenta el Estado (Lafer, 2002). El objetivo primordial de la gestión de Modi fue transformar la política exterior para que ayude a hacer de India una potencia global. A este respecto, y ante la presencia de China en la región, India ha trabajado para fortalecer las vinculaciones regionales, liderando la política económica y de seguridad, los lineamientos de su política exterior (Rao, 2016). A través de diversos acuerdos bilaterales en dichas materias, como así también en áreas de cooperación, India busca proteger sus intereses geoestratégicos regionales.

⁴ El alineamiento ya no es entendido en términos ideológicos puros, como en la guerra fría, sino en su rol de potencia emergente/media.

LOS VÍNCULOS ENTRE INDIA Y CHINA

La relación con China es hoy central dentro de la política exterior india. En palabras de Xie (2019), por un largo período India no ha estado dispuesta a aceptar que China se aproxima a un estatus de superpotencia, detrás de los Estados Unidos; y, por su parte, China es reticente a reconocer que India es otra potencia en ascenso con capacidades nucleares, por lo que esta falta de reconocimiento mutuo genera fricciones y tensiones entre ambos.

Las históricas relaciones con China se caracterizaron por tener una dinámica compleja, marcada por fricciones fronterizas, por el estancamiento de las negociaciones y un creciente déficit comercial. India y China comparten una frontera de más de 3.440 km, cuyos límites han sido motivo de rivalidades desde 1950. El conflicto estalló en 1962, dejando como saldo una India derrotada y la creación de la Línea de Control Real (LAC), que separa a ambos en las zonas donde tienen reclamos territoriales. Dentro de los territorios en disputa se encuentran, al noroeste, el estado indio de Arunachal Pradesh, el más relevante desde el punto de vista geoestratégico por sus recursos naturales y su dimensión y al que China se atribuye la soberanía, llamándolo Tíbet del Sur. Al noreste se encuentra la región de Aksai Chin, ubicada en la frontera noroeste de Cachemira entre China, India y Pakistán y administrada por China, la cual -en términos geoestratégicos- se constituye como nodo central en las comunicaciones regionales gracias a la infraestructura vial que conecta con las regiones más alejadas

de China, Tíbet y Xinjiang. A la vez, facilita el rápido desplazamiento de tropas militares a regiones fronterizas sensibles con India y Asia Central (Esteve Moltó, 2008).

La geografía de las regiones en disputa dificulta una clara demarcación de la LAC, dando lugar a zonas grises y a la consecuente escalada del conflicto. En este sentido se destaca la incursión de 18 km de China en los alrededores de la LAC en 2013, seguida del enfrentamiento de Doklam en 2017 ante el intento del gigante de construir una ruta en la triple frontera. Durante los primeros meses del 2020, las fuerzas chinas iniciaron un movimiento desde Depsang hasta adentrarse en la parte india del valle de Galwan, movilizando tropas, equipos y municiones (“China vs. India”, 2020; Nayak Dutta y Sen, 2020). El punto álgido en las relaciones se alcanzó en junio de dicho año, cuando las tropas de ambos países se enfrentaron en el valle de Galwan, constituyéndose en el primer incidente con víctimas mortales en 45 años.

Ante esta situación, Nueva Delhi adoptó una postura reactiva basada en sanciones económicas, diplomáticas y militares. En el ámbito económico, se tomaron medidas contra empresas chinas que operan en el país. Dado que uno de los puntos fuertes de India es su gran mercado en materia tecnológica, se prohibieron 220 aplicaciones chinas, entre ellas *TikTok*, *WeChat* y *AliExpress*. Otra de las prohibiciones recayó sobre la inversión de empresas estatales chinas en proyectos de infraestructura, al tiempo que se puso en discusión una posible negativa en la participación de *Huawei* en la

red 5G de la India (Pant y Joshi, 2021). En cuanto a las sanciones diplomáticas, el gobierno de Modi concretó el acercamiento militar con Estados Unidos al firmar el Acuerdo Básico de Intercambio y Cooperación, que se suma a otros dos acuerdos firmados anteriormente, el Memorando de Acuerdo de Intercambio Logístico (Lemoa) y el Acuerdo de Compatibilidad y Seguridad de las Comunicaciones (Comcasa). Finalmente, en el ámbito militar, India movilizó sus Fuerzas Armadas hacia los puntos más calientes de la frontera y tomó posiciones estratégicas que le permitieron obtener ventaja de su asimétrico enemigo.

En este sentido se puede afirmar que India tomó una posición más asertiva respecto a China: tener en cuenta otras soluciones respecto a las disputas fronterizas, acelerar la modernización en defensa y actualizar la infraestructura de la frontera. Para Nueva Delhi, el desarrollo de infraestructura es considerada una prioridad estratégica, por ello ha invertido en puentes, caminos, vías férreas, puestos fronterizos, vallas fronterizas, torres móviles y el uso de tecnología a través de los Sistemas Integrados de Gestión Fronteriza (Pachnanda, 2020).

En relación con la frontera con China se destaca el proyecto Carreteras Fronterizas India-China (ICBRs, por sus siglas en inglés), que para marzo de 2021, contaba con 61 rutas construidas, conectadas entre sí y favoreciendo el tránsito a lo largo de 3.205 km (Nag, 2021). Además, el Ministerio de Defensa está planificando 104 carreteras adicionales (unos 6.700 km) a lo largo de la LAC en Ladakh, Himachal Pradesh, Sikkim, Uttarakhand y Arunachal

Pradesh (“India-China Border Row”, 2021). Por su parte, Pekín ha iniciado la instalación de equipos de vigilancia en toda la LAC en la región de Ladakh, la construcción de tiendas y refugios en el valle de Galwan y Hot Springs, así como también helipuertos y caminos en zonas muy cercanas a la frontera (Snehesh, 2020).

En términos generales, a partir de la llegada de Modi al poder, se buscó basar la relación en el diálogo, aunque sigan existiendo disputas fronterizas y tensiones en otras dimensiones, como la visita del Dalai Lama en el exilio a Tíbet, y la oposición al ingreso de India al Grupo de Suministradores Nucleares, entre otros. Sin embargo, y a diferencia de etapas anteriores, esto no se convirtió en un obstáculo insalvable para las relaciones bilaterales. Un ejemplo claro fue el incremento del comercio entre ambos, convirtiéndose China en uno de los principales socios comerciales de India (Rodríguez de la Vega, 2017).

Para el período 2016-2020, la tasa de crecimiento anual de las exportaciones indias hacia China fue del orden del 20%, alcanzando los 19.008 millones de dólares en 2020, mientras que las importaciones desde el gigante asiático cayeron un 1%, totalizando 58.799 millones al finalizar el período (International Trade Centre, 2021). En cuanto a los rubros, la canasta exportadora se compone de minerales metalíferos, escorias y cenizas, productos químicos orgánicos, hierro y acero, combustibles y aceites minerales, algodón, plásticos y sus manufacturas, entre otros. Como puede notarse, predominan los envíos de materias primas y productos semielaborados.

Respecto a las importaciones, los principales rubros incluyen maquinaria eléctrica y mecánica, reactores nucleares, productos químicos orgánicos, plásticos y sus manufacturas, abono, entre otros. Estos datos dan cuenta de la histórica situación de déficit comercial que, durante el período 2014-2018, se multiplicó por 1.7. Sorpresivamente, en 2019 se redujo en más de 10.000 millones de dólares gracias a un aumento en los envíos de productos como azúcar, arroz, fármacos, uvas, harina y aceite de pescado, harina de colza y tabaco (Dwesar y Kesharwani, 2019), y a una disminución de la importación de artículos electrónicos debido a la devaluación de la rupia durante 2018 (Dhillon, 2019).

A nivel global, India sigue siendo líder en la importación de manufacturas (Dwesar y Kesharwani, 2019). No obstante, el gobierno reconoce la importancia de desarrollar el sector manufacturero para impulsar y sostener el crecimiento económico (Ministry of Commerce and Industry of India, 2015). En este sentido, Modi lanzó la iniciativa *Make in India* en 2014, cuyo objetivo principal es aumentar la participación del sector hasta en un 25% del PIB para el 2025 (Singh y Jaiswal, 2018). Gracias a las políticas e incentivos que alcanzan a más de 25 sectores, es destacable la apertura de sectores clave como ferrocarriles, defensa, seguros y dispositivos médicos, a niveles elevados de Inversión Extranjera Directa (IED) (*Make in India*, 2021).

LA INICIATIVA DE LA FRANJA Y LA RUTA

India es consciente del desafío que China representa a su primacía en el subcontinente, y como no puede impedir que sus vecinos amplíen sus vinculaciones con ella, el foco ha sido puesto en acelerar su crecimiento económico y la cooperación política con sus vecinos para así potenciar las ventajas naturales que posee en la región (Mohan, 2015b).

Sin embargo, la resistencia de la élite política india hacia proyectos de conectividad, sobre todo terrestre, junto a Pekín es profunda y está vinculada a la difícil relación política y a las disputas territoriales no resueltas. Por otro lado, los cambios que la Iniciativa promueve en el equilibrio de poder, sobre todo en el regional, le permiten a China alcanzar un mayor peso geopolítico y fortalecer su posición en Asia-Pacífico (Parra Pérez, 2018). En efecto, la Iniciativa es un modelo disruptivo de cooperación internacional y la plataforma con mayor alcance. Compuesta por la 'Franja' y la 'Ruta', la primera tiene como objetivo unir a China con Europa a través de Asia Central y Rusia, al Medio Oriente a través de Asia Central, y al sudeste de Asia, el sur de Asia y el océano Índico (Alon, Zhang y Lattemann, 2018).

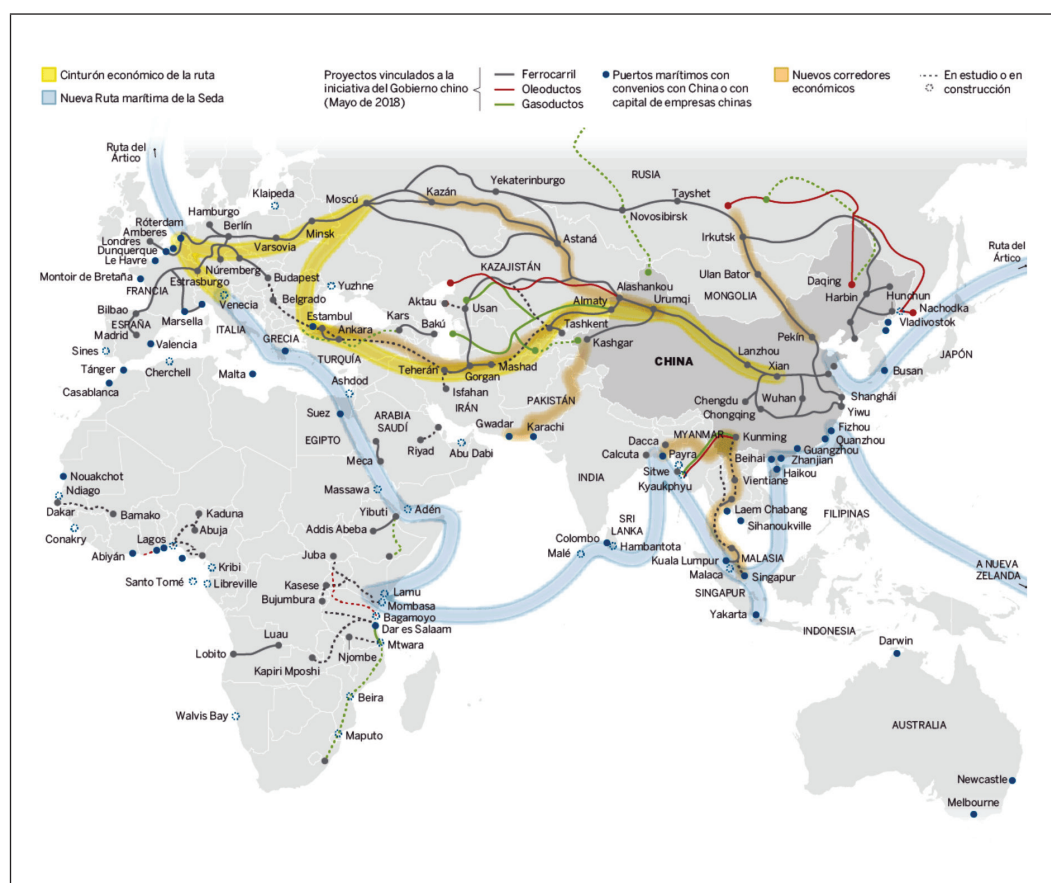
Se delinearon seis corredores económicos⁵ en los que se desarrollarán ferrocarriles transfronterizos de alta velocidad, oleoductos y gasoductos transfronterizos, y redes de telecomunicaciones y electricidad transfronterizas

⁵ Los corredores económicos (CE) de la Franja son: CE China-India, CE China-Sudeste asiático, CE China-Mongolia-Rusia, CE China-Pakistán, CE China-Asia Central-Orient Medio y el puente intercontinental de Eurasia.

(Merics, 2018). Por su parte, la Ruta se diseñó para conectar a China con Europa a través del mar de China Meridional y el océano Índico; y con el Pacífico sur a través del mar de China Meridional (Alon, *et al.*, 2018). Cuatro años después de su lanzamiento, en 2017, Pekín

publicó el primer documento en el que describe su plan de cooperación marítima para la Nueva Ruta de la Seda, introduciendo un nuevo paso económico a través del Ártico hacia Europa y afirmando su intención de expandirla en América Latina (Merics, 2018).

Mapa de la Iniciativa de la Franja y la Ruta



Nota: Extraído de *El País* (https://elpais.com/economia/2018/11/30/actualidad/1543600537_893651.html).

Fuente original: Mercator Institute for China Studies (Merics) (2018).

Ante este escenario, el aumento de la influencia china en el subcontinente incrementó la insatisfacción de India llevándola a reacciones de naturaleza más agresiva ya que se siente amenazada en su tradicional esfera de influencia (Xie, 2019). Como potencia emergente, India busca proteger y expandir su influencia en la región del Sur de Asia, el océano Índico y el Sudeste de Asia. Es sensible a la presencia de grandes poderes en su región, y para proteger sus intereses, ha buscado primacía y veto respecto a las acciones de potencias externas. En el vecindario extendido, India ha buscado balancear la influencia de otras potencias y prevenir que socaven sus intereses (Chandra, 2018).

Sin embargo, se observa que algunos Estados pequeños vecinos de India han buscado el apoyo de China para neutralizar el predominio indio. En dichos Estados, China ha desarrollado diferentes infraestructuras e instalado tecnología de punta. Por otro lado, la cada vez mayor presencia y vínculos de India en la región del Sudeste asiático y en el Asia-Pacífico desafía, hasta cierto punto, la percepción china de que dichas regiones son su esfera de influencia exclusiva (Chandra, 2018).

CHINA EN ASIA DEL SUR: LA POLÍTICA EXTERIOR DE INDIA

La histórica construcción territorial de India y la búsqueda de sus intereses geográficos, llevó a que la base de la política regional incluyera nociones como la de unidad geopolítica del

subcontinente, el reclamo por intereses de seguridad (desde Adén hasta el estrecho de Malaca y más allá), y una oposición a la intromisión de otras potencias en y alrededor del subcontinente (Malone, Mohan y Raghavan, 2015).

India ha entendido que no puede ser un testigo silencioso y pasivo ante el incremento de la presencia china en la región, y aunque sus recursos no pueden compararse, ve la activa participación y compromiso con sus vecinos como una forma de impedir la probable hegemonía china. Se ve a sí misma como un contra balance ideológico de la narrativa de desarrollo y de la visión del mundo que difunde China (Purushothaman y Unnikrishnan, 2019).

Previo a la Iniciativa, India ha buscado estrechar y profundizar los vínculos con los Estados de la región. La nueva lógica de la globalización y el objetivo de lograr un crecimiento económico sostenido y de abastecer con los recursos necesarios dicho crecimiento, llevó a India a aprender e incorporar el regionalismo en sus vinculaciones con Asia (Mohan, 2015b).

En la década del noventa, lanza la *Look East Policy* (re-denominada por Modi como *Act East Policy*) con el objetivo puesto en la región del Sudeste asiático y comienza a vincularse a través de otras asociaciones, promoviendo el establecimiento —o su participación— de nuevas iniciativas regionales y sub-regionales como la Asociación Regional para la Cooperación de los Países Ribereños del Océano Índico⁶ (Iorarc, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Multisectorial

⁶ Plataforma para la cooperación económica y técnica regional (sin la participación china), que incluye las periferias estratégicas de India (Sur, Este y Norte) y tres importantes subregiones: el Himalaya, la bahía de Bengala y el Mekong.

Científica, Técnica y Económica⁷ (Bimstec, por sus siglas en inglés), ambas fundadas en 1997; o el Grupo de Cooperación Mekong-Ganges⁸ establecido en 2000 para ampliar las relaciones económicas y sociales, entre otras (Baroni y Dussort, 2017).

Por otra parte, y en el siglo XXI, la necesidad de diversificar las fuentes de energía y los socios económico-comerciales, llevaron a India a revitalizar sus relaciones con los países de Asia Central (*Connect Central Asia Policy*); Medio Oriente y la cooperación regional con África (*Look West Policy*), mirando también al Sur con la *Look South Policy*, la cual se enfoca en la región del océano Índico (Mohan, 2015b).

La mirada india respecto a los diferentes proyectos de conectividad vinculados a China y otros países, es a través del prisma de los intereses geoestratégicos y de seguridad, jugando muchas veces los intereses económicos un segundo lugar. En este sentido, India necesita una periferia pacífica para tener un crecimiento económico sostenido (Purushothaman y Unnikrishnan, 2019).

Para este trabajo se han seleccionado –teniendo en cuenta el impacto de la Iniciativa– las dos áreas consideradas prioritarias para India: la constituida por sus vecinos de Asia del Sur y la del océano Índico.

EL PRIMER CÍRCULO: ASIA DEL SUR

Asia del Sur incluye países física y culturalmente contiguos y afines, aunque constituye la región con menor integración política y económica. Históricamente, India ha mirado hacia el Norte⁹, y se aisló –políticamente– del resto del continente. También se observa que, luego del dominio británico, la conectividad en la región se deterioró, desconectándose de sus vecinos regionales (Cohen, 2015).

Asia del Sur tiene a India como su centro neurálgico, siendo el principal actor geopolítico. La relación con sus vecinos inmediatos no ha sido fácil ni libre de obstáculos. Con la mayoría de ellos (Paquistán, Afganistán, Bangladesh, Sri Lanka, Maldivas, Bután, Myanmar y Nepal) ha tenido conflictos armados y tensiones de

En la actualidad reúne a 19 países: Australia, Bangladesh, India, Indonesia, Irán, Kenia, Malasia, Madagascar, Mauritania, Mozambique, Omán, Seychelles, Singapur, Sudáfrica, Sri Lanka, Tanzania, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos y Yemen. Asimismo posee cinco socios de diálogo: China, Egipto, Francia, Japón, Gran Bretaña y tres observadores, Indian Ocean Research Group (Iorg), Indian Ocean Tourism Organisation (Ioto) y Omán. Extraído de <http://www.iora.net/>

⁷ Los países miembros son Myanmar, Bangladesh, India, Sri Lanka, Tailandia, Bután y Nepal. Extraído de <http://www.bimstec.org/>

⁸ Está constituido por India y cinco estados de la Asean lindantes con dichos ríos: Camboya, Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam. El objetivo es conectar a India con estos países para desarrollar el turismo, la cultura y la educación, además de desarrollar el transporte y las comunicaciones.

⁹ La ubicación geográfica de Nueva Delhi permite observar este hecho que responde, principalmente a las históricas invasiones provenientes del Norte.

diversa intensidad, no solo por las acciones de los Estados sino también por el involucramiento de actores como las guerrillas que operan en Bangladesh y Myanmar, y que afectan el Noreste del país (Rodríguez de la Vega, 2017). Además, la proyección de India como potencia regional fue percibida, en un principio, como una amenaza, creando inseguridades en los Estados más pequeños debido a la disparidad, no solo en tamaño, sino también en poder (Sibal, 2017).

El impacto de esto se contempla en la principal organización regional, la Asociación para la Cooperación Regional en Asia del Sur (Saarc, por sus siglas en inglés)¹⁰, donde la interdependencia regional es muy baja, sobre todo económica y política, y se ha observado una falta de impulso y dinamismo por parte de India debido a esta serie de tensiones y conflictos entre sus miembros.

El primer ministro Modi ha desarrollado una política exterior más proactiva y asertiva, dando impulso a nuevas estrategias. En el caso de Asia del Sur, la nueva política se ha denominado *Neighbourhood First*, o el Vecindario Primero, buscando desarrollar la conectividad a través del desarrollo de infraestructura entre los Estados y potenciando las comunicaciones con otras regiones (Rodríguez de la Vega, 2017).

LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE INDIA

El principal foco está puesto en la relación con Paquistán ya que desafía el poder regional de

India apoyando, por ejemplo, a grupos terroristas que operan en India, y a través del conflicto en Cachemira (Sibal, 2017). Luego de las crisis de 1986-7 y 2001-2 —que supusieron breves enfrentamientos armados e incursiones militares a través de la frontera—, tanto India como Paquistán avanzaron lentamente hacia un compromiso que pusiera fin a las tensiones, aunque en realidad se limitaron en sus acciones más que cooperar para evitar la guerra. No obstante, el poder nuclear de ambos y las consecuencias que pudiera generar una confrontación en esta dimensión, obligó a ambos a avanzar a nivel político en las negociaciones (Rodríguez de la Vega, 2017).

Uno de los aspectos que obstaculiza una solución es la dificultad que enfrenta el Estado paquistaní en su evolución hacia una democracia consolidada en el tiempo, ya que ha sido constantemente interrumpida por la intervención militar y por divisiones étnicas y sectarias. En este contexto, las fuerzas armadas buscan proteger no solo las fronteras territoriales de Paquistán sino también las ideológicas: resistir el crecimiento de India es una condición necesaria para la supervivencia del Paquistán Islámico. De esta forma, sucesivos gobiernos carecieron de la voluntad de poner fin al conflicto ya que las fuerzas militares retienen mucho poder y diversos grupos militantes —como *Jammat-ud-Dawa*— se han movilizado rápidamente contra un acuerdo con India (Basrur, 2015).

¹⁰ Creada en 1985 y conformada por Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Paquistán y Sri Lanka. Los objetivos son promover el bienestar de sus poblaciones y mejorar su calidad de vida; acelerar el crecimiento económico y el progreso social; promover la colaboración activa y la asistencia mutua en diferentes ámbitos, entre otros. Extraído de <https://www.saarc-sec.org/>

Ante esta situación, el gobierno indio pareció no tener otra política más que continuar con la vieja combinación de amenazas y voluntad por negociar. Los esfuerzos para presionar a Paquistán a través de los Estados Unidos fueron ineficaces ya que Washington tenía su propia agenda respecto a la eliminación de los talibanes y Al-Qaeda en dicho país, y no quería ninguna distracción respecto a este objetivo (Basrur, 2015).

El primer ministro Modi tuvo un acercamiento a Paquistán, pero el resurgimiento de las tensiones en la frontera y la vinculación de Islamabad con los grupos separatistas de Cachemira, lo impulsaron a suspender las negociaciones en agosto de 2014. No obstante, el gobierno reconoció los problemas que generaba la falta de diálogo y levantó las suspensiones de contactos políticos en febrero de 2015. Además, el nuevo acercamiento se enfocaba en una cooperación económica integral, sobre todo a nivel comercial, lo que favorecería las negociaciones (Mohan, 2015a).

El ataque terrorista al campamento militar indio en Uri (Cachemira) en 2016, volvió a tensar las relaciones e India, junto a otros países miembros, decidieron no participar en la cumbre de Saarc en Islamabad. La situación empeoró en 2019, con otro ataque terrorista en Pulwama. Esto llevó a India a intentar aislar a Paquistán en la Saarc a través de una suspensión, pero no consiguió el apoyo necesario. Además, respondió con un bombardeo a un campo de entrenamiento terrorista en Paquistán —al cual este país respondió atacando instalaciones militares indias— y elevó los aranceles comerciales a Paquistán en un 200% (Ranjan Mishra y Roche, 2019).

A esto se suma que el principal proyecto de la Iniciativa en Paquistán es el Corredor Económico China-Paquistán. Anunciado en 2015, es de gran escala ya que el principal eje de inversiones está en centrales de energía y diversas infraestructuras industriales, como carreteras y ferrocarriles. Una de las primeras objeciones es que pasa por la zona paquistaní ocupada de Cachemira, área en disputa sobre la cual India reclama su soberanía. Por esta razón India boicoteó la Cumbre sobre la Nueva Ruta de la Seda llevada a cabo en mayo de 2017 en Pekín (Xie, 2019).

Uno de los puntos centrales del Corredor es el puerto de Gwadar. El principal objetivo del puerto para China es que sea una alternativa de comunicación al estrecho de Malaca, como así también acceder a un nuevo mercado para los productos chinos. Paquistán le ha otorgado a China la concesión por 40 años en la administración del puerto, por lo que India se encuentra preocupada ya que esta localización le da acceso directo al mar Árabe y al océano Índico (Purushothaman y Unnikrishnan, 2019).

Otro aspecto relevante radica en la profundidad del puerto, lo que le posibilita albergar submarinos y portaaviones. Esto, sumado a la cada vez más prominente actividad militar del Ejército Popular de Liberación en la zona, lo convierte en un factor de alerta para la seguridad india (Cai, 2017). A su vez, este puerto estará unido a la ciudad china de Kashgar (Xinjiang) que se conectará con los recursos energéticos de la región. Sin embargo, el desafío central para la viabilidad del proyecto es la amenaza del terrorismo, lo cual genera la ayuda militar china a Paquistán (Parra Pérez, 2018).

Es decir, a India le preocupa la cada vez más estrecha vinculación entre Pekín e Islamabad.

Por otro lado, China decidió extender el Corredor a otros países, como Afganistán, para impulsar el desarrollo económico y la conectividad regional. En este sentido, comenzaron las negociaciones con dicho país ya que utiliza los puertos paquistaníes de Gwadar y Karachi para sus exportaciones e importaciones (*The Economic Times*, 224/05/2021).

Como los vínculos con Paquistán son inestables y conflictivos, India no ha encontrado la forma de balancear la intervención china. Sin embargo, y debido a la pandemia, India reactivó el Saarc —a lo cual se opuso Paquistán y no participó de la reunión convocada unilateralmente por India— en marzo de 2020, para discutir la coordinación de acciones y estrategias para combatir el avance del Covid-19 (Roche, 2020). En este sentido, India proveyó ayuda médica —medicamentos y vacunas— a varios de los países miembros, buscando liderar a nivel regional la lucha contra la pandemia y de esta forma anular a Paquistán y morigerar la influencia china.

Ante la situación descrita en la región, la política de India en Asia del Sur requiere ser reforzada. En los últimos años, India ha implementado una estrategia de desarrollo de infraestructura que la conecte con los países de la región así como también ha desarrollado una política de inversiones y acuerdos de comercio.

En 2015, el gobierno firmó el Acuerdo sobre Vehículos entre Bangladesh, Bután, y Nepal (BBIN, por sus siglas en inglés), aportando más de mil millones de dólares para la construcción y desarrollo de caminos y carreteras que unieran a los Estados parte para así reducir tiempo y costos en el transporte de

productos como también para desarrollar las regiones indias del Noreste. En este sentido, India necesita fortalecer su posición a lo largo de la LAC para asegurar que China no cambie la situación a su favor. Otro proyecto similar, es el Proyecto Multimodal de *Kaladan*, cuyo objetivo es vincular por vía marítima y terrestre Calcuta con Myanmar (Purushothaman y Unnikrishnan, 2019).

Por su parte, Bangladesh firmó su participación en la Iniciativa y es miembro del Corredor Económico Bangladesh-China-India-Myanmar, como también de la Ruta de la Seda Marítima. A pesar que India y Bangladesh tienen vínculos estrechos, existen varios temas que tensan la relación, como la escasez de agua y el uso de ríos compartidos; la controversial Acta de Enmienda de Ciudadanía de India; los enfrentamientos en la frontera por cuestiones religiosas y la falta de cumplimiento en la entrega de vacunas, entre otros. China aprovechó esta situación y ofreció a Bangladesh mil millones de dólares para un proyecto de irrigación sobre el río Teesta (*DW*, 05/02/2021).

Por otro lado, en la inauguración de su segundo mandato, en 2019, Modi buscó reafirmar su interés en la región invitando a la ceremonia de toma de posición a los líderes de los países miembros del Bimstec. De esta forma, marcó la importancia dada a dichos países ya que constituyen el 21% de la población mundial y cuentan con un PBI combinado que supera los 2 mil millones de dólares. Por la Bahía de Bengala cruza cada año una cuarta parte de los productos del mundo, por lo tanto, el gobierno de India no puede permitir una fuerte influencia china en la misma (*Asia InfoNews*, 15/07/2019).

De lo expuesto se observa que las acciones de India hacia la región son insuficientes si quiere proteger sus intereses geoestratégicos. Las inestables relaciones de India con sus vecinos pueden llevar a estos a acercarse más, principalmente a nivel económico, a China. En este sentido, los recursos de poder con los que cuenta el subcontinente se muestran exigüos ante el desafío que presenta China.

EL SEGUNDO CÍRCULO: EL VECINDARIO EXTENDIDO

A partir de su proceso de reformas (1990), India se embarcó en un esfuerzo por establecer áreas de influencia en una zona continental más amplia. Ha buscado promover sus intereses geoestratégicos y geoeconómicos vinculados al comercio, la energía, y a temas militares y de seguridad (Rodríguez de la Vega, 2017).

Se pueden identificar tres factores que han llevado al diseño de diversas políticas de India hacia el vecindario extendido. Por un lado, el colapso de la Unión Soviética que creó un vacío económico y de poder, ya que era su principal socio comercial y estratégico. En segundo lugar, la apertura de China durante la década de 1980 y su activa política exterior hacia la región asiática, provocó en India la necesidad de acercarse y participar más activamente en la región —sobre todo en el SEA— para evitar caer en un rol subordinado a nivel político y económico. Por último, el deseo de India de desarrollar y estabilizar sus estados del noreste, los cuales estaban en medio de un período de insurgencia (Rajendram, 2014).

De las diversas políticas desarrolladas para el vecindario extendido, se ha seleccionado la

dirigida hacia el océano Índico porque es una región clave para los intereses nacionales de India, ante la presencia asertiva de China.

LOOK SOUTH POLICY

El área del océano Índico es el *Mare Nostrum* de India, el escenario natural de su geopolítica. Por este océano se trasladan más de dos tercios de los cargamentos de petróleo, un tercio de la carga a granel y la mitad del tráfico de contenedores a nivel mundial. Esto marca su valor estratégico y la potencialidad de convertirse en la fuente más importante del crecimiento global en los próximos años.

India y China han ido potenciando sus fuerzas disuasivas navales como parte de sus respectivas estrategias marítimas en la región del océano Índico, mientras los Estados Unidos continúa siendo un poder marítimo dominante. Esto ha generado una interacción triangular de competencia marítima, rivalidad y cooperación (Choudhury y Moorthy, 2018).

Debido a la importancia de la región para el comercio internacional, China ha desarrollado la estrategia del ‘collar de perlas’, que incluye la construcción de puertos estratégicos en el Índico que albergan algunas de las infraestructuras más importantes de la Ruta Marítima de la Seda ya sea en pequeñas islas o en otros Estados a través de acuerdos (Parra Pérez, 2018). Entre los puertos, se destacan el de Djibouti en el mar Árabe; Gwadar en Pakistán; Hambantota, en Sri Lanka y Kyaukpku, en Myanmar. De acuerdo con Choudhury y Moorthy (2018), China busca posicionarse en la región para proyectar su poder y controlar las vías de comunicación marítima, especialmente

durante conflictos. De esta forma, las ‘perlas’ podrían actuar como bases estratégicas y su poder blando puede justificar su presencia allí.

En el caso de Sri Lanka, la inversión china en el puerto de Hambantota se convierte en un obstáculo para India, ya que se constituye en un enclave estratégico chino muy cerca de sus fronteras. En este país ni la influencia ni la ayuda de los Estados Unidos son importantes, por lo cual es una pieza esencial en la Ruta. Los altos intereses de los préstamos genera una dependencia con China y Sri Lanka, debido a la trampa de la deuda y la imposibilidad de pago, decidió conceder la gestión del puerto a manos chinas por 99 años (Parra Pérez, 2018).

Entonces, para contener a China y asegurar sus intereses, el gobierno indio ha desarrollado el denominado ‘triángulo de Varuna’ con el objetivo de reforzar a las islas Seychelles, Mauricio y Madagascar a través de una diplomacia naval y la realización de inversiones estratégicas a largo plazo (Rodríguez de la Vega, 2017).

Otro evento es el resurgimiento de la *QUAD* (por sus siglas en inglés) o la alianza del cuadrilátero, entre India, Japón, Australia y los Estados Unidos para promover iniciativas de infraestructuras a nivel regional alternativas a la Iniciativa. El creciente poder naval chino se ha convertido en un tema preocupante tanto para India como para los Estados Unidos. De esta forma, esta alianza puede ayudar a reducir la influencia china en la región y permite a India contar con apoyo estratégico para contrarrestar la red de puertos financiados por China (Parra Pérez, 2018). Según Pillai Rajagpalan (2019), esto ha llevado a Nueva Delhi a incrementar sus compromisos de seguridad con Washing-

ton a través de ejercicios navales conjuntos llevados a cabo, además, junto a Japón, Australia y Filipinas en el mar de la China Meridional. En este sentido, los ejercicios navales de Malabar entre India y los Estados Unidos —creados en 1992— han surgido como plataforma de colaboración. En 2015 Japón fue incluido como socio permanente, y también ha participado del mismo Singapur. Esta plataforma multilateral favorece una amplia cooperación regional en el Índico-Pacífico (Choudhury y Moorthy, 2018).

Por otro lado, India ha cofinanciado con Irán el desarrollo del puerto de Chahbahar, para así poder abastecerse de petróleo. También se asegura una vía de acceso hacia Asia Central y Afganistán, sin pasar por Paquistán (Parra Pérez, 2018). Este proyecto le ha generado tensiones con los Estados Unidos y, por lo tanto, debió retrasar sus inversiones. Sin embargo, espera comenzar con las plenas operaciones del puerto para fines de mayo de 2021. Durante la pandemia, el puerto se convirtió en el centro de distribución regional de la ayuda humanitaria provista por India (Khumar y Verma, 2021).

También el gobierno de Modi le ha dado prioridad a la región realizando visitas de Estado a las islas Seychelles y Mauricio —e invitándolas a participar de los acuerdos de cooperación sobre seguridad y defensa marítima que ya posee con las Maldivas y Sri Lanka desde 2015— y a varios Estados de África del Este con costa en el Índico.

La visión de Modi respecto a India en la región del océano Índico se hizo patente cuando planteó la iniciativa Sagar (*Security and Growth for All in the Region*) en 2015, con el objetivo de resguardar los intereses marítimos

de los territorios litorales y de las islas. Busca promover la cooperación entre los Estados y crear un ambiente de paz y estabilidad a través de la cooperación marítima, la seguridad naval junto con el desarrollo económico. A su vez, Sagar fortalece el rol de Iorarc como facilitador del comercio y del manejo de la pesca (Kanodia, 2020).

Desde octubre de 2017, India ha implementado el Plan de Despliegue Basado en Misión, que tiene como objetivo mantener una vigilancia constante sobre el océano Índico gracias al despliegue de 15 buques de guerra en diferentes áreas. Las misiones incluyen la lucha contra la piratería en el golfo de Adén, vigilancia de rutina y la respuesta inmediata a las emergencias, bajo el rol de proveedor de seguridad de la región (Basrur, Mukherjee y Paul, 2019).

Estas definiciones y acciones se complementan con el Proyecto Mausam (2014), que se ha constituido en la principal acción de poder blando de India en la zona. Esta iniciativa visualiza a India en el centro del océano Índico, extendiéndose desde África hasta el Sudeste de Asia. Con ella se busca promover los vínculos regionales culturales y regresar a India a su rol de centro del comercio en el Índico (Purus-hothaman y Unnikrishnan, 2019). El proyecto ha sido interpretado como una alternativa a la presencia de China, pero carece del alcance institucional y persona-a-persona necesario para que funcione. Como una estrategia de poder blando vinculada a los intereses geoestratégicos en la región, India debe elegir socios que tengan un interés genuino en la historia y cultura del mundo del océano Índico. Además, debe tener una clara estrategia para desarrollar

contactos culturales a largo plazo en el litoral del océano Índico (Bhalla, 2020).

De lo descrito se desprenden las intenciones de India de contener el avance de China sobre su zona de influencia y, a la vez, busca contribuir a su desarrollo a través de vinculaciones que permitan abrir mercados para los productos e inversiones indias y que contribuyan a su seguridad. Pero su liderazgo es cuestionado por el escaso o lento avance de muchos de estos proyectos.

CONSIDERACIONES FINALES

De lo planteado se puede concluir que la Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda se constituye en un desafío para India y sus intereses nacionales. La falta de recursos —tanto humanos como financieros— y capacidades para competir con China, llevan a India a buscar otras estrategias que le permitan proteger y expandir su zona de influencia. Esto supone cambios importantes, no solo en sus acciones, sino también en sus definiciones: es necesario reordenar las prioridades y asegurar el vecindario.

Aunque India ha desarrollado diferentes acciones hacia su zona de influencia y ha diseñado políticas específicas para ella, esto no es suficiente.

En este sentido, la visión sobre la conectividad parece estar guiada más por consideraciones de sensibilidad geoestratégicas que económicas. Cada proyecto es evaluado en términos de cuánto pueden contribuir al desarrollo de India sin considerar los intereses centrales del país. Esto explica, en parte, la oposición de India a participar de la Iniciativa y su

apoyo a proyectos como Bimstec. Para India, la Iniciativa es un proyecto con el objetivo de incrementar el poder y la influencia geopolítica de China y, por lo tanto, no contribuirá en el mismo. Sin embargo, el país surasiático necesita tener una visión más audaz respecto a la conectividad en las regiones fronterizas y a través de sus fronteras.

India fue uno de los primeros gobiernos en resaltar los defectos de la Iniciativa al indicar fallas en temas de transparencia, protección ambiental, viabilidad económica y transferencia tecnológica, entre otras. Sin embargo, el problema de India ha sido la poca acción luego del discurso. Las acciones llevadas a cabo en la región están guiadas por los principios antes descritos y reflejan las limitaciones del país surasiático. Las políticas diseñadas tienen serias deficiencias: se prometen proyectos que se realizan con gran demora o no han llegado, hasta ahora, a concretarse. New Delhi no ha sabido identificar, iniciar e implementar, por ejemplo, un abordaje coherente respecto a la conectividad en la región.

En este aspecto, existían planes para construir un puerto en Sri Lanka y un gasoducto en Myanmar, ambos analizados y discutidos, pero hubo demoras y no se realizaron o fueron rechazados. En ambos casos China tomó ventaja de la oportunidad, concretando ambos. China ha logrado el apoyo a la Iniciativa de 6 vecinos de India: Paquistán, Sri Lanka, Bangladesh, Nepal, Myanmar y Afganistán.

Vinculado a lo anterior, India debe tomar ventaja del fenómeno de la ‘trampa de la deuda’ que viven varios de sus vecinos, para otorgar préstamos o una combinación de préstamos y subvenciones y así ejecutar proyectos de co-

nectividad en Asia del Sur y el océano Índico. Pero para lograrlo, debe mejorar en cuanto a los tiempos y procesos (burocracia) para otorgarlos al igual que los recursos a destinar.

Por otro lado, India debe sumar sus ventajas competitivas—por ejemplo en el sector de las tecnologías de la información y comunicación— para estimular el desarrollo económico de los países involucrados a través del fortalecimiento del capital humano. De esta forma, y con su experiencia, puede lograr una presencia y una influencia más fuerte en la región.

Lo planteado muestra, en primer lugar, la incapacidad india para ofrecer una ayuda consistente a sus vecinos más pequeños. En segundo lugar, que estos Estados dan la bienvenida a la presencia de otra potencia emergente y están dispuestos a acomodarse en la dinámica de la competencia regional de poder. Por último, indica la falta de un compromiso estratégico de India con la región, aunque la política *Neighborhood First*, es un primer paso.

En síntesis, el principal imperativo para la política exterior india es mayor coherencia en su ejecución y vincularse estrechamente con otros Estados, no para construir una coalición opositora a China, sino para entender las perspectivas de distintos países y, de esta forma, mejorar las respuestas de India.

REFERENCIAS

- Alon, I.; Zhang, W. y Lattemann, C. (2018). *China's Belt and Road Initiative: Changing the Rules of Globalization*. London: Palgrave Macmillan.
- Asia InfoNews. (15/07/2019). La política exterior de la India de Modi mira hacia Oriente. Disponible en <https://asiainfonews.com/noticias/india/>

- politica/64951-politica-exterior-india-modi-mira-jacia-oriente/
- Bhalla, M. (2020). Thinking About the Indian Ocean and the Mausam Initiative. *India Quarterly*, 76 (3), 361-374.
- Baroni, P. A. y Dussort, M. N. (2017). El cambio de la Look East Policy a la Act East Policy en India. *Relaciones Internacionales*, 26 (52), 115-136. Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2855>
- Basrur, R. (2015). India's Policy Toward Pakistan, en D. Malone, C.R. Mohan, Raghavan, S. (Eds.), *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy* (pp. 459-475). Oxford: Oxford University Press.
- Basrur, R.; Mukherjee, A. y Paul, T. V. (Eds.). (2019). *India-China Maritime Competition: The Security Dilemma at Sea*. London: Routledge.
- BBC News. (18/06/2020). China vs. India: qué es la Línea de Control Actual y por qué durante décadas ha enfrentado a las dos potencias asiáticas. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53073610>
- Cai, P. (2017). Understanding China's belt and road initiative. *Lowy Institute For International Policy*. Disponible en <https://think-asia.org/handle/11540/6810>
- Chandra, V. (2018). India's Accommodation in the Emerging International Order: Challenges and Prospects. *India Quarterly*, 74 (4), 420-437.
- Choudhury, M. y Moorthy, P. (2018). Strategic-Maritime Triangle in the Indian Ocean: An Emerging Indo-US Naval Entente? *India Quarterly*, 74 (3), 1-21.
- Cohen, S. P. (2015). India and the Region, en D. Malone, C.R. Mohan, Raghavan, S. (Eds.), *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy* (pp. 424-442). Oxford: Oxford University Press.
- Dhillon, D. (15/04/2019). India's trade deficit with China just fell for the first time in years but there could be a catch. *Business Insider India*. Disponible en <https://www.businessinsider.in/heres-why-indias-trade-deficit-with-china-has-fallen/articleshow/68884483.cms>
- DW. (05/02/2021). Why the Bangladesh-India friendship is under pressure. Disponible en <https://www.dw.com/en/india-bangladesh-ties/a-56473457>
- Dwesar, R. y Kesharwani, A. (2019). Examining Intra-Industry Trade between India & China: Is India on the Right Track? *Theoretical Economics Letters*, 9 (06), 1834. Disponible en https://www.scirp.org/html/9-1501920_94335.htm
- Efstathopoulos, Ch. (2011). Reinterpreting India's Rise through the Middle Power Prism. *Asian Journal of Political Science*, 19 (1), 74-95. 10.1080/02185377.2011.568246
- Esteve Moltó, J. E. (2008). La disputa fronteriza entre India y China: origen y evolución de la controversia. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (16). Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num16/articulos/disputa-fronteriza-entre-india-china-origen-evolucion-controversia>
- Hall, I. (2016). Multialignment and Indian Foreign Policy under Narendra Modi. *The Round Table*, 105 (3), 271-286.
- International Trade Centre (itc). (2021). Comercio bilateral entre India y China en 2020. Disponible en <https://www.trademap.org/Bilateral.aspx?nvpm=3%7c699%7c%7c156%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1>
- Kanodia, H. (25/12/2020). India's SAGAR Policy in the Indian Ocean Region. *Diplomatist*. Disponible en <https://diplomatist.com/2020/12/25/indias-sagar-policy-in-the-indian-ocean-region/>

- Kumar, M. y Verma, N. (05/03/2021). India likely to start full operations at Iran's Chabahar port by May end. *Reuters*. Disponible en <https://www.reuters.com/article/india-iran-ports-int-idUS-KBN2AX1DK>
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Make in India*. (2021). Disponible en <https://www.makeinindia.com/about>
- Malone, D.; Mohan, C. R. y Raghavan, Sr. (2015). India and the World, en D. Malone, C.R. Mohan y Sr. Raghavan (Eds.), *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy* (pp. 23-43). Oxford: Oxford University Press.
- Mercator Institute for China Studies (Merics). (07/06/2018). Mapping the Belt and Road initiative: this is where we stand. Disponible en <https://merics.org/en/tracker/mapping-belt-and-road-initiative-where-we-stand>
- Ministry of Commerce and Industry of India. (2015). *Sixth TPR of India- Closing Statement by Commerce Secretary*. Disponible en <https://commerce.gov.in/international-trade/sixth-trade-policy-review-of-india/>
- Mohan, R. C. (2006). India and the Balance of Power. *Foreign Affairs*, 85 (4), 17-32.
- Mohan, R. C. (2015a). *Modi's World. Expanding India's Sphere of Influence*. Noida: Harper Collins Publishers India.
- Mohan, R. C. (2015b). Foreign Policy after 1990: Transformation through Incremental Adaptation, en D. Malone, C.R. Mohan y Sr. Raghavan (Eds.), *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy* (pp.175-191). Oxford: Oxford University Press.
- Muzalevsky, R. (2015). Unlocking India's Strategic Potential in Central Asia. *Strategic Studies Institute and U.S Army War College Press*. Disponible en <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/2364.pdf>
- Nag, D. (16/03/2021). Massive boost to infra along India-China border; Connectivity on 59 strategically important roads achieved. *Financial Express*. Disponible en <https://www.financialexpress.com/infrastructure/roadways/massive-boost-to-infra-along-india-china-border-connectivity-on-59-strategically-important-roads-achieved/2213742/>
- Nayak Dutta, A. y Sen, S. (23/09/2020). 5 maps that tell you all you want to know about India vs China in Ladakh. *The Print*. Disponible en <https://theprint.in/defence/5-maps-that-tell-you-all-you-want-to-know-about-india-vs-china-in-ladakh/507289/>
- Pachnanda, R. K. (2020). At LAC, continue to ramp up infrastructure. *Hindustan Times*. Disponible en <https://www.hindustantimes.com/analysis/at-lac-continue-to-ramp-up-infrastructure/story-MqasiUwyVCJDadht7cdixl.html>
- Pant, H. y Joshi, Y. (24/02/2021). Did India Just Win at the Line of Actual Control? *Foreign Policy*. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2021/02/24/india-china-line-of-actual-control-disengagement/>
- Parra Pérez, A. (10/12/2018). *El juego geopolítico de la nueva Ruta de la Seda en Asia*. Documento de Opinión, 126/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Pillai Rajagopalan, R. (15/05/2019). Deepening US-India Maritime Ties in Focus with Navy Chief Visit. *The Diplomat*. Disponible en <https://thediplomat.com/2019/05/deepening-us-india-maritime-ties-in-focus-with-navy-chief-visit/?allpages=yes&print=yes>

- Purushothaman, U. y Unnikrishnan, N. (2019). A Tale of Many Roads: India's Approach to Connectivity Projects in Eurasia. *India Quarterly*, 75 (1), 69-86.
- Rajendram, D. (2014). India's new Asia-Pacific strategy: Modi acts East. *The Lowy Institute for International Policy*. Disponible en <https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/indias-new-asia-pacific-strategy-modi-acts-east.pdf>
- Ranjan Mishra, A. y Roche, E. (18/02/2019). Saarc nations may not agree on India's efforts to isolate Pakistan. *Mint*. Disponible en <https://www.livemint.com/news/india/saarc-nations-may-not-agree-on-india-s-efforts-to-isolate-pakistan-1550429326186.html>
- Rao, N. (04/03/2016). New, strong and clear outreach. *The Hindu*. Disponible en http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/narendra-modi-new-strong-and-clear-outreach/article8310200.ece?utm_source=InternalRef&utm_medium=relatedNews&utm_campaign=RelatedNews
- Rocha Valencia, A. y Morales Ruvalcaba, D.E. (2010). Potencias medias y regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos. *Geopolítica(s)*. Revista de estudios sobre espacio y poder, 1 (2), 251-279. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/36329>
- Roche, E. (13/03/2020). Coronavirus: Modi calls for SAARC nations' conference to build strategy. *Mint*. Disponible en <https://www.livemint.com/news/india/coronavirus-modi-calls-for-saarc-nations-conference-to-build-strategy-11584089198874.html>
- Rodríguez de la Vega, L. (2017). La India como actor internacional en el escenario actual. *Humanía del Sur*, 12 (23), 13-32.
- Sibal, K. (15/12/2017). A 'Neighbourhood First' foreign policy has little value for India. *Hindustan Times*. Disponible en <https://www.hindustantimes.com/opinion/a-neighbourhood-first-foreign-policy-has-little-value-for-india/story-lwCrbzQNOLCPMGIVD5qQP.html>
- Sidhu, W.P.S. y Godbole, Sh. (2015). Bold Initiatives Stymied by Systemic Weakness. Modi's Foreign Policy. *The Brookings Institution*. Disponible en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2015/05/modi365_wps-godbole.pdf
- Singh, A. y Jaiswal, K. K. (2018). Ease of doing business in India: a vision of make in India. *Economic Affairs*, 63 (1), 129-135. Disponible en <https://www.indianjournals.com/ijor.aspx?target=ijor:ea&j&volume=63&issue=1&article=016>
- Sneesh, A. (20/11/2020). China continues infrastructure build-up along LAC, amid disengagement talks with India. *The Print*. Disponible en <https://theprint.in/defence/china-continues-infrastructure-build-up-along-lac-amid-disengagement-talks-with-india/548504/>
- Tharoor, Sh. (2012). *Pax Indica. India and the World of the Twenty-first Century*. New Delhi: Penguin Books India.
- The Economic Times*. (24/05/2021). China defends CPEC, calls it an economic initiative; says it won't affect its stand on Kashmir. Disponible en <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/china-defends-cpec-calls-it-an-economic-initiative-says-it-wont-affect-its-stand-on-kashmir/articleshow/82908020.cms>
- The Eurasian Times*. (04/05/2021). India-China Border Row: India Continues To Upgrade Border Infrastructure As Chinese PLA Looks To Pre-Empty India. Disponible en <https://eurasianimes.com/india-continues-upgrading-border-infrastructure-amid-chinese-challenges-in-himalayas/>
- Vidal Liy, M. (03/12/2018). La Nueva Ruta de la Seda, el gran plan estratégico de China. *El País*. Disponi-

- ble en https://elpais.com/economia/2018/11/30/actualidad/1543600537_893651.html
- Vieytes, R. (2004). *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas*. Buenos Aires: De las Ciencias.
- Xie, Ch. (2019). How Status-seeking States Can Cooperate: Explaining India–China Rapprochement After the Doklam Standoff. *India Quarterly*, 75 (2), 172-189.

Hacia un mundo sin colonias. El papel de los movimientos nacionalistas en la incorporación de la cuestión colonial en la agenda de las Naciones Unidas (1945-1961)

Sergio Galiana*

RESUMEN

Este trabajo se propone analizar la evolución del abordaje de la cuestión colonial en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y su impacto sobre las independencias africanas, y la abolición de los regímenes de minorías en ese continente, desde su fundación en 1945, hasta la aprobación del Comité Especial de Descolonización en 1961. El tema que queremos

abordar es el papel que tuvo la Organización de las Naciones Unidas en la transformación del mundo de posguerra y especialmente en la impugnación del colonialismo; el problema sobre el que nos vamos a centrar es cómo ese organismo, fundado por las potencias vencedoras de la segunda guerra mundial, se convirtió hacia la década de 1960 en un foro de discusión, coordinación e implementación de políticas que promovieron la eliminación

* Magíster en relaciones y negociaciones internacionales (Flacso/Universidad de San Andrés). Profesor regular adjunto del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Profesor regular adjunto de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Profesor regular adjunto del Departamento de Ciencias Sociales Universidad Nacional de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, (Argentina). [sergio.galiana@gmail.com]; [[<https://orcid.org/0000-0003-0744-0204>].

Recibido: 9 de junio de 2021 / Modificado: 26 de julio de 2021 / Aceptado: 29 de julio de 2021

Para citar este artículo:

Galiana, S. (2022). Hacia un mundo sin colonias. El papel de los movimientos nacionalistas en la incorporación de la cuestión colonial en la agenda de las Naciones Unidas (1945-1961). *OASIS*, 35, pp. 341-354

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.16>

de los imperios coloniales y de los regímenes de minorías en África.

Palabras clave: Organización de las Naciones Unidas, imperios coloniales, segunda posguerra, antiimperialismo, descolonización.

The design of the post-war world. The creation of the United Nations and the colonial question

ABSTRACT

This paper aims to analyze the evolution of the approach to the colonial question at the United Nations, and its impact on African independence and the abolition of minority regimes on that continent, from the Organization's foundation in 1945 until the adoption of the Special Committee on Decolonization in 1961. The issue we intend to address is the role of the United Nations in the transformation of the post-war world, and especially in challenging colonialism. The problem we will focus on is how that body, founded by the victorious powers of World War II, became by the 1960s, a forum for discussion, coordination and implementation of policies that promoted the elimination of colonial empires and settler regimes in Africa.

Keywords: United Nations, colonial empires, second post-war period, anti-imperialism, decolonization

La Carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas se firmó en junio de 1945 y fue una iniciativa de las potencias vencedoras de la segunda guerra mundial para crear una institución supranacional que —de acuerdo con su Preámbulo— vele por el “mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Allí se reconocían los “derechos fundamentales del hombre” y sus miembros se comprometían “a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

Entre los 51 Estados miembros fundadores solo había cuatro países africanos (incluyendo a la Unión Sudafricana, que en ese entonces era un *dominio* británico en el que la población clasificada como ‘no blanca’ carecía de derechos políticos), ya que el resto del continente se encontraba bajo la dominación colonial de un puñado de metrópolis europeas¹.

En ese entonces, más de un tercio de la población mundial vivía bajo regímenes coloniales en territorios que se concentraban fundamentalmente en África y en Asia, pero no había en la Carta ninguna condena al colonialismo ni tampoco se preveían mecanismos tendientes a la descolonización.

De hecho, la forma imperial era la base del sistema internacional europeo desde la conformación de los modernos sistemas coloniales en el siglo XIX, y no había sido impugnado tras los acuerdos que pusieron fin a la primera guerra mundial, considerada por numerosos críticos —empezando por Lenin (1966 [1917])— como una ‘guerra imperialista’ (p. 5).

¹ Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Portugal, Italia y España.

ANTECEDENTES: DE LA SOCIEDAD DE NACIONES A LA CARTA DEL ATLÁNTICO

La Sociedad de Naciones fue un organismo creado en 1919 por el Tratado de Versalles a instancias de los vencedores de la primera guerra mundial; la principal modificación en el abordaje de la cuestión colonial que se decidió en esa organización fue la implementación del sistema de mandatos para las antiguas colonias y posesiones del imperio alemán y los territorios del imperio otomano ubicados en el cercano Oriente.

De acuerdo con lo establecido en el art. 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones, a esos territorios se los clasificó en tres categorías (posteriormente Mandatos de tipo A, B y C), según “el grado de desarrollo de la población, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y otras circunstancias análogas” (punto 3) y se les asignó una potencia mandataria para “guiar su administración hasta el momento en que sean capaces de conducirse solas” (punto 4). Asimismo, se establecía que “En todo caso de mandato, el mandatario deberá presentar al Consejo un informe anual referente a los territorios a su cargo” (punto 7).

Sin embargo, en la práctica las potencias mandatarias (Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Japón) administraron esos territorios sin mayores diferencias respecto de otras posesiones coloniales y en los casos en que no cumplieron con su obligación de presentar los informes anuales no hubo sanciones por parte de la Sociedad de Naciones.

Incluso a aquellas sociedades que “han alcanzado un grado de desarrollo que hace posible el reconocimiento provisorio de su

existencia como naciones independientes” (punto 4) se les impuso una potencia tutelar que, como el caso de Francia en Siria, reprimió violentamente el intento de grupos nacionalistas locales por crear un Estado independiente entre 1925 y 1927.

Como señalan estudios recientes (Pedersen, 2015; Wempe, 2019), más que una crítica al imperialismo como sistema, lo que se evidencia en los Tratados de París y las provisiones de la Sociedad de Naciones es una crítica al imperialismo *alemán*.

De hecho, el mantenimiento del orden colonial y los principios racistas que lo legitimaban –cuyas bases se encontraban en el racismo pseudocientífico ampliamente extendido en el mundo académico occidental desde mediados del siglo XIX– se convirtieron en un motivo de discordia en el seno de las potencias vencedoras, cuando las potencias occidentales (especialmente EE.UU. y Gran Bretaña) se negaron a incluir la llamada ‘cláusula de igualdad racial’ propuesta por la representación japonesa.

Las potencias imperiales rechazaron, asimismo, la presencia de representaciones provenientes de los territorios coloniales o semicoloniales como el Wafd de Egipto, el Congreso Nacional Indio o nacionalistas de Annam y Corea. Tampoco fueron tenidas en cuenta las resoluciones presentadas a la Conferencia de Paz por el presidente del primer Congreso Panafricano, celebrado en París en 1919 y que reclamaba la autonomía para *todas* las colonias africanas y el fin de la discriminación racial, tanto en África como en los EE.UU.

Como vemos, la negativa a tratar la cuestión colonial no se debía a que no existieran

organizaciones políticas que exigían la revisión de las políticas imperiales llevadas a cabo por los europeos en Asia, África y América sino a que la decisión de los vencedores de la primera guerra era mantener el sistema imperial en su conjunto.

Esta impugnación de la dominación colonial sería asumida y promovida como un principio universal por la Rusia soviética y la Tercera Internacional, que desplegó un conjunto de iniciativas en tal sentido -por lo menos hasta la década de 1930- entre las que podemos destacar la realización de encuentros entre diferentes organizaciones anticoloniales², la formación de cuadros³, una intensa actividad de propaganda antiimperialista y socialista entre las poblaciones bajo dominación colonial⁴ y la promoción de organizaciones que no se reconocían explícitamente socialistas⁵.

Esto no implicó, naturalmente, la adopción por parte de todos los intelectuales y líderes de los movimientos anticoloniales de los principios socialistas, aunque sentó las bases de una fructífera colaboración durante más de una década (Djagalov, 2020, p. 6). Tras el acercamiento de la URSS a las democracias liberales en la década de 1930, la Tercera Internacional

moderó su discurso antiimperialista, pero para ese entonces las organizaciones anticoloniales -no solo las de inspiración socialista- ya tenían un desarrollo considerable.

De hecho, la invasión italiana a Etiopía en 1935 generó una oleada de solidaridad entre organizaciones e intelectuales de origen africano en diversas partes del mundo, y aceleró el contacto y las discusiones entre diferentes corrientes y movimientos⁶.

La inoperancia de la Sociedad de Naciones mostró el desprecio de las potencias coloniales por la defensa de la integridad de un Estado miembro, lo que potenció el debate en torno al lugar que el continente africano tenía en las consideraciones políticas europeas y el funcionamiento del sistema internacional.

Tras el estallido de la segunda guerra mundial en Europa en 1939, Francia y Gran Bretaña se convirtieron en los principales antagonistas del eje Berlín-Roma-Tokio y sus posesiones coloniales demostraron ser vitales para sostener el esfuerzo bélico, tanto por su aporte en hombres y mujeres para los diversos frentes de batalla, como por la provisión de alimentos y materias primas estratégicas.

² Como el Primer Congreso de los Pueblos del Este o Congreso de Bakú, de septiembre de 1920, o los Congresos de la Comintern.

³ Con sedes en Moscú, Bakú, Tashkent e Irkutsk, la Universidad de los Trabajadores del Este formó numerosos líderes políticos de Asia y África entre 1922 y 1937.

⁴ Destacándose el periódico *The Negro Worker*, órgano de la Internacional de trabajadores negros publicado entre 1928 y 1937, además de las publicaciones de los diversos partidos comunistas.

⁵ Como la Liga Contra el Imperialismo (activa entre 1927 y 1933).

⁶ Como resultado de esas acciones podemos mencionar la creación del *International African Friends of Ethiopia*, dirigido por los intelectuales y activistas caribeños CLR James y George Padmore.

Si bien ambas potencias fueron incapaces de defender a sus aliados en Europa, la suerte corrida por cada una de ellas fue muy diferente: para Francia implicó el derrumbe de la III República, la capitulación de junio de 1940 y la división de su territorio europeo entre una administración militar alemana y el Estado francés, con sede en Vichy donde el mariscal Pétain estableció un gobierno filofascista hasta agosto de 1944.

La mayoría de sus territorios de ultramar (Argelia, el África occidental francesa, los mandatos del cercano Oriente, las Antillas e Indochina) proclamaron en un primer momento su lealtad al régimen de Vichy y solo el África ecuatorial francesa reconoció como legítimo al gobierno de la Francia Libre proclamado en el exilio, en Londres, por el general Charles De Gaulle. De hecho, el primer territorio francés que pisó De Gaulle fue la ciudad congoleña de Brazzaville en octubre de 1940.

Para Gran Bretaña, la declaración de guerra del Japón en diciembre de 1941 fue seguida de una ofensiva en el sudeste asiático que demostró la incapacidad del imperio de defender sus posesiones en extremo Oriente: la toma de Singapur en 1942, con unos 130.000 soldados, fue la mayor rendición en la historia militar británica.

Este contexto estimuló la formación y radicalización de las organizaciones políticas y

sociales en los territorios coloniales que, si bien en su mayoría se sumaron a la lucha contra las potencias del Eje, reclamaban en forma paralela una transformación de los vínculos entre sus territorios y las respectivas metrópolis.

En el caso asiático, la supresión de las instituciones coloniales en vastos territorios (Indochina francesa, las Indias orientales neerlandesas, Singapur, Malasia, Birmania) y la amenaza de la expansión japonesa en la India colocó a las potencias europeas en una situación de extrema debilidad que fue aprovechada por los movimientos nacionalistas locales para aumentar sus reclamos, lo que volvió imposible la restauración del *statu quo ante* una vez finalizada la contienda⁷.

Por su parte, y a diferencia de lo ocurrido tras la primera posguerra, las políticas implementadas por el nazismo y el fascismo, contra las poblaciones consideradas inferiores, volvieron políticamente imposible seguir abonando las teorías del racismo pseudocientífico que legitimaba la dominación colonial europea.

Así, en el primer documento firmado en forma conjunta por EE.UU. y Gran Bretaña en plena guerra, la Carta del Atlántico de 1941, se afirmaba que sus gobiernos “Respetan el derecho que tienen todos los pueblos de escoger la forma de gobierno bajo la cual quieren vivir, y desean que sean restablecidos los derechos soberanos y el libre ejercicio del gobierno a

⁷ Con el objetivo de asegurar la colaboración de los principales partidos nacionalistas indios en el esfuerzo de la guerra, en abril de 1942 el gobierno británico se comprometió a convocar a una asamblea constituyente ‘inmediatamente luego del cese de hostilidades’ para revisar el estatus de la India. En el caso de las Indias orientales neerlandesas e Indochina francesa, tras la rendición japonesa fueron proclamadas en forma unilateral las independencias de Indonesia (16/8) y Vietnam (2/9). El rechazo de las respectivas metrópolis llevó a sendas guerras que se extendieron hasta 1949 y 1954 respectivamente.

aquellos a quienes les han sido arrebatados por la fuerza” (punto 3).

La Carta del Atlántico fue incorporada luego a la Declaración de las Naciones Unidas firmada en Washington el 1° de enero de 1942 por 26 países (entre los que se encontraba la India en tanto miembro de la Commonwealth).

Aquí se observa un cambio respecto de la perspectiva wilsoniana que había inspirado el sistema de mandatos, aunque no hay una condena explícita al colonialismo. De hecho, la tensión entre la forma de dominación imperial y las reivindicaciones de las poblaciones africanas y asiáticas que recorrió todo este período se expresó en el momento fundacional de las Naciones Unidas, sin terminar de resolverse.

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS TERRITORIOS NO AUTÓNOMOS

A partir de 1943 se sucedieron una serie de conferencias entre las potencias aliadas (EE. UU., Gran Bretaña, la URSS y China, a las que posteriormente se sumó Francia), en las que se maduró la idea de sentar las bases de un nuevo sistema internacional, a partir de la creación de un organismo basado en el principio de igualdad soberana de los Estados, pero que reserve una cuota de poder extraordinaria a los países que habían sobrellevado el mayor peso durante la guerra.

Con estos lineamientos se convocó a aquellos países que habían declarado la guerra a Alemania y/o a Japón a participar de la Conferencia de las Naciones Unidas, como Organización Internacional, a realizarse en San Francisco en abril de 1945. Esta conferencia culminó tres meses más tarde con la firma de la Carta de Naciones Unidas por 50 Estados, entre los que encontraban cuatro países africanos (Egipto, Etiopía, Liberia y Sudáfrica) y ocho asiáticos (entre ellos la India⁸).

Si bien los firmantes se comprometían “a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad” (Preámbulo, punto 4), no había en la Carta ninguna condena al colonialismo ni tampoco se preveían mecanismos tendientes a la descolonización.

Un temprano pedido para que todos los territorios coloniales fueran colocados bajo el sistema de administración fiduciaria fue rechazado de plano por Gran Bretaña, Francia y Bélgica, que consideraban las relaciones entre metrópolis y las colonias como asuntos internos de sus Estados (Pearson 2017, p. 543).

Temerosos de los alcances del sistema de fideicomiso que se estaba discutiendo, las delegaciones británica y francesa hicieron una férrea defensa del sistema colonial en las reuniones previas a la definición de los contenidos de la Carta.

⁸ Aunque la India aún era parte del imperio británico, la delegación estuvo presidida por el político indio Arcot Ramasamy Mudaliar, quien formaba parte del Gabinete de Guerra de Winston Churchill desde 1942.

⁹ En este punto, el fallecimiento del presidente Franklin D. Roosevelt a pocas semanas de iniciarse las negociaciones creó una situación más favorable a los imperios. Roosevelt había sido un feroz crítico del colonialismo francés —especialmente en Indochina—, pero la posición de su sucesor Harry Truman era mucho más moderada.

De hecho, estas se enzarzaron en un fuerte debate con sus pares chino y soviético, mientras que los EE.UU. buscaban encontrar una solución de compromiso⁹: los primeros sostenían que el objetivo del sistema de fideicomiso debería ser asistir a las poblaciones no autónomas en su desarrollo político, moral e intelectual, mientras que los segundos planteaban que debería ser la independencia de todos los territorios colocados bajo ese sistema.

Finalmente, las acciones referidas a los denominados “Territorios No Autónomos” (Cap. XI de la Carta) incluyeron la creación de un Régimen Internacional de Administración Fiduciaria (Cap. XII), pero este tenía incumbencia sobre los antiguos mandatos de la Sociedad de Naciones y las colonias de los ‘Estados enemigos’ (Italia y Japón).

Sobre el resto de los territorios, de acuerdo con el artículo 73, las potencias coloniales se comprometían a presentar “dentro de los límites que la seguridad y consideraciones de orden constitucional requieran, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables” (inciso e).

Sin embargo, ya en 1946 la Asamblea General rechazó la solicitud sudafricana para anexionar el mandato del África del Sudoeste (antigua África del Sudoeste alemana, actual Namibia) como territorio de la Unión. Quedaba claro que la nueva organización internacional no iba

a fomentar la descolonización, pero tampoco avalaría la ampliación del mundo colonial.

Si el abordaje de la cuestión colonial había generado un acalorado debate en las reuniones previas a la primera reunión de la Asamblea General de la organización, que se saldó con el mantenimiento del *statu quo*, el tratamiento de la cuestión de las minorías tuvo un impacto inesperado no solo por quienes presentaron el tema sino por el resultado obtenido.

LA INDIA: UNA RARA AVIS EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

En efecto, fue la India quien solicitó en 1946 a la Asamblea General que se trate el tema de la discriminación de la población de origen indio en Sudáfrica.

Como ya lo hemos señalado, la India formó parte del grupo de 50 países que dieron origen a la Organización de las Naciones Unidas pese a no ser un Estado independiente, sino miembro de la Commonwealth.

De hecho, la cuestión de la representación internacional motivó acalorados debates entre las autoridades británicas y el nacionalismo indio: la presencia de Mudaliar en la Conferencia de San Francisco fue objeto de críticas por el Congreso Nacional Indio, ya que se trataba de una figura política muy asociada al gobierno virreinal y a los intereses de los principados autónomos¹⁰.

Tras arduas negociaciones con los británicos, el Congreso logró que la delegación india,

¹⁰ El imperio de la India -que se extendió entre 1858 y 1947- estaba formado por provincias administradas directamente por el gobierno británico y más de 500 estados principescos autónomos.

en la primera reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, fuese presidida por Vijaya Lakshmi Pandit, una política proveniente de una de las familias más destacadas del partido más importante del nacionalismo indio¹¹.

Pandit había sido una de las críticas de la misión de Mudaliar y estaba dispuesta a mostrar una actitud más independiente frente a la política exterior británica. El tema elegido era especialmente espinoso: la política discriminatoria frente a la población sudafricana de origen indio, implementada por el gobierno de la Unión Sudafricana¹².

La complejidad del caso se debía tanto al cuestionamiento de la legislación doméstica de un Estado miembro por otro, como al hecho de que los dos eran parte del imperio británico.

Pese a la negativa británica -que patrocinaba una negociación en el seno de la Commonwealth (Mazower, 2009, p. 65)- la Asamblea incorporó el tema a sus sesiones del año y en su Res. 103 (I), del 19 de noviembre de 1946, alentó a las partes a buscar una solución negociada. Luego del fracaso de estas, y con la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en diciembre de 1948, la política racial implementada por el gobierno sudafricano fue objeto de discusiones en la Asamblea General, especialmente luego de la proclamación del *apartheid* como política de Estado en 1948.

En la Res. 395 (V) de diciembre de 1950 la Asamblea consideró que “una política de ‘segregación racial’ (*apartheid*) está forzosamente fundada en las doctrinas de discriminación racial” y, por lo tanto, contra los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos. A partir de 1952 la “Cuestión del conflicto de razas en Sudáfrica” se convirtió en un tema de tratamiento regular por parte de la Asamblea General, por lo que el rechazo a los regímenes de minorías es anterior -y en alguna medida precedió- la crítica al colonialismo.

DE BANDUNG A SUEZ: LA EMERGENCIA DE UN NUEVO MUNDO

Como vimos, la descolonización no era un tema de la agenda de las Naciones Unidas en el momento de su fundación, y la introducción de la cuestión de los derechos de las minorías fue el producto de la iniciativa de uno de los Estados miembros -que incluso en ese momento no había accedido a la independencia- pese a la resistencia de uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

A mediados de la década de 1950, dos acontecimientos protagonizados por líderes de movimientos nacionalistas en Asia y África sacudieron el escenario internacional: la Conferencia Afroasiática celebrada en Bandung

¹¹ Su padre Motilal Nehru fue presidente del Congreso en dos períodos (1919-1920 y 1928-1929) y su hermano mayor Jawaharlal fue presidente del Congreso y Primer Ministro de la India entre 1947 y su muerte en 1964.

¹² En esta época, las políticas de discriminación contra la población india de Sudáfrica incluían fuertes restricciones para la radicación y compra de propiedades, así como la posibilidad de expropiación de propiedades indias por parte del Estado para crear zonas residenciales ‘blancas’ en Transvaal y Natal.

(Indonesia) en abril de 1955 y la Crisis del Suez en octubre del año siguiente.

Los principales promotores de la Conferencia fueron los gobiernos de India e Indonesia; el primero ya había organizado una Conferencia de Relaciones Asiáticas en marzo-abril de 1947 (pocos meses antes de la proclamación de la independencia de la India) con relativo éxito¹³, pero esta reunión tendría un impacto muy diferente ya que, para ese momento, los cinco países convocantes (Birmania, Ceilán, India, Indonesia y Pakistán) habían conseguido su independencia hacía menos de una década.

El objetivo central de la Conferencia Afro-Asiática fue impulsar una agenda propia en el escenario internacional, más allá de las urgencias y discusiones impulsadas por las potencias globales. En este sentido, uno de los puntos más importantes era abordar la cuestión colonial por fuera de las lógicas de la guerra fría¹⁴ y esto quedó expresamente reflejado en la Declaración Final: en su punto 'D' se proclamaba que "el colonialismo en todas sus manifestaciones es un mal al que hay que poner fin rápidamente" (D.1.a) y más específicamente declaraba "su apoyo al derecho de los pueblos de Argelia, Marruecos y Túnez a la autodeterminación y la independencia" (D.2).

Los países miembros de la Conferencia reconocían la legitimidad y centralidad del

sistema de Naciones Unidas, al punto que explícitamente reclamaron por la incorporación de un conjunto de Estados que –por diferentes motivos– aún no habían sido admitidos¹⁵ y por la ampliación de la representación afroasiática en el Consejo de Seguridad. Asimismo, se reconocían los principios de la Carta de las Naciones Unidas como bases para la promoción de la paz mundial y la cooperación entre Estados.

La Conferencia fue seguida con mucha atención –y preocupación– por las potencias europeas coloniales que aún mantenían posesiones coloniales en ambos continentes como Francia, Gran Bretaña y los Países Bajos, dado que numerosas discusiones fueron impulsadas posteriormente como temas de agenda en las Naciones Unidas.

Un año después de la realización de la Conferencia, un nuevo episodio marcó definitivamente el fin del colonialismo decimonónico: a fines de julio de 1956 el presidente egipcio Gamal Nasser anunció la nacionalización de la Compañía del Canal de Suez (que administraba el canal que conecta el Mediterráneo con el mar Rojo), lo que fue considerado por Israel, Francia y Gran Bretaña como una amenaza a la estabilidad regional. Como respuesta, estos países lanzaron un ataque coordinado sobre la zona y en menos de diez días llegaron a las puertas del Canal, pero la

¹³ La Conferencia contó con la participación de delegados de 26 territorios y observadores de otros 10 y fue muy celebrada por el gobierno, aunque la heterogeneidad de esas representaciones (que incluía Estados independientes, territorios coloniales, repúblicas soviéticas y organizaciones internacionales) conspiró con la posibilidad de establecer una agenda a futuro.

¹⁴ Tanto Francia como Gran Bretaña apelaron a la retórica anticomunista para legitimar la represión de movimientos nacionalistas en diferentes espacios coloniales (Vietnam, Kenia, Argelia).

¹⁵ Los casos mencionados son los de Camboya, Ceilán, Japón, Jordania, Libia, Nepal y el Vietnam unificado.

presión internacional, especialmente de EE.UU. y la URSS, obligó a la retirada de las fuerzas de ocupación y el triunfo militar se convirtió en una derrota diplomática.

Los motivos de las superpotencias al rechazo a la intervención fueron muy diferentes —la URSS buscaba un acuerdo de cooperación técnica y militar con Egipto, mientras que EE.UU. no deseaba legitimar una intervención militar abierta con claras reminiscencias coloniales—, pero coincidieron en la consolidación del prestigio de Nasser como un líder anti-imperialista en el contexto regional y a nivel mundial.

LOS CAMBIOS EN LAS NACIONES UNIDAS

El papel central desempeñado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la resolución de la crisis y la forma en que lo hizo reforzó, a los ojos de los líderes de los jóvenes países africanos, la importancia de las Naciones Unidas como una herramienta para promover sus intereses frente a la asimetría que caracterizaba la relación con las antiguas metrópolis.

Si la Conferencia de Bandung marcó el inicio de la cooperación afroasiática en materia de relaciones internacionales y un intento por construir una agenda propia más allá de los intereses de las grandes potencias, la Crisis de Suez fue la confirmación de que las viejas prácticas coloniales ya no tenían cabida en ese mundo.

Así, solo dos años después de Suez, y tras la incorporación de cuatro nuevos países africanos a la Organización¹⁶, la Asamblea General creó la Comisión Económica para África (Res. 1155 (XII)), a pedido de Sudán y Ghana y de acuerdo con lo recomendado por el Consejo Económico y Social (Ecosoc).

Para fines de la década de 1950 el sistema de Naciones Unidas se había consolidado como un espacio en el que todos los países —‘grandes y pequeños’, según rezaba la frase de la Carta del Atlántico— establecían mecanismos de negociación y colaboración.

Si bien este sistema estaba —y está— construido a partir de un conjunto de privilegios y asimetrías en beneficio de las grandes potencias, el contexto de la guerra fría tuvo resultados contradictorios: si por una parte la competencia entre los EE.UU. y la URSS tiñó el discurso político de una retórica bipolar, la competencia por construir alianzas regionales brindó un espacio de autonomía y posibilidades de negociación a líderes políticos de Asia, África y América Latina, como tempranamente lo expresó el mencionado caso de Nasser en Egipto.

La irrupción de 16 nuevos miembros africanos en 1960¹⁷ consolidó esta tendencia, llevando el bloque de países africanos de 3 fundadores (excluyendo a Sudáfrica) sobre 51, a 25 sobre 99. De hecho, más de la mitad de los miembros que se incorporaron a las Naciones

¹⁶ En 1956 se incorporaron Marruecos, Túnez y Sudán y en 1957 Ghana. Libia se había incorporado en 1951 y en 1958 lo haría Guinea (la antigua Guinea francesa).

¹⁷ Alto Volta (actual Burkina Faso), Camerún, República Centroafricana, Chad, República del Congo, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Dahomey (actual Benín), Gabón, Malí, Níger, Nigeria, Madagascar, Senegal, Somalia y Togo.

Unidas en esos quince años fueron excolonias recientemente independizadas (33 sobre 48).

En este nuevo contexto comenzó a discutirse la cuestión colonial en forma explícita, y en diciembre de 1960 la Asamblea General aprobó la Res. 1514 (xv) o “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”, que en su artículo 1º establece que “La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras (...) es contraria a la Carta de las Naciones Unidas”. Allí también se establece que “La falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia” (punto 3) y que “deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios...” (punto 5).

Para lograr la implementación de los objetivos señalados en esta Resolución, en noviembre del año siguiente la Asamblea General decidió, mediante la Res. 1654 (xvi) la creación de un Comité Especial de seguimiento (conocido después como “Comité Especial de Descolonización”) compuesto por 17 miembros, después ampliado a 24.

La composición de este órgano revela la importancia que cobró el tema, así como la búsqueda de equilibrios: estuvieron presentes en su fundación tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (EE. UU., la URSS, Gran Bretaña)¹⁸, países a cargo

de territorios en fideicomiso (Australia, Italia) y miembros destacados del recientemente creado Movimiento de Países No Alineados (Yugoslavia, India, Etiopía, Tanganica -actual Tanzania-), entre otros.

A lo largo del resto de la década de 1960 la gran mayoría de las posesiones coloniales francesas y británicas se habían convertido en Estados independientes y miembros de las Naciones Unidas, por lo que la actividad del Comité se concentró en el seguimiento de los territorios portugueses, de Rhodesia (actual Zimbabwe, donde la minoría de origen europeo había proclamado su independencia en forma unilateral en 1966, violando explícitamente recomendaciones de las Naciones Unidas) y los territorios coloniales remanentes, la mayoría insulares ubicados en el Caribe y el océano Pacífico.

El caso sudafricano recibió un tratamiento diferente, ya que las discusiones se centraron en la política interna del país y no en un tema vinculado a la descolonización. Además, la Unión Sudafricana –rebautizada República Sudafricana en 1961 luego de romper sus vínculos con la Commonwealth británica– era miembro fundador de las Naciones Unidas.

Ya señalamos que a petición de la India, la Asamblea General abordó el problema de la segregación racial incluso antes de que el *apartheid* se convirtiera en una política oficial del régimen de Pretoria. En 1960 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por primera

¹⁸ La ausencia de China se explica por la disputa en torno a la representación de ese país en las Naciones Unidas (en ese momento la detentaba el gobierno de Taiwán y no la República Popular), mientras que Francia estaba llevando a cabo la represión del levantamiento nacionalista en Argelia).

vez, abordó el caso sudafricano, y lo hizo a propósito de la masacre de Sharpeville¹⁹. Mediante la Res. 134 (1960) se condenó la represión gubernamental al tiempo que se invitaba a Sudáfrica a abandonar la política de *apartheid*.

Dos años más tarde la Asamblea General decidió la creación del Comité Especial contra el *Apartheid* que, entre otras cuestiones, recomendó la aplicación de sanciones contra Sudáfrica (embargo sobre el comercio de armas y petróleo en 1963, suspensión de actividades culturales, educativas y deportivas en 1968), pero la posición ambigua de las potencias occidentales con poder de veto en el Consejo de Seguridad hizo que las cuestiones más sensibles –como el embargo de armas– fuesen ‘pedidos’ (Res. 181 (1963)) y no obligaciones para todos los miembros de la Organización.

En este sentido, es importante destacar la capacidad de los países africanos para coordinar una agenda y lograr que sea tomada por la Asamblea General. Sin dudas, para esto resultaron centrales la formación de la Organización para la Unidad Africana, organización continental fundada en 1963 que se proponía como objetivo “erradicar todas las formas de colonialismo de África” (art. II. d), y las diferentes iniciativas regionales organizadas por los países del África austral, desde el Manifiesto de Lusaka, en 1969, hasta el establecimiento de la SADCC en 1980.

Estas tensiones entre las iniciativas de los países africanos –apoyados por los países

socialistas y el MNOAL– y los intereses de las potencias occidentales –en particular, EE. UU., Gran Bretaña y Francia– a propósito del régimen sudafricano, se expresaron en numerosas oportunidades a lo largo de las décadas de 1970 y 1980, por ejemplo, en ocasión del veto al pedido de expulsión o suspensión de Sudáfrica de las Naciones Unidas, aprobado por la Asamblea General en 1973 y rechazado por el Consejo de Seguridad al año siguiente. Recién en 1986 el Consejo de Seguridad volvió obligatorio el embargo de armas (Res. 591 (1986)) junto con otras sanciones al régimen sudafricano.

Pero más allá de las ambigüedades relativas a las políticas implementadas frente al *apartheid*, el destacado papel que desempeñó la Organización de las Naciones Unidas en la liquidación de los últimos resabios del colonialismo en África a partir de la década de 1970 alentó la construcción de una narrativa según la cual esta Organización desempeñó un papel protagónico en el fin de los imperios coloniales desde su fundación.

CONCLUSIONES

El estallido de la primera guerra mundial puso en crisis el discurso del imperialismo liberal europeo, basado en la existencia de pueblos ‘adelantados’ que, mediante la dominación colonial, se encargaban de velar por el bienestar y el progreso de los pueblos ‘atrasados’.

¹⁹ La masacre de Sharpeville tuvo lugar el 21 de marzo de 1960 cuando la policía sudafricana abrió fuego contra una manifestación pacífica de sudafricanos que protestaban contra el sistema de pases impuesto por el gobierno, que restringía la libertad de movimiento de la población clasificada como ‘negra’.

Tras el fin de la contienda, con la Sociedad de Naciones los vencedores buscaron construir un sistema internacional que garantizara la reproducción de la hegemonía occidental. Sin embargo, al mismo tiempo comenzaron a hacerse oír los reclamos de las poblaciones colonizadas o semicolonizadas por revertir esa asimetría y construir un nuevo orden mundial.

Esa tensión entre los gobiernos imperiales y los representantes de las poblaciones subalternizadas se expresó con mayor claridad luego de la segunda guerra mundial, en especial en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.

Si en un principio la mirada europea pareció imponerse respecto de las formas en las que la cuestión colonial debía abordarse (o, mejor dicho, no abordarse) en el seno de esa organización, la habilidad de los líderes asiáticos y africanos logró poner paulatinamente los problemas de la discriminación y la dominación colonial como temas de discusión en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Así, la sanción de la Resolución 1514 (xv) sobre la “Concesión de independencia a los países y pueblos coloniales”, y de las iniciativas siguientes para su efectiva implementación (sobre todo las resoluciones 1541 (xv) y 1654 (xvi)) expresan el triunfo de la estrategia diplomática del bloque afroasiático y deben considerarse como un hito en la reconfiguración del sistema internacional y en la búsqueda de la construcción de un orden más justo a nivel global.

REFERENCIAS

- Adi, H. y Sherwood, M. (2003). *Pan-African History: Political Figures from Africa and the Diaspora since 1787*. Londres: Routledge.
- Baer, G. (1976). *Test Case: Italy, Ethiopia, and the League of Nations*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Bancel, N.; Blanchard, P. y Vergès, F. (2006). *La République coloniale*. París: Hachette.
- Bergel, M. (2015). *El Oriente desplazado. Los intelectuales y los orígenes del tercermundismo en Argentina*. Bernal: EdUNQ.
- Djagalov, R. (2020). The Communist University for Toilers of the East (КУТВ). Global South Studies: A Collective Publication with The Global South. <https://globalsouthstudies.as.virginia.edu/key-moments/communist-university-toilers-east-kutv>
- Guitard, O. (1962). *Bandung y el despertar de los pueblos coloniales*. Buenos Aires: Eudeba.
- Iriye, A. (2013). *Global and Transnational History*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Lee, C. (ed.) (2010). *Making a World After Empire. The Bandung Moment and its Afterlives*. Atenas (Ohio): Ohio University Press.
- Lenin, V. I. (1966 [1917]). *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. Buenos Aires: Anteo.
- Louis, W. R. (1980). *El imperialismo. La controversia Robinson-Gallagher*. México: Nueva Imagen.
- Luard, E. (1982). *A History of the United Nations* (2 vols.). Londres: Macmillan.
- Manela, E. (2007). *The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mazower, M. (2009). *No Enchanted Palace. The End of Empire and Ideological Origins of the United Nations*. Princeton: Princeton University Press.

- Mishra, P. (s.f.). *De las ruinas de los imperios*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Pearson, J. L. (2017). Defending Empire at the United Nations: The Politics of International Colonial Oversight in the Era of Decolonisation, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 45:3, 525-549.
- Pedersen, S. (2015). *The Guardians. The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford: oup.
- Peters, L. (2015). *The United Nations. History and Core Ideas*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Roberts, P. (2013). Wilson, Europe's Colonial Empires, and the Issue of Imperialism, en Ross A. Kennedy (ed.), *A Companion to Woodrow Wilson*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Ryan, S. (2000). *The United Nations and International Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Wempe, S. A. (2019). A League to Preserve Empires: Understanding the Mandates System and Avenues for Further Scholarly Inquiry. *The American Historical Review*, 124(5), 1723–1731.

IV

RESEÑAS

**PENSAR, DEBATIR Y APORTAR A LAS
RELACIONES INTERNACIONALES, UNA
LECTURA NECESARIA PARA LA DISCIPLINA**

Carlos Eduardo Sánchez Becerra

**AHORA O NUNCA. GOBERNANZA,
COPRODUCCIÓN Y BIO ECONOMÍA CONTRA
EL CAMBIO CLIMÁTICO**

Carolina Urrego-Sandoval

**REALISMO/IDEALISMO: UN DEBATE QUE
SIGUE VIGENTE.**

María Teresa Aya Smitmans

Pensar, debatir y aportar a las relaciones internacionales, una lectura necesaria para la disciplina

Carlos Eduardo Sánchez Becerra*

Reseña de libro

Frasson-Quenoz, F. X. R.; Marín-Aranguren, E. M.; Trejos-Mateus, F. D.; Garay, J.; Rayran-Cortés, M. A. y García, P. (2020). *Pensar, debatir y aportar a las Relaciones Internacionales*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Con la conmemoración en el 2019 del centenario de la consolidación de las relaciones internacionales como disciplina, era de esperar una considerable producción de documentos, estudios y análisis frente a esta ciencia social. Asimismo, y desprendiéndose de la perspectiva más tradicional (haciendo referencia a las llamadas teorías *mainstream* de las relaciones internacionales: realismo, liberalismo y constructivismo), es que surge la necesidad de desarrollar un trabajo revisionista en esta materia con el fin no solo de actualizar muchos

de los postulados que podrían quedar escuetos dentro de la disciplina, sino manifestarlos en torno a una perspectiva latinoamericana. Es de esta manera que se presenta el texto *Pensar, debatir y aportar a las relaciones internacionales*, un conjunto de reflexiones y análisis ejecutados por F. Frasson-Quenoz, E. M. Marín-Aranguren, F. D. Trejos-Mateus, J. Garay, M. A. Rayrán-Cortés, M. Martínez y P. García, que hacen parte del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, Oasis.

* Estudiante de séptimo semestre de pregrado en gobierno y relaciones internacionales. Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [carlos.sanchez16@est.uexternado.edu.co; cesb.2507@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-9282-3068].

Recibida: 31 de mayo de 2021 / Aceptada: 11 de junio de 2021

Para citar esta reseña:

Sánchez Becerra, C. E. (2022). *Pensar, debatir y aportar a las Relaciones Internacionales*, una lectura necesaria para la disciplina. [Reseña del libro: Frasson-Quenoz, F. X. R.; Marín-Aranguren, E. M.; Trejos-Mateus, F. D.; Garay, J.; Rayran-Cortés, M. A. y García, P. (2020). *Pensar, debatir y aportar a las Relaciones Internacionales*, Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia]. *OASIS*, 35, pp. 357-360

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.17>

El texto, entonces, parte de la premisa de la necesidad de una perspectiva latinoamericana dentro del estudio de lo internacional, donde el elemento transversal del texto es evidenciar las limitaciones que la teoría *mainstream* ha representado, pues ha dejado fuera agentes, disciplinas o instituciones, que resultan imperantes al momento del estudio de las relaciones internacionales. Asimismo, los capítulos se articulan de modo que, a pesar de que algunos puedan tener enfoques más distantes que otros, esta variedad analítica consigue dibujar un panorama más completo con el fin de incentivar al lector a seguir la discusión presentada en la obra. Pensarse el rol del Estado dentro de las dinámicas internacionales, la importancia de la interdisciplinariedad dentro de esta ciencia social, la inclusión de nuevos actores que permitan observar cómo en la contemporaneidad el Sistema Internacional se compone de una gobernanza global multinivel y no de la figura del Estado como manifestación última de la vida internacional son algunos de los temas que aborda el libro.

Ahora bien, por lo general se asocian estos textos como una serie de documentos académicos que se cierran en un círculo intelectual que, en lugar de democratizar el conocimiento, aíslan la discusión de los que —se supone— son expertos en la materia de estudio; sin embargo, este no es el caso del libro que nos trae el observatorio Oasis. Si bien es cierto que el conocer elementos de una metodología de la investigación ameniza la lectura, este texto involucra una crítica de la teoría *mainstream*; explicaciones de otras disciplinas como la sociología, la economía, la psicología o la ciencia política, y la inclusión del lector como participe de esta

serie de debates dentro de la materia. Por ello, alimenta no solo el debate de las relaciones internacionales, también se proyecta como un texto que se demuestra inclusivo para quien esté interesado en empezar un acercamiento a las ciencias sociales, como uno inherentemente multidisciplinario.

En el primer capítulo, Florent Frasson-Quenoz, presenta la importancia de la inclusión de un análisis metodológico que permita, desde el llamado “exilio”, poder interpretar los cambios a los que las relaciones internacionales se encuentran supeditadas. Para ello, se propone la inclusión de los conceptos del pensamiento de Bourdieu al marco del estudio internacional: *doxa*, *habitus* e histéresis; y es desde este marco que se plantea la investigación como una que busque desprenderse del estadocentrismo y la dependencia en términos teóricos, conceptuales y epistemológicos. Así, resuelve la necesidad de pensar en una escala de múltiples actores dentro del Sistema Internacional y cuidarse de la necesidad de mercantilizar el conocimiento y formalizar el lenguaje científico.

Siguiendo el volumen con el segundo capítulo, en el texto de Erli Margarita Marín-Aranguren y Francisco Daniel Trejos-Mateus, exploran la inclusión de la gobernanza global desde una perspectiva teórica con el propósito de reconocer a la sociedad civil global (SCG) como un actor emergente y relevante dentro de los estudios de las relaciones internacionales, criticando la falta de inclusividad que el *mainstream* ha tenido con diversos actores. De modo que, no solo se evalúa la relevancia de la SCG, sino la necesidad de incluir la gobernanza global como un elemento teórico y no solamente conceptual.

Por su parte, Javier Garay en el tercer capítulo propone una alternativa a la teoría de la dependencia (la cual se ha manifestado con anterioridad como una variante latinoamericana para el estudio de las relaciones internacionales), que es el uso de la escuela austriaca (EA). Con esta se buscan implementar no solo elementos económicos para la teoría, sino también el de incluir modelos analíticos como el del individualismo metodológico para presentar dicho acercamiento. Sin embargo, la perspectiva de un corte más neoliberal deja de lado aportes de la teoría de la dependencia necesarios para el desarrollo de la crítica que pretende subsanar con la inclusión de la EA; asimismo, las visiones individualistas dentro del estudio de lo internacional pueden concurrir en un fallo analítico respecto a las nuevas visiones que se deben trabajar para la inclusión de nuevos agentes, como también el de tener en cuenta que los que ya venían de antes no van a desaparecer.

En seguida, en el cuarto capítulo, Manuel Alejandro Rayran-Cortés presenta la lectura de la tecnología como una institución política y social, desde una perspectiva neogramsciana, y el rol que esta significa para la política y la vida internacional. De modo que no solo trae una reconceptualización de la tecnología, sino que se presenta una visión de las instituciones con los elementos de la teoría crítica que se integran lo suficientemente bien, no solo para comprender las discusiones que el investigador trae, sino también, presentando los elementos necesarios para poder hacer lecturas propias de los avances tecnológicos y cómo pueden los mismos concernir al orden mundial, las rela-

ciones de producción y, de manera transversal con los demás capítulos, a las formas de Estado.

Después, Miguel Martínez presenta un capítulo que explora la inclusión de la psicología dentro del estudio de lo internacional. Este capítulo, consigue presentar una conceptualización sobresaliente de la identidad social y la relación de cómo esta es un factor imprescindible para las relaciones internacionales como variable que debe permear toda perspectiva dentro de la academia. Asimismo, este capítulo destaca no solo por conseguir argumentar, de manera eficiente, cómo la identidad y un estudio desde la psicología social de la misma, permean en toda decisión y acción de los actores internacionales, sino que, además, llega a representar lo que el libro en general busca al resaltar el Sistema Internacional como uno fuera de los límites Estadocentristas y el uso de una metodología y estructuración lo suficientemente comprensible como para hacer más fácil la inclusión del lector a las reflexiones del investigador. En definitiva, este es el capítulo más completo y mejor desarrollado de todo el volumen.

Finalmente, el libro cierra con el capítulo a cargo de Pío García, en el que se evalúan una serie de problemas de corte epistemológico y ontológico dentro de las relaciones internacionales, los cuales solo podrían verse solucionados mediante la acción multilateral fuera de ser solo un objeto de estudio dentro del *mainstream*. Asimismo, es dentro de un escenario que aboga por el multilateralismo una solución viable para la confrontación de los retos a los que el Sistema Internacional se ha visto ligado en la actualidad.

El texto no solo materializa la necesidad de considerar el estudio de las relaciones internacionales como una conmemoración disciplinaria, debido a que consigue hacer un ejercicio de revisión teórica lo suficientemente completo para dar lugar a la crítica de los postulados del *mainstream* mientras presenta propuestas, sea para complementar vacíos en el estudio de las relaciones internacionales, o para

promover nuevas alternativas que ayudarían a generar perspectivas de cambio académico. Es, en definitiva, una lectura necesaria para el estudio de las relaciones internacionales, no solo por el revisionismo que se manifiesta capítulo a capítulo, sino también porque recuerda la importancia que esta disciplina tiene dentro de las ciencias sociales.

Ahora o nunca. Gobernanza, coproducción y bioeconomía contra el cambio climático

Carolina Urrego-Sandoval, PhD*

Reseña de libro

Gómez-Lee, M. I. (ed.); Avellaneda-Hortúa, M.; Cuervo Casallas, M.; Garay, J. L.; Guzmán González, M.; Rojas-Jiménez, H.; Sandoval, A. y Valdivieso-Cervera, G. (2021). *Ahora o nunca. Gobernanza, coproducción, y bioeconomía contra el cambio climático*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

El año 2021 es un momento histórico pertinente para la publicación del libro editado por la profesora Martha Isabel Gómez-Lee, titular de *Ahora o nunca. Gobernanza, coproducción y bioeconomía contra el cambio climático*, en el que participan varios autores quienes demuestran su experticia en el estudio de temas medioambientales desde diversas perspectivas. Por un lado, continuamos enfrentando la pandemia de Covid-19 que plantea importantes interrogantes sobre la relación de los seres humanos con el medio ambiente. Claramente,

la pandemia ha generado no solo una crisis de salud a nivel mundial, sino también una crisis económica, que autores como Tooze (2020) han llamado la primera crisis económica del Antropoceno. Este último, es un concepto central para el análisis, así como consideraciones sobre una normalidad poscovid. Por otro lado, la publicación coincide con el sexto aniversario de la Conferencia 21 de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) o COP21, donde se adoptó el Acuerdo de París,

* Doctora en economía política internacional. Profesora asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá (Colombia). [lc.urrego@uniandes.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-7157-7363].

Recibida: 9 de junio de 2021 / Aceptada: 11 de junio de 2021

Para citar esta reseña:

Urrego-Sandoval, C. (2022). [Reseña del libro: Gómez-Lee, M. I. (ed.); Avellaneda-Hortúa, M.; Cuervo Casallas, M.; Garay, J. L.; Guzmán González, M.; Rojas-Jiménez, H.; Sandoval, A. y Valdivieso-Cervera, G. (2021). *Ahora o nunca. Gobernanza, coproducción y bioeconomía contra el cambio climático*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia]. *OASIS*, 35, pp. 361-365

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.18>

un objeto de estudio importante en esta obra ya que su aplicación y los esfuerzos realizados para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero se aborda desde distintos niveles de análisis.

El libro contribuye a la literatura existente sobre discusiones y reflexiones contemporáneas y transversales a diversas disciplinas del conocimiento. Primero, explica a profundidad el fenómeno del cambio climático y los riesgos de superar los límites planetarios. Estos hechos constituyen un problema de naturaleza global, capaz de alterar, de manera permanente, los procesos y ciclos del planeta. Estas transformaciones han sido producidas por la actividad humana (Rockström *et al.*, 2009; Steffen, 2021) y han generado una nueva etapa geológica denominada Antropoceno, o época humana (Crutzen, 2016). Segundo, presenta un riguroso trabajo de investigación, y un análisis de estos fenómenos de transformación desde tres disciplinas: 1) las relaciones internacionales, utilizando una aproximación desde la gobernanza global. 2) El análisis de políticas públicas, a través de la coproducción. 3) La economía, empleando una aproximación desde la bioeconomía ecológica. Estos enfoques contribuyen a responder la pregunta ¿qué perspectivas teóricas pueden contribuir desde la investigación a frenar el avance de dichas transformaciones? Lo anterior, ya que los autores consideran, de manera acertada, que los retos del Antropoceno constituyen desafíos pluridisciplinarios que hacen necesarios marcos teóricos que permitan realizar contribuciones para cambiar de manera positiva el futuro del planeta.

Tercero, identifica los riesgos y problemáticas generadas por estas transformaciones planetarias. Adicionalmente, la obra plantea

alternativas para responder a la pregunta ¿qué hay que hacer ahora? Dentro de las propuestas se destacan: compromisos multilaterales para limitar el aumento de la temperatura global a 1.5 °C, superar la inacción climática y conformar una masa crítica de países que dependan solo de energías renovables, así como una masa crítica de actores clave, como comunidades epistémicas, que incidan en las discusiones sobre estos temas. En particular, la obra resalta el rol de los académicos como facilitadores en la creación de nuevos conocimientos a través de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y el análisis que estimulen el pensamiento crítico y la creatividad. Cuarto, brinda un examen detallado de leyes e iniciativas para mitigar los efectos del cambio climático en el caso colombiano.

El libro está dividido en tres grandes ejes y seis capítulos que emplean metodologías rigurosas y diversas. El primer eje discute la gobernanza global y presenta dos capítulos. 1) Un análisis del Acuerdo de París, más allá de la retórica (Garay, J.L.) y 2) la participación de actores no tradicionales en la gobernanza global, en particular, aborda el rol de la sociedad civil en el marco del Climate Action Network International (CAN-I) (Gómez-Lee, M.I. y Guzmán González, M.).

El segundo eje examina la coproducción de leyes sobre el cambio climático en Colombia. Aquí discute mecanismos para asumir, de manera conjunta entre actores públicos y privados, la función de diseñar y ejecutar las políticas públicas. Los dos capítulos indagan 1) el rol híbrido del Estado frente a la ciudadanía, investigando el proceso de localización de iniciativas frente al cambio climático, a través de la creación de leyes que abordan estos fenó-

menos en Colombia entre los años 2000 y 2018 (Cuervo Casallas, M. y Gómez-Lee, M.I.). 2) La coproducción de políticas públicas para la adaptación al cambio climático en Colombia (Sandoval, A. y Valdivieso-Cervera, G.).

El tercer eje, enfatiza el rol de la bioeconomía ecológica identificando la necesidad de aproximaciones que valoren la biodiversidad como un proceso ecológico basado en dos pilares fundamentales. El primero, las relaciones dinámicas entre los sistemas económicos físicos y sociales, y el segundo, un modelo de desarrollo sostenible. Aquí los capítulos abordan 1) aportes para disminuir el impacto del cambio climático en Colombia e iniciativas sostenibles desde la bioeconomía (Rojas-Jiménez, H.). 2) Herramientas para la financiación de iniciativas sostenibles, como la emisión de bonos verdes en la Bolsa de Valores de Colombia (Avellaneda-Hortúa, M. y Rojas-Jiménez, H.).

La tesis central de la obra es optimista sobre las posibilidades de la acción colectiva en el marco de la gobernanza global para reducir emisiones, detener el cambio climático y otros procesos de transformación planetaria. Como el título del libro lo indica, los autores proponen la imperiosa necesidad de actuar ahora considerando una nueva normalidad poscovid, antes de que sea demasiado tarde para nuestra especie. Esta visión puede contrastarse con lecturas menos optimistas de autores como Scranton (2015, 2018), quien plantea preocupaciones filosóficas y prácticas para aceptar los límites de la acción humana. En particular, que tal vez no es posible remediar el cambio climático, y que debemos entender que nuestra civilización, como la conocemos, está

muriendo y que entre más pronto entendamos esto, más rápido podremos avanzar hacia otras alternativas en un escenario planetario incierto y sin precedentes, que afectara cada aspecto de nuestras sociedades. Lo anterior, tiene implicaciones dentro de la gobernanza global y las políticas públicas, ya que el enfoque estaría entonces dirigido hacia la mitigación de los efectos del cambio climático, la adaptación a nuevos entornos y la construcción de resiliencia.

Mis principales críticas a la obra giran alrededor de tres ejes. Primero, considero que la aproximación del libro sobreestima el rol de la gobernanza global. En particular, las capacidades del sistema de Naciones Unidas. Las limitaciones del multilateralismo para avanzar iniciativas puntuales ha sido vista por diversos autores como una crisis (Babic, 2020; Ikenberry, 2018). En este sentido, Carr planteaba desde hace décadas que las organizaciones internacionales han ofrecido una necesaria, pero falsa esperanza para resolver los problemas relevantes de su tiempo, que en últimas están entrelazados con el rol de intereses económicos. Precisamente, en esta dirección apunta mi segunda crítica, en particular frente a la idea de la inacción climática (Pauly, 2016).

Considero que el texto se habría beneficiado de un análisis de dinámicas de poder y el rol de diversos intereses en el marco de las relaciones entre Estados y sector privado al interior de estos, que han imposibilitado el cumplimiento de las metas propuestas en diversos escenarios (Victor, 2006). En particular, hago énfasis en el rol del sector privado que juega un papel fundamental en el logro de objetivos de reducción de emisiones y del proceso de

descarbonización de la economía mundial. Esto incluye, pero no se limita al trabajo, la investigación, desarrollo e innovación que actores privados, cada vez más diversos, realizan de manera independiente y con el apoyo de algunos gobiernos (Mazzucato, 2011). Así como la creación de oportunidades laborales que permitan que millones de personas migren de industrias extractivistas y relacionadas hacia otras más sostenibles. Desde la economía política internacional (EPI), una aproximación valiosa para el estudio de problemas globales Strange (1992), elucido que la capacidad de los Estados está dada por las negociaciones que realiza con intereses privados bajo su soberanía y que, en últimas, le permiten establecer su posición en escenarios internacionales.

Tercero, el proceso de transformación necesario para detener el cambio climático y otros fenómenos medioambientales es, en últimas, un cuestionamiento a visiones, prácticas y narrativas frente a lo que significa el desarrollo. Para varios autores, el Antropoceno es visto como una consecuencia de otro fenómeno, el Capitaloceno (Altvater *et al.*, 2016; Moore, 2014), un concepto que plantea, de manera complementaria, que la incidencia de la acción humana en el planeta ha sido acentuada por la expansión global del capitalismo. Esto, a su vez, aumenta las asimetrías entre el norte y el sur global y, por tanto, las aproximaciones y resistencias de algunos países de apoyar iniciativas y metas en espacios multilaterales. Por lo tanto, estas consideraciones son centrales a las discusiones sobre nuevas visiones del desarrollo y el avance de iniciativas como la aquí propuesta sobre la bioeconomía ecológica.

En conclusión, el libro contribuye significativamente a la literatura sobre las implicaciones de la influencia humana en el planeta y la importancia del estudio transdisciplinar del Antropoceno entendido aquí no solo como un fenómeno físico, sino también un paradigma filosófico. Los lectores encontraran en esta obra un interesante trabajo de investigación para entender las complejidades de la acción colectiva a nivel nacional e internacional desde tres aproximaciones teóricas: las relaciones internacionales, el análisis de políticas públicas, y la economía.

Esta obra es una lectura recomendada para aquellos interesados en el cambio climático, en general, y su incidencia en el contexto colombiano, en particular. Adicionalmente, el libro constituye una valiosa herramienta para docentes interesados en abordar el estudio del cambio climático en la docencia y, por supuesto, en la investigación. Lo anterior, ya que plantea preocupaciones pedagógicas para la academia a la hora de preguntarse ¿cómo podemos inculcar el espíritu científico en materia de cambio climático a los jóvenes en las universidades?, ¿cómo podemos crear un ambiente que sea participativo y desafiante para el intelecto?

En últimas, este texto constituye una invitación a identificar, desde diversas aproximaciones teóricas, las consecuencias indeseadas de las acciones humanas y las interacciones que amenazan el futuro de la humanidad, para poder así actuar ahora y hacer del mundo un lugar mejor.

REFERENCIAS

- Altwater, E.; Crist, E. C.; Haraway, D. J.; Hartley, D.; Parenti, C. & McBrien, J. (2016). *Anthropocene or capitalocene?: Nature, history, and the crisis of capitalism*. Pm Press.
- Babic, M. (2020). Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, 96(3), 767-786.
- Crutzen, P. J. (2016). Geology of mankind. In *Paul J. Crutzen: A Pioneer on Atmospheric Chemistry and Climate Change in the Anthropocene* (pp. 211-215): Springer.
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7-23.
- Mazzucato, M. (2011). The entrepreneurial state. *Soundings*, 49(49), 131-142.
- Moore, J. W. (2014). The capitalocene. *Part II: Abstract Social Nature and the Limits to Capital*.
- Pauly, L. W. (2016). Diagnosing the human condition in a dynamic global system. In R. Germain (Ed.), *Susan Strange and the future of global political economy: Power, control and transformation* (pp. 183-192). London: Routledge.
- Rockström, J.; Steffen, W.; Noone, K.; Persson, Å.; Chapin III, F. S.; Lambin, E.; Schellnhuber, H. J. (2009). Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and society*, 14(2).
- Scranton, R. (2015). *Learning to Die in the Anthropocene: Reflections on the End of a Civilization*: City Lights Publishers.
- Scranton, R. (2018). *We're Doomed. Now What?: Essays on War and Climate Change*: Soho Press.
- Steffen, W. (2021). Introducing the Anthropocene: The human epoch. *Ambio*, 1-4.
- Strange, S. (1992). States, firms and diplomacy. *International Affairs*, 68(1), 1-15.
- Tooze, A. (2020, 7 May). 'We are living through the first economic crisis of the Anthropocene'. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/books/2020/may/07/we-are-living-through-the-first-economic-crisis-of-the-anthropocene>
- Victor, D. G. (2006). Toward effective international cooperation on climate change: Numbers, interests and institutions. *Global Environmental Politics*, 6(3), 90-103.

Realismo / Idealismo: un debate que sigue vigente

María Teresa Aya Smitmans*

Reseña de libro

Power, S. (2020). *The education of an idealist: a memoir*. Dey St., an imprint of William Morrow. Nueva York: HarperCollins Publishers [Winner of the Pulitzer Prize].

En relaciones internacionales hablar de idealismo es hablar de lo improbable, de una utopía. Sin embargo, Samantha Power en su libro *La educación de un idealista*, ofrece una visión del idealismo que lo hace ver como una posibilidad real en el siglo XXI. Su libro describe la transformación en una diplomática, una persona cuyo trabajo era tomar decisiones para el gobierno de Obama, de una idealista joven e intransigente en su defensa de los derechos humanos. Cómo equilibrar el idealismo que la apasiona con el realismo intrínseco de quienes trabajan en Washington es el desafío que enfrenta la autora cuando llega a trabajar con Obama.

Sin embargo, y a pesar de los ejemplos de resiliencia del idealismo, el libro nos muestra que ese equilibrio es, si no imposible, muy frágil.

A través del recuento de sus memorias idealistas de cuando era joven y sus decisiones pragmáticas como asesora del Consejo Nacional de Seguridad y embajadora ante las Naciones Unidas, Power describe no solo sus propias experiencias sino también el tejemaneje de las decisiones políticas internacionales en el seno de Estados Unidos de 2008 a 2016. El libro es un recuento de las tensiones inherentes al sistema internacional entre el actuar de acuerdo con las máximas de la gobernanza

* Magíster en ciencia política. Coordinadora académica Maestría en Asuntos Académicos / docente Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [maria.aya@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-1456-2779].

Recibida: 9 de junio de 2021 / Aceptada: 11 de junio de 2021

Para citar esta reseña:

Aya Smitmans, M. T. (2022). Realismo/Idealismo: un debate que sigue vigente. [Reseña del libro: Power, S. (2020). *The education of an idealist: a memoir*. Dey St., an imprint of William Morrow, Nueva York: HarperCollins Publishers] [Winner of the Pulitzer Prize]. *OASIS*, 35, pp. 367-369

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n35.19>

global y sus normas y el actuar de acuerdo con la conciencia frente al sufrimiento humano. En este caso, más que un equilibrio entre el idealismo y el realismo, se busca un equilibrio entre las normas de gobernanza y la conciencia del idealista.

POWER LA IDEALISTA

Una de las bases del idealismo en el sistema internacional son los derechos humanos. Para Power debe existir un nexo entre estos y la política exterior de un país. Para la autora, la manera en que los Estados tratan a su población tiene un impacto directo en su seguridad nacional (p. 227). Sin embargo, el libro muestra una tensión continua y fuerte entre priorizar los derechos humanos y la seguridad estatal tradicional. Esta tensión no es nueva al siglo XXI, lo novedoso del libro son los ejemplos que la autora da del gobierno de Obama cuando trata de buscar un puente entre seguridad nacional y derechos humanos. Entre estos, la conversación de Obama con Ban Ki Moon sobre la crisis en Darfur en 2009 (p. 232) y la redacción del discurso de aceptación del premio Nobel de Paz; un discurso que recoge las contradicciones filosóficas entre la guerra y la paz (p. 270).

El idealismo tiene también raíces en los catorce puntos de Wilson. La acción colectiva, el desarme y una diplomacia abierta y transparente son algunas de las cuestiones principales del idealismo wilsoniano. Para Power, estos principios se reflejan, entre otros, en el Acuerdo Nuclear con Irán en 2015 (p. 460). Este último, se pierde con el gobierno de Trump y no ha sido fácil volver a negociarlo lo que

muestra la fragilidad de los acuerdos basados en el ideario wilsoniano. No obstante, la autora no se rinde y sostiene en su libro que si bien el camino al infierno está pavimentado con buenas intenciones, hacerse el ciego frente a los problemas humanitarios de hoy es peor, es un atajo garantizado al mismo infierno (p. 489).

POWER Y LA GOBERNANZA GLOBAL

Las Naciones Unidas representan el ejemplo clásico de la gobernanza global y, para Power, quien creció académica y laboralmente a la sombra de los genocidios en los Balcanes, la idea de trabajar en la ONU representaba la oportunidad para motivar a los Estados Unidos a participar en operaciones en contra de genocidios y violaciones de derechos humanos tales como la situación en Libia. También, para responder a los retos del sistema internacional tales como el ébola y declarar que una emergencia sanitaria puede ser una amenaza a la paz y seguridad internacional. Sin embargo, la realidad le mostró a Power una organización compleja y donde los intereses de los países no siempre se alinean con el ideal de derechos humanos, como en el caso de Siria. Para la autora, Siria es una de las razones principales para escribir el libro; representa la encrucijada entre lo que cree y hace una activista y lo que cree y hace un tomador de decisiones al interior del gobierno (p. 8); entre el idealismo y el realismo.

ALGUNAS REFLEXIONES

Cien años después de los catorce puntos de Wilson y de la aparición del primer debate

entre idealistas y realistas, Samantha Power recoge las dudas y frustraciones de los idealistas del siglo XXI y no son tan distintas. Tampoco lo son las limitaciones que enfrenta como embajadora para desarrollar una agenda en pro de los derechos humanos. El libro es el reflejo de la búsqueda de armonía entre realidades e ideales vistos a través del prisma del poder y de la falta de este. Es entender que en el mundo

va a haber guerras y seguir trabajando por la paz (Obama, p. 271).

En palabras de la autora, el libro es una historia del idealismo: de dónde viene, cuáles son sus desafíos y por qué debe aguantar y perdurar (p. 9); es la historia del primer debate de las teorías de relaciones internacionales y cómo este sigue vigente no solo en la academia sino también en la práctica de la política exterior.

NORMAS PARA AUTORES

El Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, invita a los académicos, investigadores y especialistas en temas de asuntos internacionales contemporáneos a publicar sus avances de investigación en la revista *OASIS*, adscrita al Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. La revista *OASIS* es de circulación nacional e internacional. Esta revista inició con periodicidad anual en 1995 y es semestral a partir del año 2014. Se publica en enero y julio de cada año.

La revista *OASIS* busca realizar una contribución a la producción y socialización del conocimiento científico en las ciencias sociales, con especial énfasis en temas relacionados con las relaciones internacionales. El objetivo es la publicación de trabajos científicos resultados de investigación o de reflexión teórica. Se privilegiarán los trabajos sobre los temas de las líneas de investigación que se desarrollan en el marco del Grupo de investigación *OASIS*. Las líneas de investigación son las siguientes: Estudios regionales, Gobernanza global y Teoría de relaciones internacionales.

Los textos entregados a la revista *OASIS* deben ser artículos de investigación, reflexión o revisión que presenten de manera detallada los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada

contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

Los artículos presentados deben ser originales e inéditos y escritos en español, inglés francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e inglés, francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e inglés. En caso de artículos que no estén en español, el autor debe encargarse de pasarlos por una corrección de estilo antes de presentarlos a la revista o a más tardar una vez sea aceptado para publicación.

El Comité Editorial se compromete con los estándares generales de calidad académica. Una vez recibidos los artículos se remiten a dos evaluadores externos –pares académicos anónimos, especializados en el campo de la investigación– quienes desarrollan el proceso de arbitraje mediante el sistema de doble ciego, en el cual se garantiza el anonimato de evaluador/es y autor/es. El formato de evaluación se puede consultar aquí. Una vez finalizado el proceso de evaluación, la revista comunica a los autores la decisión de los evaluadores en cuanto a publicar con o sin modificaciones, o no publicar el texto. Cuando se presenten casos de controversia en los resultados de las evaluaciones, el Comité Editorial seleccionará un tercer árbitro para tomar la decisión final. Este proceso tarda aproximadamente dos meses. Los pares evaluadores no deben tener

ningún conflicto de intereses con los autores y sus trabajos. También deben manifestar el conocimiento de los estándares internacionales de publicación científica con los que se compromete la revista, en particular los referentes al manejo del plagio (utilizando el *software* Ithenticate) y el proceso de revisión de pares externos. Además, todos los evaluadores deberán aceptar la declaración de confidencialidad.

Posteriormente, el Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar el material por publicar y de mantener los artículos aceptados para posteriores publicaciones, si fuese necesario. El Comité Editorial se reserva el derecho de realizar cambios en la redacción. De estimar necesario, la introducción de modificaciones sustanciales en el texto se consultará previamente con el/los autor/es. En caso de considerarse la no publicación de un trabajo el/los autor/es será/n notificado/s. Todas las propuestas serán consideradas sin perjuicio de la postura teórica, el punto de vista expresado o la metodología empleada. La publicación de los artículos no significa que la dirección de la revista comparta los puntos de vista que en ellos se exponen. El/los autor/es es/son responsable/s directo/s de las tesis o ideas expresadas en ellos.

Al remitir su contribución en medio magnético, el autor debe manifestar con claridad: 1) Si está de acuerdo con la política editorial de la revista *OASIS*; 2) si su artículo es inédito o no; en caso negativo, informando su referencia bibliográfica conforme los requisitos que se detallan más adelante, y 3) afirmar que el artículo no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista u órganos editoriales.

La identificación del autor debe incluir nombre completo, breve hoja de vida, institución a la que se encuentra vinculado, dirección, correo electrónico, número ORCID (si aún no lo tiene, por favor cree su perfil en (<https://orcid.org/>) y fecha de realización del trabajo.

La presentación de todo artículo deberá ir acompañada de una hoja de portada en la que aparecerá: título del trabajo, nombre del autor (o autores), institución a la que pertenece(n) con su dirección postal, dirección electrónica, resumen en español e inglés (máximo 150 palabras) y palabras clave en español e inglés (de cuatro a seis). En la página siguiente se iniciará el artículo precedido únicamente del título en español e inglés.

La extensión de artículos es de un máximo de 9.000 (nueve mil) palabras en espacio sencillo, escritos en Word, letra Arial 12, márgenes superior e inferior de 2,5 cm; izquierda y derecha de 3,0 cm, incluidas bibliografía, notas, fotos o gráficos, si el documento lo requiere. Podrán ser publicados resúmenes de trabajos de grado con una extensión máxima de 9.000 (nueve mil) palabras y que cuenten con la debida autorización de la institución educativa para su publicación en la revista.

También se recibirán reseñas bibliográficas de libros de reciente publicación (no más de dos años). Deben tener unas 2000 palabras.

La información estadística debe estar contenida en tablas y gráficos y es responsabilidad del autor. Todas las tablas y gráficos deben entregarse, además de en el cuerpo del artículo, en un archivo aparte y deben poder ser modificables; en la parte inferior de estos deben quedar consignadas las fuentes.

La bibliografía debe aparecer al final del artículo y debe contener un mínimo de 17 referencias, diferenciadas de las notas, en caso de que las hubiera, y se presentará según el Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (APA: www.apastyle.org).

Las citas en el texto: (apellido del autor, coma, año de publicación). Si se menciona el autor, solo se deberá escribir el año de la publicación del texto al que se hace referencia.

Cuando un trabajo tiene dos autores(as) siempre se citan los dos apellidos cada vez que la referencia aparece en el texto. Cuando un trabajo tiene tres, cuatro o cinco autores(as), se citan todos la primera vez que aparece la referencia en el texto. En las citas subsiguientes se escribe solamente el apellido del (la) primer(a) autor(a) seguido de *et al.* y el año de publicación.

Las referencias bibliográficas tienen el siguiente esquema de citación: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del libro en cursiva, ciudad y editorial. Los capítulos de obras colectivas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del capítulo, título del libro en cursiva, ciudad, editorial y páginas del capítulo. Los artículos de revistas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del artículo, nombre de la revista en cursiva, volumen, número y páginas del artículo.

Las notas se presentarán al pie de página y estandarizadas en su presentación.

La revista requiere que los autores autoricen, por medio de una licencia de uso, la edición, publicación, reproducción, distribución y comunicación pública de la obra de su autoría, tanto en soporte físico como digital,

para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin ánimo de lucro. Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo, que estará licenciado con el Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial, tal como lo estipula la licencia. Los autores podrán divulgar su documento en cualquier repositorio o sitio web. Inmediatamente después de su publicación, los artículos serán enviados en medio magnético a las diferentes bases de datos y sistemas de indexación para la divulgación de su contenido. Los artículos también se pueden consultar gratuitamente en la página web: www.uexternado.edu.co/oasis, en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

La presentación y publicación de artículos en la revista no genera costos para los autores. La revista está comprometida con los estándares internacionales de publicación

científica. Para ello se siguen las directrices de la 2nd World Conference on Research Integrity, Singapur, julio 22-24 de 2010:

http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

Las directrices para autores se pueden consultar en:

http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

Los artículos y toda la correspondencia relacionada con el contenido de la revista deben ser enviados a:

Jerónimo Delgado Caicedo
Editor Revista *OASIS*
Calle 12 n° 1-17 este
Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPE)
Universidad Externado de Colombia
Bogotá D.C., Colombia
[oasis@uexternado.edu.co]
www.uexternado.edu.co/oasis

GUIDELINES FOR AUTHORS

The Research and Special Projects Center of the School of Finance, Government and International Relations of the Externado University of Colombia invites academics, researchers, and specialists interested in contemporary international issues to publish their research projects in the *OASIS* Journal. The journal is an integral part of the Observatory of the Analysis of International Systems. The *OASIS* Journal has national and international circulation. It has been published annually since 1995 and twice a year since 2014, in January and July.

The *OASIS* Journal seeks to contribute to the production and socialization of scientific knowledge in social sciences, with special emphasis on contemporary international issues such as area studies, international relations theory, geopolitics, migration, governability, development, cooperation, transitional government, energy and natural resources, and finally conflict, peace and security.

Texts submitted to the *OASIS* Journal should be articles of research, reflection, or review that present original research findings. Each article should have the following four sections: introduction, methodology, findings, and conclusions. The articles submitted to the journal must be original and unpublished and written in Spanish, English, French or Portuguese with their respective abstracts and keywords in both Spanish and English. If the article is not in Spanish, the author will be responsible for sending it to a proofreader in

its original language, either before submitting it or at the moment the article is accepted for publication.

The Editorial Committee is committed to the general standards of academic quality. Once received, the articles are remitted to two external reviewers – anonymous academic peers specialized in the field of research – who shall undertake the peer review process through a double-blind system, which will guarantee the anonymity of the reviewer(s) and author(s). In case of conflict between two reviews, the Editorial Committee will appoint a third referee to make the final decision. This process takes approximately two months. The referees should not have any conflict of interest with the authors and their works. They should also be aware of the journal's international standards of scientific publication, especially with regard to the issue of plagiarism (using Ithenticate software) and the peer review process. In addition, all reviewers should accept the privacy statement.

Thereafter, the Editorial Committee reserves the right to select the material to be published and to keep the accepted articles for future publications, if necessary. The Editorial Committee can also make editorial changes. If deemed necessary, substantial modifications to the text will be consulted with the author(s). The author(s) will be notified in case the article is not considered for publication. All proposals shall be considered without regard to the

article's theoretical position, the point of view of the author, or the chosen methodology. The publication of articles does not imply that the directors of the Journal share the points of view expressed therein. The author(s) is (are) directly responsible for their thesis or ideas.

When submitting their work through digital media, the authors must clearly state: 1. if they agree with the Editorial Policy of the *OASIS* Journal; 2. if their article is unpublished or not; in case it is not, informing their reference bibliography in accordance to the requirements that are detailed below, and; 3. affirm that the article is not being evaluated by another journal or editorial.

The author must include his/her complete name, a brief résumé, their affiliated institution address, e-mail, ORCID number (if you don't already have it, please create your profile at (<https://orcid.org/>) and the work's date. All articles' presentations must be accompanied by a cover sheet with: title, name(s) of author(s), institution to which they belong with mailing address, web address, abstract in Spanish and English (150 words maximum) and keywords in Spanish and English (four to six). The article should begin on the following page, preceded only by the title in Spanish and English.

The length of the article should be maximum of 9,000 (nine thousand) words, single space, written in Word, Arial 12 point font, top and bottom margins of 2.5 centimeters; left and right of 3.0 centimeters, including bibliography, notes, photographs and graphs, if the document requires them. Graduation theses can be published with a maximum length of 9,000 words and proper authoriza-

tion from the educational institution for their publication in the Journal.

We also receive bibliographical reviews of recent books (no more than two years of publication). 2000 words.

Statistical information must be presented in tables and graphs and are the responsibility of the author. In addition to being in the body of the article, all tables and graphs must be submitted in a separate file and must be modifiable. Additionally, the sources must be documented in the bottom part of these.

The bibliography must appear at the end of the article and must contain a minimum of 17 references, separate from the notes, in case there are any, and shall be presented according to the Publication Manual of the American Psychological Association (APA:www.apastyle.org). In-text citations: (author's last name, comma, year of publication). If the author is mentioned, only the year of publication of the referenced text must be written. When a work has two authors, both last names are always cited whenever the reference appears in the text. When a work has three, four, or five authors, all authors are cited the first time the text is referenced. In subsequent citations of the same text only the last name of the first author is written, followed by the phrase "et al." and the year of publication.

Bibliographic references have the following citation outline: Author's last name and given name, year of publication, book title in italics, city, and editorial. Chapters of collected works must include: author's last name and given name, year of publication, chapter title, book title in italics, city, editorial, and

chapter pages. Journal articles must include: author's last name and given name, year of publication, article title, journal name in italics, volume, number, and article pages. Notes will be presented as footnotes and standardized in their presentation.

The journal requires that the authors authorize, through a license, the editing, publication, reproduction, distribution, and public communication of the author's work, both physically and digitally, for solely scientific, cultural, diffusion, and non-for-profit purposes. The authors retain copyrights and guarantee the Journal first publication rights, which will be licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-Share-Alike. The reproduction of the documents in other media, printed or electronic, must include recognition of the work's author and its original publication, as is stipulated in the license. The authors may publish their work on any website or repository. Immediately after their publication, the articles must be sent on digital media to the various databases and indexation systems for the release of their content. The articles will also be accessible for free on the website [www.uexternado.edu.co/oasis] and in the catalogue Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), the Directory of Open Access Journals (DOAJ), and in the data bases of International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas

Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas and the Open Journal System (OJS).

The presentation and publication of articles implies no cost whatsoever to the authors. The Journal is committed to international standards of scientific publication. For this, the 2nd World Conference on Research Integrity, Singapore, July 22-24, 2010 guidelines are followed:

http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

The guidelines for authors can be accessed at: http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

Articles and all correspondence related to the content of the Journal should be sent to:

Jerónimo Delgado Caicedo
Editor Revista *OASIS*
Calle 12 n° 1-17 este
Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPE)
Universidad Externado de Colombia
Bogotá D.C., Colombia
[oasis@uexternado.edu.co]
www.uexternado.edu.co/oasis



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en noviembre de 2021

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem