

ISSN 2953-4321 (ONLINE)
ISSN 2953-4151 (IMPRESA)

WWW.OJS.AUSTRAL.EDU.AR

REVISTA POLÍTICA AUSTRAL

UNA PUBLICACIÓN CIENTÍFICA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO

VOLUMEN 1. NÚMERO 1
JULIO-DICIEMBRE 2022



ESCUELA
DE GOBIERNO



ISSN 2953-4321 (ONLINE)

ISSN 2953-4151 (IMPRESA)

WWW.OJS.AUSTRALEDU.AR

REVISTA POLÍTICA AUSTRAL

UNA PUBLICACIÓN CIENTÍFICA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO

UNIVERSIDAD AUSTRAL

VOLUMEN 1. NÚMERO 1

JULIO-DICIEMBRE 2022

REVISTA POLÍTICA AUSTRAL

UNA PUBLICACIÓN CIENTÍFICA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO
UNIVERSIDAD AUSTRAL

AUTORIDADES

Alfonso Santiago (Universidad Austral, Argentina)

Director

Luciano Bolinaga (Universidad Austral, Argentina)

Director ejecutivo

COMITÉ EDITORIAL

Celina Cantú (Universidad Austral, Argentina)

Sofía del Carril (Universidad Austral, Argentina)

Juan de Dios Cincunegui (Universidad Austral, Argentina)

Mariano Palacios (Universidad Austral, Argentina)

Belén Aliciardi (Universidad Austral, Argentina)

CONSEJO ACADÉMICO CONSULTIVO

Dr. Ariel González Levaggi (Pontificia Universidad Católica Argentina)

Dr. Andrés Malamud (Universidade de Lisboa)

Dra. Julia Maskivker (Rollins College)

Dr. Eduardo Oviedo (Universidad Nacional de Rosario - CONICET)

Dr. Gonzalo Paz (Georgetown University)

Dra. Lisa Rofel (Universidad de California Santa Cruz)

Dra. Gisela Sin (University of Illinois)

Dr. Juan Uriburu Quintana (John Hopkins University)

EQUIPO TÉCNICO

Lucila Scibona - Profesional independiente (Marca de agua, servicios editoriales)

Edición - Corrección - Diagramación

CONTACTO

Dr. Luciano Bolinaga

Cerrito 1250, C1010AAZ, CABA, Rep. Argentina

E-mail: RevistaPolitica@austral.edu.ar

UNIVERSIDAD AUSTRAL

Facultad de Derecho

Sede Bs. As.: Cerrito 1250 (C1010AAZ), CABA

Sede Pilar: M. Acosta 1611 (B1629WWA), Pilar

Buenos Aires, Argentina

PRESENTACIÓN

La **Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales** es un área académica de la Universidad Austral, insertada en el ámbito de su Facultad de Derecho. Aspira a ser un puente natural entre el saber experto que se genera en las distintas unidades académicas de la Universidad y las necesidades concretas de la gestión pública de nuestro país y de la región latinoamericana. Pretende ser un aliado estratégico de los distintos niveles y órganos de gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil de cara a tres objetivos fundamentales: la mejora de la calidad institucional, la calidad de gestión y una adecuada inserción de la Argentina en la región y en el mundo. Estas tres metas guían el trabajo de investigación, docencia, formación de personas y transferencia que se realiza desde la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales.

En el marco de la investigación científica nace la **Revista Política Austral** (RPA) como un instrumento para difundir en el ámbito nacional, regional e internacional la labor de la comunidad científica. La publicación de los resultados de una investigación es la parte más significativa del proceso. Es decir, la investigación no solo consiste en la generación de conocimiento, sino también, y sobre todo, en su transmisión y comunicación. Conformes a esta máxima, hemos tomado la decisión institucional de dar vida a nuestra Revista Política Austral. Se trata de un espacio de reflexión y análisis científico en el cual se comunican resultados de investigaciones —originales e inéditas— sobre temas de ciencia política, políticas públicas y relaciones internacionales.

Inspirándonos en las palabras del Dr. Bernardo Houssay, quien afirmara que “... los países ricos lo son porque dedican dinero al desarrollo científico y tecnológico y los países pobres lo siguen siendo porque no lo hacen. La ciencia no es cara, la ignorancia lo es”, la RPA refleja el esfuerzo y el compromiso institucional de nuestra Universidad con la generación y comunicación del conocimiento científico en el ámbito específico de la teoría política, las políticas públicas y las relaciones internacionales. Desde la identidad propia de nuestro proyecto universitario queremos brindar artículos científicos de calidad y dialogar con profesores e investigadores de todas las latitudes. Por estos motivos, queremos convocar a la comunidad académica y científica a sumarse a este nuevo espacio de la Escuela de Gobierno, invitándolos a publicar sus investigaciones en la Revista Política Austral.

Queremos agradecer especialmente al Consejo de Dirección de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral y también a la Fundación Hanns Seidel por apoyar la propuesta

de crear la Revista Política Austral, cuyo objetivo es nutrir el proyecto universitario, y por confiar en nosotros para llevar adelante la labor. También resulta muy importante expresar nuestro más sincero agradecimiento a los miembros del Comité Académico Asesor de la RPA, procedentes de prestigiosas universidades nacionales e internacionales, al igual que a los miembros del Comité Editorial. Ciertamente, la Revista Política Austral es el resultado de un gran equipo de personas puesto al servicio de la Universidad, es decir, a la búsqueda apasionada y compartida de la verdad.

Buenos Aires, octubre de 2022

Dr. Alfonso Santiago

Director

Dr. Luciano Bolinaga

Director Ejecutivo

ÍNDICE

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

La competencia China-Estados Unidos en el marco de la cooperación sanitaria con América Latina y el Caribe

Juan José Ramírez Bonilla

9

¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico

Juan Battaleme

33

**El Indo Pacífico en la estrategia internacional del Reino Unido pos-Brexit.
Un abordaje desde la economía política internacional (EPI)**

Federico Luis Vaccarezza

53

Structuring from scratch a legal interoperability laboratory

Fotios Fitsilis - Anastasia Papastylianou

69

TESIS

Élites burocráticas y transiciones a la democracia: el caso español (1975-1978)

Bautista Fazio

89

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Construyendo puentes entre América Latina y la península coreana. Las relaciones de Corea del Norte con la Argentina y Brasil

De Luciano Bolinaga y Alejandra Conconi

Por Abril Trankels

105

Cómo los superhéroes explican el mundo

De Mariano Turzi

Por Alfonso Santiago

109

NORMAS EDITORIALES

113

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

LA COMPETENCIA CHINA-ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN SANITARIA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA¹

Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México

Recibido: 12/07/2022

Aceptado: 29/07/2022

Resumen

La literatura académica y hemerográfica latinoamericana suele recuperar acriticamente el discurso del Gobierno de la República Popular China sobre las relaciones con América Latina y el Caribe. Esta actitud tiende a sobredimensionar el papel del Gobierno chino y a subvalorar el del estadounidense en el marco del combate contra la pandemia del SARS-CoV-2. A contrapelo de la corriente dominante en América Latina y el Caribe, el texto analiza la participación de ambos Gobiernos en la provisión de insumos sanitarios y de vacunas COVID-19 en los marcos de las relaciones Gobierno a Gobierno y multilateral de la Organización Panamericana de la Salud, para demostrar que las autoridades estadounidenses han sido más proactivas que las chinas.

Palabras clave: COVID-19, latinoamericana, China, Estados Unidos, cooperación, competencia, sanitaria.

1 Profesor-investigador del Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, A.C. Doctor en Desarrollo Económico y Social por la Universidad de París-I, Panthéon-Sorbonne. Sus principales líneas de investigación son: desarrollo económico y social en Asia del Pacífico y procesos de integración económica en la región del Pacífico. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.
Correo electrónico: jrami@colmex.mx / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6109-2269>.

China-United States Competition in the Framework of Health Cooperation in Latin America and the Caribbean

Abstract

Latin American academic and press literature tends to uncritically recover the discourse of the government of the People's Republic of China on relations with Latin America and the Caribbean. This attitude tends to overestimate the role of the Chinese government and underestimate that of the United States in the fight against the SARS-CoV-2 pandemic. Contrary to the dominant current in Latin America and the Caribbean, the text analyzes the participation of both governments in the provision of health supplies and vaccines COVID-19 within the government-to-government frameworks and in the multilateral structures of the Pan American Health Organization, to demonstrate that the US authorities have been more proactive than the Chinese.

Key words: COVID-19, Latin-America, China, USA, cooperation, competition, health.

1. Introducción

Un texto publicado recientemente analiza los límites del estudio de la política cultural de China en América Latina; señala que “ningún país de América Latina se ha tomado en serio tener una política cultural proactiva hacia China” (Cornejo, 2018, p. 10). Como consecuencia de esa carencia estructural, indica que “las relaciones culturales han mantenido un patrón asimétrico y unidireccional, donde América Latina ha tenido un papel de receptor pasivo y entusiasta de las ofertas chinas de cooperación académica y cultural” (Cornejo, 2018, p. 10). Pese a su ámbito restringido, los hechos factuales indican que estas conclusiones pueden ser extendidas a múltiples campos de las relaciones entre China y los países de América Latina y del Caribe. Para los fines del presente trabajo, interesa el tema de la cooperación sanitaria en el marco de la pandemia de la COVID-19.

En efecto, la revisión de la literatura académica y de los informes de prensa sobre las reacciones de los Gobiernos latinoamericanos y caribeños con mucha frecuencia muestra una ausencia de proactividad y una aceptación acrítica del discurso chino sobre el tema. Como ejemplo ilustrativo, tenemos un grueso libro publicado en septiembre de 2020 sobre las primeras experiencias de once países latinoamericanos con la COVID-19 y sobre el papel de la cooperación con China para enfrentar la crisis sanitaria. En términos generales, el texto señala:

Para los países latinoamericanos (sic) la pandemia del 2020 les (sic) mostró a un Estados Unidos ausente, ajeno a sus programas de cooperación en el pasado, y a una China presente con diversas formas de cercanía y cooperación. A su vez, el país asiático se convirtió en el principal proveedor de equipamientos, mascarillas, vestimentas sanitarias y otros insumos. (Reyes Matta, 2020, p. 14)

Podría decirse que los textos ahí compilados datan de los primeros meses de la pandemia, que las condiciones imperantes en Estados Unidos eran muy diferentes a las existentes a partir de enero de 2021 y que, en consecuencia, era imposible evaluar plenamente el desempeño internacional de los Gobiernos chino y estadounidense en materia sanitaria. Sin embargo, a finales de 2021, apareció otro libro organizado en torno a las mismas ideas. Con respecto a Estados Unidos, el texto afirmaba que “siguió aplicando su política de ‘America First’ y dio preferencia a la atención de su población y restringió la exportación de productos e instrumentos médicos para el combate a la COVID-19” (González García, 2021, p. 61); en contraste,

... China convino contratos para la venta de respiradores, oxígeno y material médico, para dotar a la región de esos productos médicos indispensables en los primeros meses de 2020. [...] una vez que China contó con las vacunas, pactó nuevamente contratos con varios países de América Latina para donarles, inicialmente y luego venderles estas... (González García, 2021, p. 61)

Estos textos delimitan el campo de nuestro estudio: las relaciones de cooperación sanitaria de los Gobiernos chino y estadounidense con sus contrapartes de los países de América Latina y del Caribe en el marco de la pandemia del SARS-CoV-2 y durante el período que va de inicios de 2020 hasta finales de junio de 2022. El análisis cuantitativo de la donación de insumos sanitarios permite formular una conclusión a contrapelo de las opiniones vertidas en los textos citados: más allá de la retórica china sobre la ayuda sanitaria dedicada a los países en desarrollo en general y de América Latina y del Caribe en particular, el Gobierno estadounidense ha sido más activo que el chino.

Para sostener esa conclusión, hemos dividido nuestro trabajo en dos partes: en la primera analizamos la denominada “diplomacia de los cubrebocas”, basada en las donaciones del Gobierno chino de tres tipos de insumos sanitarios; contrastamos esas donaciones con las realizadas por las autoridades estadounidenses para mostrar que el Gobierno chino ha sido el principal donador de insumos sanitarios baratos, como los componentes del equipo para la protección personal (EPP); pero, tratándose de suministros hospitalarios más costosos, ha quedado muy detrás del estadounidense.

Por supuesto, no debemos perder de vista que los Gobiernos chino y estadounidense promueven su propia forma de organizar las sociedades nacionales y mundiales, por lo tanto, para comprender cabalmente las políticas de cooperación sanitaria de uno y otro, debemos tener en consideración los espacios políticos latinoamericano y caribeño dentro de los cuales se mueve cada uno. Así, veremos que la diplomacia china “de los cubrebocas” excluye a los Gobiernos de la región sin relaciones diplomáticas con Beijing y privilegia un número reducido de contrapartes latinoamericanas y caribeñas. En contraste, pese a sus desavenencias con los Gobiernos de Cuba y de Venezuela, el Gobierno estadounidense ha emitido disposiciones oficiales para incluirlos entre los beneficiarios de la ayuda sanitaria destinada a la región subcontinental.

En la segunda parte de nuestro texto nos abocamos al estudio de la “diplomacia de las vacunas”, considerada como complemento de la “diplomacia de los cubrebocas” y enmarcada en la retórica china sobre las vacunas consideradas como bien público global. Nuestro trabajo se limita al estudio de la cooperación sanitaria intergubernamental, por lo tanto, analizamos la competencia entre los Gobiernos chino y estadounidense en el campo de las donaciones de vacunas de Gobierno a Gobierno y a través del fondo COVAX de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Asimismo, esbozamos un primer análisis de la competencia entre las empresas estatales farmacéuticas chinas y las empresas farmacéuticas transnacionales en el fondo COVAX, pero dejamos para otro momento el estudio del mercado de las vacunas contra la COVID-19. Como veremos, en el marco de la “diplomacia de las vacunas”, las autoridades chinas siguieron ciñéndose al marco geográfico de intervención definido por sus intereses políticos y fueron superadas ampliamente por las estadounidenses en materia de donaciones de vacunas.

2. La “diplomacia de los cubrebocas”

En octubre de 2020, una fundación privada chilena estimaba de manera detallada los montos de la ayuda sanitaria otorgada por los Gobiernos chino y estadounidense a dieciocho países latinoamericanos y a tres del Caribe; la conclusión era interesante: “Según el cálculo realizado, el monto en dólares de las ayudas chinas estaría rondando los US\$380 millones, mientras que las de Estados Unidos serían unos US\$150 millones” (Chang L., 2020, párr. 27). De nueva cuenta, China era presentada como un mejor socio que Estados Unidos. Ahora bien, el informe añadía comentarios adicionales interesantes:

Vale destacar que, aunque China donó mucho más, Estados Unidos brindó ayuda a todos los países. En cambio China, que no mantiene relaciones diplomáticas con Belice, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Santa Lucía, San Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas debido a sus vínculos diplomáticos con Taiwán, se limitó a los países que encajan en su diplomacia, correspondiente con su política interna. (Chang L., 2020, párr. 27)

En efecto, la ayuda sanitaria provista tanto por el Gobierno chino como por el estadounidense estuvo sujeta a criterios políticos: el chino prácticamente ha ignorado a los Gobiernos con los cuales no mantiene relaciones diplomáticas y el estadounidense debió establecer reglamentaciones específicas para auxiliar a los Gobiernos latinoamericanos fuera de la órbita de sus intereses. Así, en una fecha tan temprana como

el 16 de abril [de 2020], la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos emitió una hoja informativa que destaca las exenciones, excepciones y autorizaciones para la asistencia humanitaria y el comercio para Venezuela y Cuba. (Wilson Center, 2022, párr. 6)

Pero la ordenanza estadounidense no solo concernía a los dos países latinoamericanos, también incluía a Irán, Corea del Norte, Siria, Ucrania y Rusia (US Embassy Caracas, 2020). Ahora bien, la evaluación citada permite poner en relieve otro contraste: el Gobierno estadounidense habría brindado ayuda sanitaria a todos los países y los montos estimados iban de un mínimo de 20 mil dólares (Chile) a un máximo de 23,8 millones de dólares (Colombia); en el caso de Cuba, la ayuda fue nula, pero en el de Venezuela, se elevó a 12,3 millones de dólares. El Gobierno chino concentró prácticamente su ayuda en un solo país: de los 380 millones de dólares, el 89,59% fue destinado a Ecuador; el remanente fue distribuido de la siguiente manera: el 3,90% para Venezuela, el 2,42% para Chile, el 1,24% para Argentina y el 2,85% para algunos de los 17 países restantes.

En resumen, hasta octubre de 2020, el Gobierno estadounidense mostraba una voluntad para auxiliar a todos los Gobiernos de América Latina y el Caribe, incluyendo aquellos considerados como rivales políticos. Las autoridades chinas, en contraste, ignoraban a aquellos

Gobiernos con los cuales no mantienen relaciones diplomáticas y concentraba su ayuda esencialmente sobre unos cuantos países. Recurriendo a diferentes fuentes estadísticas, mostramos que, hasta junio de 2022, esas pautas políticas se repitieron, poniendo en entredicho las imágenes de unos Estados Unidos centrados sobre sí mismos y de una China solidaria con América Latina y el Caribe, difundida por la prensa y mediante textos académicos latinoamericanos.

3. De las tribulaciones al triunfalismo de las autoridades chinas en el campo sanitario

El origen del virus SARS-CoV-2 ha confrontado a los Gobiernos chino y estadounidense. Asimismo, el tema ha sido ventilado ampliamente en los medios globales desde los inicios de la pandemia de la COVID-19. Más allá de las acusaciones cruzadas sobre el origen del virus, el comienzo de la pandemia en Wuhan es incuestionable y los medios señalan que un residente de esa ciudad, de 55 años, pudo ser el primer infectado por el virus SARS-CoV-2 y que el 17 de noviembre de 2019 fue la fecha de la confirmación de la infección (Ma, 2020). Debieron transcurrir 95 días y producirse 118 mil contagios en 114 países para que, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declarase la difusión de la nueva enfermedad como una pandemia (Organización Mundial de la Salud, 2020).

Durante ese tiempo, las autoridades chinas se esforzaron primero en limitar la información sobre la nueva enfermedad provocada por un virus entonces desconocido y, luego, en contener los contagios mediante la aplicación de una cuarentena estricta en la ciudad de Wuhan. En este sentido, el Gráfico 1 muestra que el brote inicial alcanzó su punto más alto el 13 de febrero de 2020 con 15133 contagios. A partir de entonces, las medidas estrictas de confinamiento comenzaron a tener efecto y los contagios fueron reducidos rápidamente: el 11 de marzo, solo fueron registrados 28. El control total de la COVID-19 fue logrado hacia finales de abril, cuando las cifras de las infecciones se mantuvieron entre uno y dos dígitos.

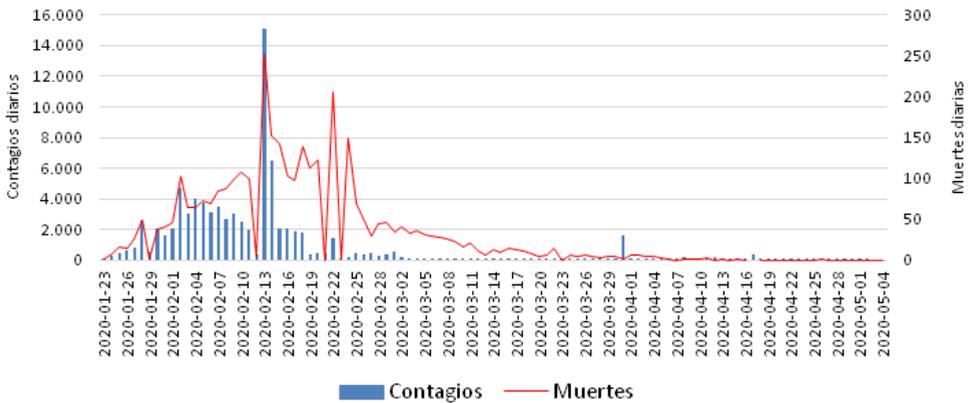


Gráfico 1. China: la primera fase de la pandemia. Fuente: elaboración propia con información de Our World in Data (2022).

Por otra parte, entre los últimos días de enero y los primeros de febrero de 2020, en diez días, el Gobierno chino logró construir un hospital para atender a mil pacientes por COVID-19 (Marín, 2020). El hecho fue presentado por los medios como una proeza social y tecnológica, permitiéndole al Gobierno chino cambiar el registro de su discurso político: de una actitud defensiva pasó a poner de realce la eficacia del sistema chino para movilizar a la población y para utilizar los recursos técnicos disponibles con el fin de contener la propagación del virus; de solicitante de ayuda sanitaria pasó a ofrecerla en la escala internacional, y en poco tiempo, olvidando las tribulaciones sanitarias iniciales. El nuevo discurso fue denominado “la diplomacia de los cubrebocas”:

... Desde el estallido de la pandemia de la Covid-19, la República Popular China se ha puesto a la vanguardia de la cooperación sanitaria, en lo que se conoce como “diplomacia de los barbijos”.

Esta diplomacia consiste en una política de cooperación y ayuda por parte de China hacia algunos países afectados dramáticamente por la pandemia, que van desde el sudeste de Asia, Irán e Italia hasta los países de ALC. Se distinguen dos grandes dimensiones. La más *blanda* (en términos de Joseph Nye) incorpora lo discursivo, simbólico y cultural de la política de cooperación de Beijing. La segunda dimensión, la material, se refiere a las donaciones de equipamientos y elementos médicos, envío de especialistas, etcétera. (Rubiolo y Vadell, 2020, párrs. 2-3)

Cierto, los autores del artículo citado son cuidadosos al decir que es difícil evaluar el valor monetario del material donado, sin embargo, instituciones como el Wilson Center (2022) se han esforzado en recabar la información sobre donaciones en especie de diferen-

tes materiales sanitarios otorgadas a países latinoamericanos tanto por el Gobierno chino como por el estadounidense. Además, esas informaciones van hasta el 29 de abril de 2022 y, por lo tanto, nos basaremos en ellas para tener una primera aproximación al papel de ambos Gobiernos en la cooperación sanitaria con América Latina a lo largo de los primeros dos años de la pandemia.

4. La competencia sanitaria sinoestadounidense durante la “diplomacia de los cubrebocas”

Consideramos que la “diplomacia de los cubrebocas” corresponde a la fase de desarrollo de la pandemia marcada por la ausencia de vacunas anti COVID-19, por lo cual comenzamos por analizar la información correspondiente a las donaciones de equipo para protección del personal (EPP) médico, así como de material y de suministros hospitalarios.

Con respecto a las donaciones EPP, el Cuadro 1 sintetiza la información por países y por el número de ítems canalizados por cada Gobierno a 17 países latinoamericanos. En términos generales, podemos ver que el Gobierno chino supera al estadounidense en todos los ítems, con excepción de las máscaras protectoras para la cara y los gorros de quirófano. Sin embargo, cuando concentramos la atención sobre las donaciones específicas canalizadas a cada país, podemos matizar esa apreciación general de superioridad del Gobierno chino sobre el estadounidense.

Cuadro 1. Estimación de las pruebas COVID-19 y del equipo para protección personal donados por los Gobiernos de EE. UU. y de China a Gobiernos latinoamericanos

		Pruebas COVID-19	Cubre-bocas	Máscaras faciales	Goggles	Guantes	Gorros	Batas
TOTALES	EE. UU.	290500	5671614	75375	750	451339	63939	18550
	China	3893682	27461856	47300	162034	1702900	6000	753705
México	EE. UU.		5106380			18819	3939	1500
	China	50000	977700	20000	10000			50100
Guatemala	EE. UU. ¹	2500		46600				
	China							
El Salvador	EE. UU.	100000	80620	20675				5000
	China	10800	59800					7000
Honduras	EE. UU.	8000	3600					
	China							
Nicaragua	EE. UU.							
	China							

Costa Rica	EE. UU.		231850	7200		197000		9700
	China ²	22850	130000					
Panamá	EE. UU. ³	176000	94750	900		157500	60000	900
	China	8072	838250			102000		100
Colombia	EE. UU.					2220		
	China ⁴	30000	1342000					
Ecuador	EE. UU. ⁵	2000	25314			3000		700
	China ⁶	20000	1199800		18474	1191900		20825
Venezuela	EE. UU.							
	China ⁷	1454160	10933000			1000		151000
Perú	EE. UU.		4000		600			600
	China	65000	2291100	2000	10000	10000		12000
Brasil	EE. UU.		109100			72800		
	China	29.600	3712236	3100	10000	81000	6000	12000
Bolivia	EE. UU.							
	China	2156000	339300		2000	2000		31000
Paraguay	EE. UU.		4000		150			150
	China							
Uruguay	EE. UU.	2000						
	China	41200	1471500	10000	3060			208230
Argentina	EE. UU.							
	China	2500	445520	1600	105700	50000		245450
Chile	EE. UU.		12000					
	China	3500	3721650	10600	2800	265000		16000

¹ 27 mil dólares en artículos EPP no especificados.

² 100 mil artículos EPP no especificados.

³ 59 mil dólares en artículos EPP no especificados.

⁴ Artículos EPP en cantidad no especificada.

⁵ 72226 dólares en artículos PPE.

⁶ 31 toneladas de artículos EPP no especificados.

⁷ Artículos EPP en cantidad no especificada.

Fuente: Wilson Center (2022) (datos actualizados el 29 de abril de 2022).

En primer lugar, salta a la vista la ausencia de donaciones a los países sin relaciones diplomáticas con la República Popular China: Guatemala, Honduras y Paraguay. Nicaragua es un caso especial, pues Managua estableció relaciones diplomáticas con Beijing el 10 de diciembre de 2021 (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2021), por lo tanto, durante casi toda la fase de la “diplomacia de los cubrebocas”, Nicaragua no fue sujeto de ayuda sanitaria; de ahí, que no haya registros de ítems sanitarios.

Por otra parte, es notoria la concentración de las donaciones chinas más abundantes en unos cuantos países: de los 3,9 millones de pruebas COVID-19, Bolivia y Venezuela recibieron respectivamente el 55,37% y el 37,35%. De los 27,5 millones de cubrebocas, el 39,81% fue canalizado a Venezuela; el 13,55%, a Chile; y el 13,52%, a Brasil. De los 1,7 millones de guantes, el 69,99% fue destinado a Ecuador. De las 754 mil batas de quirófano, Chile, Argentina y Perú, en conjunto, concentraron el 80,22%.

Del lado estadounidense, pese a las nuevas directrices políticas de la Secretaría del Tesoro sobre ayuda sanitaria y humanitaria, también constatamos reticencias políticas para cooperar con los Gobiernos de países considerados no democráticos; en todo caso, la ausencia de donaciones destinadas a Argentina es un asunto que quedaría por dilucidar.

Debemos considerar que, con excepción de las pruebas COVID-19, el resto de los artículos EPP, siendo desechables, son los más baratos por unidad; esto, aunado a las capacidades de China para fabricar ese tipo de productos sanitarios, explica que hayan sido privilegiados para sostener la “diplomacia de los cubrebocas”. Como veremos a continuación, la situación es completamente diferente cuando analizamos las donaciones de otros elementos de la cooperación sanitaria.

Si ahora concentramos la atención sobre el material hospitalario donado por ambos Gobiernos (Cuadro 2), podemos comenzar señalando que se trata de equipos más caros, pero también más sofisticados tecnológicamente. Entre todos los materiales, por los precios, se destacan los hospitales de campo, los ventiladores para unidades de cuidados intensivos y los congeladores para el almacenamiento de productos médicos. Las donaciones del Gobierno estadounidense superan a las del chino en el primer y tercer caso, mientras que el segundo rebasa al primero en materia de ventiladores para las unidades de cuidados intensivos (UCI). China supera a Estados Unidos en tabletas Huawei, tanques de oxígeno y cardiógrafos, pero Estados Unidos está por encima de China en el resto de los ítems.

Ahora bien, en todos estos casos, se tratan de demandas específicas de Gobierno a Gobierno, determinadas por las necesidades sanitarias de las autoridades del país receptor, por lo tanto, las solicitudes denotan las preferencias técnicas, cuando no políticas, de dichas autoridades. En ese sentido, si cruzamos esas preferencias con las prioridades políticas de los dos países donadores, entenderemos por qué no todos los países recibieron donaciones de este tipo de material hospitalario.

Cuadro 2. Estimación del material hospitalario donado por los Gobiernos de EE. UU. y de China a Gobiernos latinoamericanos

Material hospitalario																	
	Tabletas Huawei de campo	Hospitales de campo	Ventiladores p/UCI	Industria	Materiales de laboratorio	Congeladores	Tanques de oxígeno	Cajas de limpieza	Camas hospital	Colchones	Purificadores de agua	Termómetros infrarrojos	Monitores de temperatura	Sillas de ruedas	Medidores de presión	Kits isotermales	Cardiógrafos
TOTALES	EE. UU. 0	114	200	174	100000	171	20	0	944	500	1720	10025	0	5	600	1000	0
	China	774	11	379	0	0	1700	5	324	0	0	4160	2	0	0	0	400
México	EE. UU.																
	China	20	25										2				
Guatemala	EE. UU. ¹	55			100000	6											
	China																
El Salvador	EE. UU.			174					500	500	1720						
	China	502	5									300					
Honduras	EE. UU.	1				5								5			
	China																
Nicaragua	EE. UU.																
	China																
Costa Rica	EE. UU. ²	11															
	China							5									
Panamá	EE. UU.	30							200			25					
	China	250	5	55				60				400					
Colombia	EE. UU.														600	1000	
	China ³											500					
Ecuador	EE. UU. ⁴	1															
	China ⁵	2	23									640					400
Venezuela	EE. UU.																
	China ⁶																
Perú	EE. UU.	6				160	20										
	China		20									1100					
Brasil	EE. UU.	3							120								
	China	5	201				1700		264								
Bolivia	EE. UU.	200															
	China	19										605					
Paraguay	EE. UU.											10000					
	China								44								
Uruguay	EE. UU.	2															
	China		10									610					
Argentina	EE. UU.	3															
	China	1	21									5					
Chile	EE. UU.	2							80								
	China																

¹ Tanques de oxígeno en número no especificado.

² 11 hospitales de campo + 24 tiendas hospitalarias.

³ Artículos EPP en cantidad no especificada; ventiladores en cantidad no especificada.

⁴ En vez de hospitales de campo, 1 estación de triaje.

⁵ En vez de tabletas, donación de 2 pantallas inteligentes; en vez de hospitales de campo, 150 tiendas hospitalarias.

⁶ Ventiladores en cantidad no especificada.

Fuente: Wilson Center (2022) (datos actualizados el 29 de abril de 2022).

Algo similar sucede con los suministros sanitarios complementarios. La información del Cuadro 3 sugiere que los Gobiernos chino y estadounidense se abocaron a satisfacer las necesidades más urgentes de los países que más sintieron los efectos sociales de la crisis de la COVID-19. Así, Brasil fue el primer beneficiario de las porciones de alimento donadas por China y por Estados Unidos. El Salvador, en cambio, fue el principal destinatario de las donaciones estadounidenses correspondientes a los cinco rubros incluidos en el Cuadro 3. Para los países restantes, las donaciones chinas y estadounidenses fueron muy puntuales, pero, de nueva cuenta, en términos generales, volvemos a constatar una superioridad cuantitativa de Estados Unidos sobre China.

Cuadro 3. Estimación de los suministros sanitarios donados por los Gobiernos de EE. UU. y de China a Gobiernos latinoamericanos

Receptor	Donante	Suministros sanitarios				
		Desinfectantes		Kits de higiene	Jabón galones	Porciones alimentos
		equipos p/manos	galones			
TOTALES	EE. UU.	1215	3042	83000	50	75870
	China	0	588	0	0	83350
El Salvador	EE. UU.	1050	2900	80000	50	64000
	China		30			750
Costa Rica	EE. UU.	165				
	China					
Panamá	EE. UU.					
	China		458			
Colombia	EE. UU.					
	China					1000
Ecuador	EE. UU.		10			
	China					400
Brasil	EE. UU.					11870
	China					81200
Bolivia	EE. UU.					
	China		100			
Paraguay	EE. UU.			3000		
	China					
Uruguay	EE. UU.		132			
	China					

Fuente: Wilson Center (2022) (datos actualizados el 29 de abril de 2022).

El período de la “diplomacia de los cubrebocas” estuvo marcado por el predominio chino en la donación de EPP y por el predominio estadounidense en la transferencia de material hospitalario y suministros sanitarios. Si consideramos en términos de valor, podemos suponer que, para los Gobiernos latinoamericanos, la cooperación sanitaria con Estados Unidos ha sido más importante que con China. Si tenemos en cuenta la amplitud de la cooperación, concluimos que mientras que el Gobierno chino privilegió la ayuda sanitaria destinada a unos cuantos países, el alcance geográfico de la ayuda estadounidense fue mucho más amplio, incluyendo Gobiernos considerados como rivales políticos.

5. La “diplomacia de las vacunas”

En el momento en el que las empresas (estatales chinas y transnacionales de Europa y de Estados Unidos) comenzaban a poner al alcance de los Gobiernos las vacunas contra la COVID-19, el tono del discurso del Gobierno chino volvió a cambiar de registro. Desde mediados de abril de 2020, Xi Jinping anunció que “China honrará su compromiso de hacer las vacunas (contra la COVID-19) un bien público global” (Xinhuanet, 2020, párr. 1). Posteriormente, el 18 de mayo de 2020, en reunión virtual de la Organización Mundial de la Salud, declaró:

El desarrollo y despliegue de la vacuna COVID-19 en China, cuando esté disponible, se convertirá en un bien público mundial (...) Esta será la contribución de China para garantizar la accesibilidad y asequibilidad de las vacunas en los países en desarrollo. (Wheaton, 2020, párr. 3)

Dos cosas llaman la atención del informe periodístico citado: en primer término, el comentario de la autora, pues “los bienes públicos globales podrían estar sujetos a protecciones de propiedad intelectual más débiles y a otras medidas para reducir sus costos y hacerlos más accesibles” (Wheaton, 2020, párr. 6). En segundo lugar, y sobre todo, el sentido de la afirmación del presidente chino: si la traducción del chino al inglés es fiel, significaría que las vacunas chinas en particular serían consideradas un bien público mundial o global.

Con la declaración de Xi Jinping, el Gobierno chino complementaba la “diplomacia de los cubrebocas” con la práctica de la “diplomacia de las vacunas”. En este marco, el 22 de julio de 2020, en la Ciudad de México tuvo lugar la Conferencia Especial entre Cancilleres de China y de América Latina y el Caribe para Atención de la Pandemia por COVID-19. La reunión fue presidida por Marcelo Ebrard y Wang Yi; en ella participaron los cancilleres de Argentina, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, así como Uruguay.

El canciller mexicano

agradeció el respaldo de China y de los gobiernos de América Latina y del Caribe a la resolución A/RES/74/274² de la Asamblea General (AG) de las Naciones Unidas (NU) sobre la Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la Covid-19. (Gobierno de México, 2020, párr. 3)

El ministro Wang repitió los propósitos de Xi Jinping, confirmando que “la vacuna desarrollada en su país será un bien público de acceso universal y que su país destinará un préstamo de 1.000 millones de dólares para apoyar el acceso de las naciones de la región al antídoto” (Gobierno de México, 2020, párr. 7). Dos temas destacan de la afirmación del ministro Wang: en primer término, la contribución del Gobierno chino para garantizar el acceso de los Gobiernos latinoamericanos a las vacunas producidas por empresas chinas fue de un fondo de 1000 millones de dólares para préstamos destinados a las compras de vacunas chinas; dicho de otra manera, mediante ese fondo, el Gobierno chino garantizaba la compra de vacunas chinas siguiendo la lógica de los préstamos forzados de los Eximbank de los países capitalistas.

El segundo tema derivado de la afirmación del ministro Wang es la divergencia de los Gobiernos chino y mexicano en torno a considerar las vacunas como bien público mundial. En efecto, la iniciativa del Gobierno mexicano ante la AG de las NU fue aplaudida por los cancilleres asistentes a la reunión, quienes “destacaron la propuesta mexicana en la ONU para que la vacuna sea un bien público universal y agradecieron la cooperación ofrecida por China” (Gobierno de México, 2020, párr. 8). No obstante, las declaraciones de Xi Jinping y la resolución A/RES/74/274 de la Asamblea General de las Naciones Unidas iban en direcciones diferentes: el jefe de Estado chino se comprometía a que las vacunas desarrolladas por las empresas estatales chinas fueran consideradas un bien público global, mientras que el Gobierno mexicano insistía en que las vacunas, en sentido general, fueran un bien público global.

Los matices son importantes, pues ya bien andado el camino de la vacunación, el presidente chino volvió sobre el tema para rectificar la política china: el 20 de abril de 2021, durante la reunión del Boao Forum for Asia Conference 2021, Xi Jinping declaró que “... China seguirá cooperando contra la COVID-19 con la OMS y otros países, cumplirá su

2 “Resolución 74/274. La Asamblea General (...) 2. Solicita al Secretario General que, en estrecha colaboración con la Organización Mundial de la Salud y otros organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones financieras internacionales, determine y recomiende opciones, incluidos enfoques para ampliar rápidamente la fabricación y fortalecer las cadenas de suministro que promuevan y garanticen el acceso justo, transparente, equitativo, eficiente y oportuno a instrumentos preventivos, pruebas de laboratorio, reactivos y materiales de apoyo, suministros médicos esenciales, nuevos diagnósticos, medicamentos y futuras vacunas de la COVID-19, así como su distribución en las mismas condiciones, con miras a ponerlos a disposición de todos los que los necesiten, en particular en los países en desarrollo” (Resolución A/RES/74/274, 2020).

compromiso de hacer de las vacunas un bien público mundial y hará más para ayudar a los países en desarrollo a derrotar el virus” (Devonshire-Ellis, 2021, párr. 32). Ya no se trataba de las vacunas chinas, sino de las vacunas en general, tal como pretendía el Gobierno mexicano con la promoción de la resolución A/RES/74/274.

Ahora bien, en términos analíticos, la diplomacia china de las vacunas plantea un falso problema: cuando se trata de las vacunas chinas, debemos tener en cuenta que Sinopharm y Cansino son producidas por empresas estatales y que Sinovac es fabricada por una empresa privada. Pese a esa diferencia en la tipología de las empresas farmacéuticas chinas, el Gobierno siempre está en capacidad de ejercer control absoluto sobre las dos primeras y uno relativo sobre Sinovac Biotech Ltd. Pero, llegado el caso, también podría imponer sus intereses sobre los de la empresa; de allí que consideremos este tema como un falso problema.

En este contexto, al promover sus vacunas a través de los mecanismos de cooperación de Gobierno a Gobierno o de los institucionales (como el Fondo COVAX de la OMS), las autoridades de Beijing se desempeñaron en el ámbito de las relaciones entre pares, es decir, entre Gobiernos y mediante mecanismos bilaterales o multilaterales. Ahora bien, la relación entre pares es necesariamente desigual en todos los casos, pues el Gobierno chino siempre estará en posibilidad de disponer, en caso extremo, de todos los recursos de la segunda potencia económica mundial, mientras que cualquier otro Gobierno (incluido el de Estados Unidos) solo tendrá control sobre los bienes públicos y un acceso limitado a los recursos privados.

Teniendo en cuenta estos elementos, en el apartado siguiente veremos el desempeño de los Gobiernos chino y estadounidense en materia de donación de vacunas a través de mecanismos de cooperación bilaterales y multilaterales en el ámbito de América Latina y, cuando la información lo permita, del Caribe.

6. La donación de vacunas contra la COVID-19 a través de los mecanismos bilaterales de cooperación

Las estimaciones del Wilson Center sobre la cooperación sanitaria de los países latinoamericanos con sus contrapartes china y estadounidense también incluyen el rubro “vacunas donadas”. Los resultados de los convenios bilaterales están resumidos en el Cuadro 4. Hasta fines de abril de 2022, según el Wilson Center, el Gobierno chino habría donado 2150000 vacunas a sus contrapartes latinoamericanas; los únicos beneficiarios fueron Perú (1 millón), Ecuador (700 mil), Bolivia (300 mil) y El Salvador (150 mil). En contraste, el Gobierno estadounidense había donado 41719870 vacunas; dicho de otra manera, por cada vacuna donada por el Gobierno chino a cuatro países, el estadounidense puso 19,40 vacunas a disposición de catorce de los Gobiernos incluidos en el Cuadro 4. Las donaciones estadounidenses iban desde un mínimo de 500 mil (Panamá y Uruguay) hasta un máximo de 8212900 dosis (México). La fuente de esta evaluación es una institución estadounidense

y la información podría ser considerada tendenciosa.³ Para evitar prejuicios injustificados, en lo que sigue utilizaremos fuentes institucionales, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia.

Cuadro 4. Estimación de las vacunas donadas por los Gobiernos de EE. UU. y de China a Gobiernos latinoamericanos

Receptor	Donante	Vacunas donadas	Receptor	Donante	Vacunas donadas
TOTALES	EE. UU.	41719870	Ecuador	EE. UU.	2000000
	China	2150000		China	700000
México	EE. UU.	8212900	Venezuela	EE. UU.	0
	China	0		China	0
Guatemala	EE. UU.	4500000	Perú	EE. UU.	2000000
	China	0		China	1000000
El Salvador	EE. UU.	3188370	Brasil	EE. UU.	3000000
	China	150000		China	0
Honduras	EE. UU.	3626780	Bolivia	EE. UU.	2188720
	China	0		China	300000
Nicaragua	EE. UU.	0	Paraguay	EE. UU.	2000000
	China	0		China	0
Costa Rica	EE. UU.	503100	Uruguay	EE. UU.	500000
	China	0		China	0
Panamá	EE. UU.	500000	Argentina	EE. UU.	3500000
	China	0		China	0
Colombia	EE. UU.	6000000	Chile	EE. UU.	0
	China	0		China	0

Fuente: Wilson Center (2022) (datos actualizados el 29 de abril de 2022).

7. La oferta de vacunas contra la COVID-19 a través del Fondo COVAX para las Américas

El Cuadro 5 resume la información sobre las vacunas contra la COVID-19 distribuidas por

3 Otra fuente indica que, en una fecha temprana –como el 17 de marzo de 2021–, catorce países de América Latina y el Caribe recibieron 730 mil dosis de vacunas, además de comprar 265.150 millones de dosis de las tres marcas de vacunas chinas; Dominica, Ecuador, Guyana y Paraguay habrían recibido en donación 20 mil dosis; la donación a Paraguay es excepcional, pues, según la fuente, fue pagada por el Gobierno chileno; República Dominicana recibió 50 mil dosis, mientras que Bolivia y Venezuela recibieron respectivamente 100 mil y 500 mil dosis donadas (Karásková y Blablová, 2021).

la OPS a través del Fondo COVAX. La actualización corresponde al 27 de junio de 2022 y, en consecuencia, cubre una buena parte de la campaña regional de vacunación contra el virus SAR-CoV-2. El cuadro incluye informaciones sobre la forma de adquisición y sobre 33 países latinoamericanos y caribeños. El aspecto general sobresaliente es que la OPS ha servido de intermediario para canalizar hacia América Latina y el Caribe 144 millones de vacunas (12,37%) de un total de 1164 millones adquiridas hasta el 27 de junio de 2022 (Organización Panamericana de la Salud, 2022).

Cuadro 5. Distribución de vacunas contra la COVID-19, a través del fondo COVAX, por forma de adquisición y por país de AlyC

	Donaciones									
	Total	OPS	Subtotal	EE. UU.	España	Canadá	Francia	Alemania	Otros*	Gobiernos de LAC
Total	144026040	72484980	33126850	14187660	13092450	2128700	1883700	1047630	786710	38414210
Antigua y Barbuda	60000	40800	19200		19200					
Argentina	7066000		2352400		1802800	549600				4713600
Bahamas	158130	158130								
Barbados	114840	114840								
Belice	159300	159300								
Bermuda	9600	9600								
Bolivia	8649260	649050	8000210	5110020	2075900		187890	472800	153600	
Brasil	13881600	13039200								842400
Chile	2307800									2307800
Colombia	24801300	8685600	957600		957600					15158100
Costa Rica	2559930	218400	1591560		1072290	319200	200070			749970
Dominica	122220	59040	63180	63180						
Ecuador	6083970	2732400	1613400		1613400					1738170
El Salvador	3606050	417480	3188570	3188570						
Granada	124710	55680	69030	69030						
Guatemala	5936500	4213740	1722760		1359660	363100				
Guyana	291540	100800	190740	142740	28800		19200			
Haití	1105600	151200	954400	896800					57600	
Honduras	5447640	1041720	4405920	4225920	180000					
Jamaica	1852870	424320	1428550		100800	570400	649350	108000		
México	24615240	18051300								6563940
Nicaragua	5851350	1064940	4786410	305370	2751940	326400	827190		575510	
Panamá	484320	184800								299520
Paraguay	2437130	344400	1343930		877100			466830		748800
Perú	8261670	2788800	180960		180960					5291910
Rep. Dominicana	463200	463200								
Saint Kitts y Nevis	21600	21600								
San Vicente y Granadinas	115800	45600	70200	70200						
Santa Lucía	202470	79440	123030	115830	7200					

Surinam	144000	79200	64800	64800
Trinidad y Tobago	184800	184800		
Uruguay	148800	148800		
Venezuela	16756800	16756800		

* Incluye Dinamarca, Japón, Suecia y Noruega.

Fuente: elaboración propia con información de Organización Panamericana de la Salud (2022) (actualización del 27 de junio de 2022).

De los 144 millones, el 50,33% fue comprado por la OPS, siendo México, Venezuela, Brasil y Colombia los principales beneficiarios con un total de 56532900 vacunas. El 26,67% fue adquirido por los Gobiernos de diferentes países, entre los que se destacan Colombia, México, Perú y Argentina con un total de 31727550 dosis. Finalmente, el 23% restante fue donado por nueve Gobiernos y el aspecto más sobresaliente es que Estados Unidos aparece como el principal donador, con 14187660 (9,85%) vacunas distribuidas principalmente entre los países más pobres de la región: Bolivia, Honduras y El Salvador. Muy cerca de Estados Unidos está España con 13092050 dosis (9,09%) y una distribución geográfica mucho más amplia. Muy atrás aparecen Canadá, Francia, Alemania, Dinamarca, Japón, Suecia y Noruega, pero China no aparece entre los países donantes.

La participación de China es discernible a través de la venta de vacunas al fondo COVAX (Cuadro 6). En efecto, en la oferta, por marcas, se destacan AstraZeneca y Pfizer-BioNTech, respectivamente, con el 38,29% y el 25,51% del total de las vacunas distribuidas a través del fondo COVAX. En tercer y cuarto lugar aparecen Sinovac y Beijing IBP, con el 14,58% y el 13,53% del total, respectivamente. Las dos vacunas chinas más importantes, en conjunto, apenas sobrepasan la participación de Pfizer-BioNTech, pero quedan muy lejos de AstraZeneca (Cuadro 6).

Cuadro 6. Participación de los principales fabricantes de vacunas en la venta al fondo COVAX

	Total	AstraZeneca		Pfizer		Sinovac		Beijing IBP		Moderna		Scan Global		Janssen		Serum Life	
		Subtotal	%	Subtotal	%	Subtotal	%	Subtotal	%	Subtotal	%	Subtotal	%	Subtotal	%	Subtotal	%
Total	144026740	55154170	38,29	36746070	25,51	20996600	14,58	19490400	13,53	6012500	4,17	3000100	2,08	2263200	1,57	363000	0,25
Antigua y Barbuda	6000	6000	0,11														
Argentina	7066018	5393200	9,78				1672800	8,58									
Bahamas	158130	100800	0,18	57330	0,16												
Barbados	114840	100800	0,18	14040	0,04												
Belize	159300	100800	0,18	58500	0,16												
Bermuda	9600	9600	0,02														
Bolivia	8649351	1062500	1,93	4385160	11,93					1965600	32,69		0,00	1008000	44,54	228000	62,81
Brasil	13881637	9122400	16,54	842400	2,29	3916800	18,65										
Chile	2307809	818400	1,48			1489400	7,09										
Colombia	24801391	3024000	5,48	8856900	24,10	12920400	61,54										
Costa Rica	2559936	607200	1,10	1952730	5,31												
Dominica	122221	28800	0,05	63180	0,17					30240	0,50						
Ecuador	6083990	857760	1,56	3249810	8,84	1976400	9,41										
El Salvador	3606126	225600	0,41	380250	1,03					1500100	24,95	1500100	50,00				
Granada	124710	45600	0,08	69030	0,19					10080	0,17						
Guatemala	5936515	1747900	3,17	4188600	11,40												
Guayana	291542	120000	0,22	142740	0,39									28800	1,27		
Haití	1105623			128700	0,35									225600	9,97		
Honduras	5447725	604800	1,10	1592700	4,33					1750140	29,11	1500000	50,00				
Jamaica	1852874	904000	1,64	948870	2,58												
México	24615286	23583300	42,76	1031940	2,81												
Nicaragua	5851405	2794650	5,07	1790100	4,87		138000	0,71						993600	43,90	135000	37,19
Panamá	484321	184800	0,34	299520	0,82												
Paraguay	2437136	1181900	2,14	1215630	3,31		39600	0,20									
Perú	8261695	1476960	2,68	5291910	14,40		1492800	7,66									
Rep. Dominicana	463201	463200	0,84														
Saint Kitts y Nevis	21600	21600	0,04														
San Vicente y Granadinas	115800	45600	0,08	70200	0,19												
Santa Lucía	202471	74400	0,13	115830	0,32					5040	0,08			7200	0,32		
Surinam	144000	144000	0,26														
Trinidad y Tobago	184801	100800	0,18				84000	0,43									
Uruguay	148800	148800	0,27														
Venezuela	16756886					693600	3,30	16063200	82,42								

Fuente: elaboración propia con información de Organización Panamericana de la Salud (2022).

Ahora bien, un aspecto importante del desempeño de Beijing IBP en el marco del fondo COVAX es que la empresa estatal productora le ha ofrecido a la OMS el segundo precio más bajo (5,50 dólares por dosis) de los incluidos en el Cuadro 7. Mientras tanto, Sinovac Biotech Ltd. optó por no hacer públicos los precios de venta al fondo COVAX. En estas condiciones, solo podemos decir que, mediante Beijing IBP, el Gobierno chino optó por competir con las farmacéuticas transnacionales con precios castigados. Quedaría por ver si esta medida también fue replicada o no en el mercado global de las vacunas.

Cuadro 7. Precios de las vacunas vendidas al COVAX

Presentación	Fabricante	Precios ¹	
		2021	2022
Una dosis, solución	Beijing of Biological Products Co Ltd	\$5,50	\$5,50
	Sinovac Co Ltd.	²	²
Cinco dosis, solución	Janssen Pharmaceutica NV	\$7,50	\$7,50
Seis dosis, solución concentrada	Pfizer Overseas LLC	²	²
	AstraZeneca AB	\$4,00	\$4,00
Diez dosis, solución	Moderna Zwitzerland GmbH	\$10,00	\$7,00
	Serum Life Sciences Ltd.	\$3,00	\$3,00

¹ Dólares por dosis.

² El fabricante decidió no publicar los precios.

Fuente: elaboración propia con información de UNICEF (2022).

En materia de cobertura geográfica por marcas, también hay aspectos sobresalientes: AstraZeneca tiene presencia en 31 de los 33 países enlistados en el Cuadro 6 con una oferta que va de un mínimo de 9600 (Bermuda) a un máximo de 23583300 dosis (México). Pfizer-BioNTech ha sido vendida a 23 países con un mínimo de 14040 (Barbados) y un máximo de 8856900 dosis (Colombia). Las vacunas chinas se concentran en un número reducido de países: Sinovac en cinco y Beijing IBP en seis. Todavía más, Colombia absorbió el 61,54% de las vacunas vendidas por Sinovac; y Venezuela, el 82,42% de las de Beijing IBP. No dejan de llamar la atención las 39600 vacunas Beijing IBP destinadas al Gobierno paraguayo a través del fondo COVAX; se trata de un Gobierno sin relaciones diplomáticas con Beijing, pero la explicación es simple: fue una donación pagada por el Gobierno chileno, mas no una violación de la política de “una sola China”.

Ahora bien, tanto el Gobierno chino como las empresas transnacionales productoras de vacunas se han guiado por los mecanismos de mercado y, aunque han impuesto precios moderados a la OMS-OPS, los precios vigentes por dosis explican en gran medida por qué AstraZeneca ha sido la marca más solicitada; su precio de 4 dólares por dosis solo encuentra competidor en la compañía Serum Life Sciences Ltd. (Cuadro 7), sin embargo, todo indica que la capacidad de producción de esta última no alcanza para satisfacer la demanda.

Por otra parte, el hecho de que Sinovac Biotech Ltd. y Pfizer Overseas Ltd. no anuncien sus precios hace sospechar que son relativamente elevados; si así fuera, de nuevo la capacidad de producción de la segunda habría permitido cubrir una parte importante de la demanda, mientras que la de la primera debió quedar limitada por los intereses políticos del Gobierno chino. Todavía más, podemos suponer que las tecnologías utilizadas por Sinovac Co. Ltd. (basada en un virus inactivado o disminuido) y por Pfizer Overseas Ltd. (fundada en ARN o ADN genéticamente modificados para generar una proteína que por sí sola desencadena una respuesta inmunitaria) para producir sus vacunas respectivas también influyeron en la decisión de los Gobiernos compradores para preferir la segunda marca por sobre la primera.

En resumen, teniendo en cuenta la participación en el fondo COVAX para América Latina y el Caribe, las empresas privadas AstraZeneca y Pfizer-BioNTech tienen una política regional más abierta que la del Gobierno chino a través de las empresas estatales productoras de Sinovac y de Beijing IBP. Los precios establecidos por las empresas parecen haber determinado, en primer término, las preferencias de la OPS y de los Gobiernos por unas marcas sobre otras.

8. Conclusión

La política de “una sola China” es el límite infranqueable de la política exterior china. Hemos visto que, en el campo sanitario, esa doctrina ha determinado las preferencias políticas de las autoridades de Beijing con respecto a los Gobiernos de América Latina y del Caribe. Asimismo, hemos constatado la exclusión de los Gobiernos sin relaciones diplomáticas con la República Popular China y la concentración de la ayuda para combatir el virus SARS-CoV-2 en un número muy limitado de Gobiernos latinoamericanos y caribeños. En contraste, las autoridades estadounidenses, desde los primeros meses de la pandemia, pusieron en práctica una directriz política para extender la ayuda humanitaria destinada a combatir la COVID-19 a los Gobiernos sujetos a restricciones internacionales. En este marco, los datos factuales muestran que, para los países latinoamericanos, la cooperación sanitaria con Estados Unidos ha sido más importante que la ayuda proveniente de China:

En el campo de la “diplomacia de los cubrebocas”, el Gobierno chino se ha distinguido por el envío profuso de artículos EPP, mientras que las autoridades estadounidenses superaron a las chinas auxiliando a sus contrapartes latinoamericanas con material hospitalario e insumos sanitarios.

En el dominio de la “diplomacia de las vacunas”, debemos tener en cuenta que los Gobiernos de Beijing y de Washington compiten con medios desiguales: mientras que el primero ejerce un casi absoluto monopolio sobre los recursos económicos de la República Popular China, incluidas las farmacéuticas estatales (y, hasta cierto límite, la privada) productoras de las vacunas, el segundo solo dispone de los bienes públicos de Estados Unidos y su influencia sobre las empresas farmacéuticas transnacionales es limitada.

Aun así, hemos visto un Gobierno estadounidense más generoso que el chino cuando se trata de la donación de vacunas mediante los mecanismos intergubernamentales bilaterales. Los instrumentos de cooperación sanitaria multilaterales nos muestran otras problemáticas que deben ser atendidas mediante una agenda de investigación amplia. En efecto, la participación de las empresas productoras de vacunas contra la COVID-19 en el fondo COVAX de la OPS desplaza el análisis del campo de las relaciones de los Gobiernos chino y estadounidense con sus contrapartes latinoamericanas y caribeñas al de la competencia de las farmacéuticas chinas con las corporaciones farmacéuticas transnacionales.

El tema merece atención especial y ser desarrollado mediante una investigación más profunda, pero, por el momento, nos limitamos a señalar que pese a la retórica sobre sus vacunas como bien público global, el Gobierno chino se ha limitado a promoverlas recurriendo al mecanismo esencial del mercado: precios ventajosos con respecto a sus competidores. A pesar de ello, las estadísticas del fondo COVAX muestran una preferencia de los Gobiernos latinoamericanos y caribeños para comprar las vacunas AstraZeneca y Pfizer.

El desempeño de las vacunas Sinovac y Beijing IBP vuelven a llamar la atención sobre las limitantes de la cooperación sanitaria de Beijing con los Gobiernos latinoamericanos y caribeños derivadas de la política de “una sola China”. Así, pese a la ventaja de tener tras de sí el respaldo del Gobierno de la segunda potencia económica, las farmacéuticas chinas han perdido la competencia con las transnacionales occidentales, al menos en el marco del fondo COVAX para América Latina y el Caribe. Queda pendiente, como hemos indicado, extender la agenda de investigación a la competencia de las vacunas chinas en el mercado global.

En todo caso, para evaluar la cooperación sanitaria de los Gobiernos chino y estadounidense con sus contrapartes de América Latina y el Caribe, es necesario despojarse de los prejuicios fundados en la propaganda china para adoptar una actitud crítica basada en el análisis de los datos factuales.

Bibliografía

- Chang L., M. L. (22 de octubre de 2020). *China duplica a EEUU en ayudas a Latinoamérica durante la pandemia y amplía sus inversiones*. Fundación Andrés Bello. <https://fundacionandresbello.org/reportajes/china-duplica-a-eeuu-en-ayudas-a-latinoamerica-durante-la-pandemia-y-amplia-sus-inversiones/>.
- Cornejo, R. (2018). *La política cultural de China en América Latina*. El Colegio de México.
- Devonshire-Ellis, C. (21 de abril de 2021). Xi Jinping Speech at the Boao Forum for Asia Conference: Report and Analysis. *Silk Road Briefing*. <https://www.silkroadbriefing.com/news/2021/04/21/xi-jinping-key-note-speech-at-the-boao-forum-for-asia-conference-report-and-analysis/>.
- Gobierno de México. (22 de julio de 2020). *Comunicado N° 209. Videoconferencia Especial entre Cancilleres de China y de América Latina y el Caribe para atención de la pandemia por Covid-19*. Secretaría de Relaciones Exteriores. <https://www.gob.mx/sre/prensa/videoconferencia-especial-entre-cancilleres-de-china-y-de-america-latina-y-el-caribe-para-atencion-de-la-pandemia-por-covid-19?idiom=es>.

- González García, J. (2021). *El impacto de la Covid-19 en las relaciones de China con EUA, América Latina y Asia Oriental*. Universidad de Colima. http://www.ucol.mx/content/publicacionesenlinea/adjuntos/impacto-covid-19_517.pdf.
- Karásková, I. y Blablová, V. (24 de marzo de 2021). Le Logic of China's Vaccine Diplomacy. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2021/03/the-logic-of-chinas-vaccine-diplomacy/>.
- Ma, J. (13 de marzo de 2020). Coronavirus: China's first confirmed Covid-19 case traced back to November 17. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back>.
- Marín, B. (2 de febrero de 2020). Cómo China ha logrado levantar el hospital del Coronavirus de Wuhan en 10 días. *El País*. https://elpais.com/elpais/2020/02/02/icon_design/1580632227_180978.html.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2021). *Comunicado conjunto entre la República Popular China y la República de Nicaragua sobre el restablecimiento de relaciones diplomáticas*. People's Republic of China Government. https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/gongbao/202112/t20211210_10466242.html#:~:text=El%20Gobierno%20de%20la%20Rep%C3%BAblica,parte%20inalienable%20del%20territorio%20chino.
- Naciones Unidas. (21 de abril de 2020). Resolución 74/274. *Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/101/46/PDF/N2010146.pdf?OpenElement>.
- Organización Mundial de la Salud. (11 de marzo de 2020). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.
- Organización Panamericana de la Salud. (15 de junio de 2022). *Tracker COVAX Initiative-Covid 19 Vaccines deliveries in the Americas*. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMjASZDAxMmEYTIjNC00M2I0LWESMjUtYWQzZGQxNDc0ThhIiwidCI6ImU2MTBINzljLTJlYzAtNGUwZi04YTE0LTFlNGIxMDE1MTlmNyIsImMiOiR9>.
- Our World in Data. (15 de junio de 2022). *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. <https://ourworldindata.org/coronavirus>.
- Reyes Matta, F. (2020). *Pandemia. Efectos en América Latina y su interacción con China*. Simplemente Editores SpA. <https://www.fudecen.org/wp-content/uploads/2021/02/PANDEMIAEFECTOS-EN-AMÉRICA-LATINA-Y-SU-INTERACCIÓN-CON-CHINA.pdf>.
- Rubiolo, F. y Vadell, J. A. (29 de junio de 2020). China, América Latina y la 'diplomacia de las mascarillas'. *El País*. <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16938/china-america-latina-diplomacia-mascarillas>.
- UNICEF. (2022). *Covid Vaccine Prices*. <https://www.unicef.org/supply/media/11336/file/Covid-19-vaccine-prices.pdf>.
- US Embassy Caracas. (2020). *Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control. Fact Sheet: Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat Covid-19*. United States Government. <https://ve.usembassy.gov/fact-sheet-provision-of-humanitarian-assistance-and-trade-to-combat-covid-19/>.
- Wheaton, S. (18 de mayo de 2020). Chinese vaccine would be 'global public good'. Xi says. *Político*. <https://www.politico.com/news/2020/05/18/chinese-vaccine-would-be-global-public-good-xi-says-265039>.
- Wilson Center. (2022). *Aid from China and the US to Latin America amid the Covid-19 crisis* [Datos actualizados al 29 de abril de 2022]. <https://www.wilsoncenter.org/aid-china-and-us-latin-america-amid-covid-19-crisis>.
- Xinhuanet. (20 de abril de 2021). *Xi says China committed to making vaccines a global public good*. http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/20/c_139892805.htm.

¿ATRAPADOS SIN SALIDA? EL COMPROMISO SELECTIVO COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA EXTERIOR PARA UN PAÍS PERIFÉRICO

JUAN BATTLEME¹

Universidad Austral. Universidad del CEMA

Recibido: 27/07/2022

Aceptado: 18/08/2022

Resumen

En el inicio de la actual administración Fernández se reactualizó el debate acerca del rumbo que debería seguir la política exterior de la República Argentina. El presente artículo presenta las cuatro opciones existentes (aquiescencia, equidistancia, oposición y compromiso selectivo) y, a la luz de la transición y de la transformación que acontece en el escenario internacional, explica las razones por la cual el compromiso selectivo permite avanzar de manera proactiva en ambos contextos, los cuales se presentan como condicionantes para la política exterior del país.

Palabras clave: política exterior argentina, compromiso selectivo, equidistancia.

1 Licenciado en Ciencia Política (UBA). Máster en Relaciones Internacionales (FLACSO). Máster en Ciencias del Estado (UCEMA). Ha sido becario de Chevening y también de Fulbright. Se desempeña como profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Universidad Austral, en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad del CEMA. También es profesor de la Escuela de Guerra Aérea y Guerra Naval y director académico del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
Correo electrónico: jbattleme@hotmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5750-2728>.

Selective Engagement Strategy as Foreign Policy Alternative for a Peripheral Country

Abstract

At the beginning of Fernandez's Administration, a new ground for a debate was raised about the best foreign policy option for the new government. Four alternatives are presented (acquiescence, equidistance, soft/hard balancing, and selective engagement). The following paper presents selective engagement as the best way to navigate the current international juncture considering transition and transformation as the main challenges to our foreign policy.

Key words: Argentina's foreign policy, selective engagement, equidistance.

1. Política exterior y contexto internacional

Santiago Cafiero, canciller de la República Argentina, en una entrevista realizada al diario *Perfil* señaló: “(...) si se ideologiza la política exterior, lo único que se van a anunciar son fracasos (...)” (Fontevicchia, 2021, párr. 63). Esa expresión enmarca un consenso relativamente generalizado: en los asuntos vinculados con la dimensión internacional, “conviene” llevar a cabo una ejecución pragmática de las acciones a partir de parámetros establecidos por una determinada administración. En teoría, los liderazgos políticos intentan ajustarse a esa mirada. El pragmatismo, en el mejor de los casos, permite obtener dividendos políticos y, en el peor, evita costos innecesarios.

La forma de presentar determinadas acciones de la política exterior en el plano internacional es mediante el “interés nacional”, definiéndolo de la forma más amplia posible de manera tal de poder adaptarlos según las circunstancias y los tiempos políticos presentes. Bien se sabe que el establecimiento de los intereses nacionales y la capacidad de poder realizar una efectiva implementación de estos dependerán de múltiples factores asociados con su ejecución. La habilidad para hacerlo, y la “mirada” que se tenga del mundo, es importante en la definición de estos, así como en las herramientas elegidas para hacerlos efectivos.

Tradicionalmente se define el interés nacional en términos de poder. Por lo tanto, la política exterior tiene como función primaria contribuir a la conservación del poder y, eventualmente, aprovechar las circunstancias para expandirlo. Además, nutre y se nutre de las capacidades materiales, las ideas y los valores existentes en una sociedad. Es por ello que al analizarla consideramos cuatro cuestiones: 1) opciones o cursos de acción posible; 2) agenda; 3) actores e intereses; y 4) recursos y objetivos establecidos. Cuán amplios o limitados sean los objetivos trazados en la política exterior dependerá de dos factores: primero, de los recursos materiales e intangibles disponibles con los que cuenta un país; segundo, del tipo de régimen que estructura su vida política como nación. Si miramos la política exterior de una democracia, existe una discrecionalidad atenuada en la consecución y establecimiento de los objetivos que una u otra administración se proponga. Por el contrario, existe una discrecionalidad de mayor proporción si se trata de una autocracia o algún otro tipo de régimen autoritario. Base material y tipo de régimen se combinan en la elección de una política exterior.

La administración gubernamental que —circunstancialmente— comanda la política exterior se encarga de priorizar, confrontar y elegir qué camino seguir, qué intereses privilegiar y qué actores se beneficiarán o se perjudicarán. Las burocracias que están vinculadas al plano externo cumplen roles en su implementación y pueden —eventualmente— hacer descarrilar una política como resultante de la propia competencia entre agencias, su ineptitud o falta de interés en aquello que se quiere alcanzar.

Las resistencias domésticas cuentan, aunque dependerán de la capacidad del liderazgo político de maniobrar sobre y a pesar de ellas. Lo descripto anteriormente forma parte de las limitaciones internas que deben ser consideradas al momento de pensar y/o explicar la formación y la resultante de la política exterior.

Este factor no opera autónomamente, ya que existen dos condicionantes externos. El primero es una transición internacional que se caracteriza por una creciente bipolaridad sino-norteamericana, atenuada por una combinación de grandes poderes y poderes regionales con armas nucleares y suficiente peso económico para incidir tanto a nivel del sistema como en los regionales. Estos actores tienen un peso puntual en determinadas agendas, forman parte del entramado de conexiones occidentales en las que prima la interdependencia y articulan posiciones en temas de interés común. Japón, Canadá, Australia, India, Francia, Inglaterra, Alemania, Israel y Corea del Sur, consideradas democracias liberales enmarcadas en un sistema de mercado transnacional, son parte de esa red de seguridad común interconectada y de interdependencia que muestra su peso regional y global.

Rusia es un poder regional, pero forma parte de un sistema de alianza contrapuesto. El proceso que caracteriza la actual configuración polar es uno de competencia, rivalidad y acortamiento de los espacios cooperativos. Como consecuencia, el dilema de seguridad aparece en el horizonte de relacionamiento internacional con mayor intensidad, crece la entropía y surgen visiones relacionadas con el “ascenso de los demás” o, desde una mirada liberal constructivista, el “ascenso de los otros” o las identidades contrapuestas con sus tensiones consecuentes (Fukuyama, 2018; Schweller, 2014; Russell Mead, 2014; Zakaria, 2008).

Esa primera condición estructural presenta dos coyunturas superpuestas. La primera es la todavía persistente crisis de salud global del COVID-19, que llevó a un desgaste del orden multilateral global, provocó restricciones políticas y la terminación de la etapa considerada como de hiperglobalización, caracterizada por flujos de personas con consecuencias que se extienden hasta la actualidad. En simultáneo, dio origen a la llamada “diplomacia de las vacunas” y a pedidos —sistemáticamente bloqueados por China— para investigar las causas del origen de la pandemia (Battaleme, 16 de abril 2020). Esta situación aceleró la transformación tecnológica y aumentó las presiones en el campo de la seguridad internacional con visiones mixtas sobre el futuro (Posen, 2020). Esta situación fue desfavorable para la Argentina y su economía, y un desafío para la coalición gobernante del que no salió indemne.

La segunda coyuntura la generó la invasión de Rusia a Ucrania y la consecuente crisis geopolítica entre Estados Unidos y la OTAN contra Rusia, que actualmente se extiende hasta China, como consecuencia de la nueva estrategia de esta organización, e incluye a Irán.

Devenida en una guerra de desgaste con consecuencias e impactos que eventualmente pueden terminar en una recesión económica global e inestabilidades políticas varias como resultado del alza de los precios de los alimentos y de la energía, representó un cambio en la tendencia, brindando oportunidades para la Argentina. En tanto proveedora de alimentos y también por sus reservas de energía, fue invitada a participar en aquellos foros donde líderes del mundo percibían que el país podía contribuir a mermar la emergencia, como fue reflejado en las giras presidenciales al G-7, a la Cumbre de las Américas y las visitas a Europa y Estados Unidos.

Sin embargo, la situación doméstica previene que dichas circunstancias puedan ser explotadas de manera adecuada por tres razones bien conocidas: 1) el grado de restricciones

internas al comercio exterior de alimentos; 2) la falta de infraestructura e inversiones que tiene para extraer y exportar la energía de su suelo, ya que la voluntad de invertir capital en el país por la volatilidad e incertidumbre política tiende a ser baja; y 3) la dinámica establecida por una coalición gobernante débil, con múltiples internas, limitados por los problemas de la deuda externa e interna y con ideologías divergentes sobre cómo funciona el mundo.

En general, se reconoce que la situación de transición y potencial bipolaridad como sistema estructurante del orden internacional permanece elusiva, y si bien hay síntomas de “guerra fría”, Argentina corre el riesgo de caer nuevamente en una situación estructural que podríamos identificar como la “trampa de la elección”, a medida que la competencia sino-americana se torna cada vez más rígida e intensa.

La segunda condición es la que resulta de la transformación digital. Esta afecta todos los planos del quehacer humano, repercutiendo en el futuro de la seguridad internacional y el bienestar económico, estableciendo las condiciones de la próxima hegemonía. Ian Bremmer, en su artículo “The Technopolar World” (2021), presenta una división del mundo en tres grupos que compiten entre sí generando tensiones internacionales. Los “tecnoglobalistas” defienden una mirada del mundo a partir de la integración tecnológica, el armado de redes “horizontales y verticales” (Slaughter, 2016) y la disminución de fronteras que posibilitan las empresas globales tecnológicas. Estos son los actuales defensores de la globalización. Un segundo grupo, los llamados “campeones nacionales”, enfatizan el partenariatado con el sector privado, la protección de la seguridad nacional y la ayuda y asistencia a la competencia en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo nacional. Ven en la expansión del mundo digital una oportunidad para la lucha por el poder internacional. Finalmente, los “tecnoutópicos” aspiran a que la revolución tecnológica produzca en el mundo cambios que alteren la realidad presente en una dirección positiva y de abundancia.

La política exterior de la Argentina parece orientarse hacia el segundo grupo, aunque parte de su fortaleza se encuentra en empresas que han logrado desarrollarse como pares entre aquellos del primero.

Si bien no existe un consenso que defina si enfrentamos mayores vulnerabilidades que beneficios, su existencia obliga a los Estados y al conjunto de la sociedad civil a ajustar sus estrategias con relación a los impactos que tendrán todas aquellas tecnologías conocidas como de “empoderamiento masivo”: la inteligencia artificial, los anchos de banda (5G), la biología digital y la exposición a volúmenes masivos de datos, entre otras. Las vulnerabilidades que crea la cuarta revolución industrial implican ventajas que crean ganadores y perdedores claros.

La política exterior debe entenderse entonces como el proceso de interacción entre las condiciones estructurales, la coyuntura y las necesidades domésticas, siguiendo un formato de referencia común a todas las naciones: los intereses vitales y los deseables, los cuales —en tanto objetivo de consecución— son sus indicadores de éxito o fracaso en el plano internacional.

Al fin y al cabo, la política exterior es acerca de las oportunidades que se presentan y cómo se aprovechan, considerando que los contextos la posibilitan y también la condicionan.

En este sentido, existe un debate actual en relación con el presente y futuro de la política exterior de la Argentina. A su interior se verifican cuatro posiciones: la equidistancia y sus variaciones, la oposición/resistencia, la aquiescencia y lo que llamaremos “compromiso selectivo” a partir de la conceptualización de Robert J. Art (1998-1999) en su artículo “Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement”.

Todas estas opciones son válidas para un país periférico, sin embargo, esta última es la que mejor permite navegar la transición y la transformación tecnológica. Una vez presentadas las alternativas contendientes, exploraremos el compromiso selectivo como una alternativa viable y mejor frente a las opciones contendientes, concluyendo el presente artículo con una reflexión sobre la posibilidad de su implementación y el lugar que el compromiso selectivo tiene en el debate.

2. Aquiescencia, equidistancia y resistencia como opciones de política exterior para un país periférico

El rango de ejecución de la política exterior que poseen los países varía en función del poder que tienen y de la capacidad de incidir en la estructura regional e internacional. Es directamente proporcional a los recursos materiales de poder que poseen y, eventualmente, a la influencia que pueden ejercer. La diferencia con los grandes poderes es que la posición estructural de estos les permite disponer de opciones asociadas a la búsqueda de hegemonía, situación vedada para los países periféricos. Carlos Escudé (2012) es quien mejor define la condición periférica de determinados países. Ser periférico implica: a) no ser miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; b) no ser superpotencia económica como Japón o Alemania; c) ser países desarrollados o subdesarrollados.

Conociendo las ambigüedades que su definición presenta, Escudé (2012, p. 15) decide, por contraposición, definir a aquellos países que podríamos considerar “centro” a partir de las siguientes características: a) miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; b) superpotencias económicas; y c) aquellos que poseen armas nucleares de manera legal mediante el Tratado de No Proliferación. Rusia, al igual que países como la India, podría ser considerada centro en el aspecto militar, y periférica en el económico. En el caso de los países periféricos, las opciones de política exterior se resumen a una discusión en materia de autonomía, contrapuestas con las discusiones de los países centrales acerca de la hegemonía. En este sentido, Míguez (2017) desarrolla a partir del concepto de “autonomía heterodoxa” de Juan Carlos Puig una idea complementaria con la mirada de Escudé, en la que la autonomía “es la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (p. 211). Los países periféricos enfrentan lógicas jerárquicas en tanto son tomadores de reglas. Argentina, en su condición de país periférico, se encuentra en el juego de conservar y eventualmente incrementar su autonomía, expresada en términos de poder.

La segunda definición operacional se encuentra en que todos los países establecen su

acción en el plano internacional a partir de la concepción de “interés nacional”, definido de una forma lo suficientemente amplia de manera tal que cada administración pueda darle sentido a partir de aquello que considera las prioridades del país y de la administración. Una vez establecidos los intereses, suelen ser perdurables, pero transformados en puntos de agenda o en área de cuestión vemos que su perdurabilidad cobra el margen suficiente de flexibilidad para poder adaptarlos a las circunstancias contextuales. Art (1998-1999) los divide en dos grandes grupos: aquellos que son considerados “vitales” y los “deseables”. Los primeros están directamente vinculados con la seguridad del Estado y el bienestar de su sociedad. Los segundos hacen que vivamos en un mundo “mejor”, reflejando los valores que constituyen a una sociedad. La prioridad se encuentra en los vitales, ya que las consecuencias de no encargarse de ellos se traducen en costos para el país. Los costos de desatender los intereses vitales implican un arco de posibilidades que pueden ir desde severos hasta catastróficos, directos y de impacto inmediato, aunque existe la posibilidad de que algunos puedan ser de largo plazo, como la degradación de capacidades militares y su impacto en la seguridad del país.

Los costos involucrados por no cuidar los deseables son de una severidad menor en tanto suponen, en el caso de un actor periférico, acompañar políticas de orden mundial estructuradas con base en determinados valores que hacen al *statu quo* establecido por determinadas potencias. El beneficio de acompañar suele ser mayor que no hacerlo, no son descartables, pero suelen ser intercambiables en cuanto aparece una contraposición con los vitales. Los impactos suelen sentirse en el largo plazo, aunque no con la misma intensidad por distintos países.

Los intereses son el “ancla” del accionar del Estado en el plano externo. Traducidos a la agenda política, permiten ver el grado de proactividad en la acción de alcanzarlos, la búsqueda de aliados tanto circunstanciales como permanentes y explican tensiones y contrapuntos existentes en el plano internacional. También actúan como brújula e indicadores, ya que a medida que son traducidos en puntos de la agenda, se puede observar la efectividad en el cumplimiento de estos.

A principios de la administración de Alberto Fernández, se produjo un debate —en los círculos académicos, pero que alcanzó la esfera política— sobre cuál debería ser la estrategia de posicionamiento externo del país como política exterior y la definición de intereses. Ese debate partió de un acuerdo general tanto en el ámbito académico como en el político: un reconocimiento de que la política exterior de Argentina es la de un país periférico con una autonomía limitada producto de sus vulnerabilidades, las limitantes estructurales existentes y sus múltiples potencialidades. En el mejor de los casos, puede ayudar a mantener su posición estructural; en el peor, que los impactos negativos no la sumen en una crisis más profunda de la que se encuentra.

Ejemplos de ello se encuentran en las declaraciones públicas de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, cuando señalaba (en los coletazos de la crisis financiera de 2008): “(...) no nos caímos nosotros, el que se cae es el mundo sobre nosotros (...)”

(CFK: “No nos caímos del mundo...”, 2012, s.p.), o del ministro de Economía Axel Kicillof, que declaró: “(...) para tranquilidad de todos los Argentinos es que hemos trabajado fuerte desde el 2008 para que la economía argentina no se vea afectada (...)” (*La economía argentina...*, 2015, párr. 2). Esta interpretación de cómo impactan los asuntos mundiales se encuentra en todo el arco político del país, como en la singular frase del entonces presidente Mauricio Macri: “(...) veníamos bien, pero de golpe pasaron cosas (...)” (eltrece, 2018), al hacer referencia a la coyuntura internacional que terminó desembocando en la crisis económica que sentenció al Gobierno de Cambiemos.

Finalmente, el ministro de Economía Martín Guzmán explicaba a la luz de sus desmanejos económicos que la Argentina registró “una fuerte recuperación económica”, aunque advirtió que el desafío más “complejo es el problema inflacionario”, que se ha intensificado con la guerra de Ucrania (*Martín Guzmán dijo que...*, 2022, párr. 1). Corolario: es el mundo el que limita al país, no las acciones que se llevan a cabo desde la administración. Esta mirada señala invariablemente que el país se encuentra “condenado al éxito”, en palabras del expresidente Eduardo Duhalde en el año 2002, pero el mundo no ayuda.

Un consenso menor existe en torno a la figura del país como “potencia media”. A pesar de ser parte del G-20, difícilmente pueda Argentina ser considerada como tal. No posee las condiciones materiales, su rol social internacional se encuentra disminuido y no se le podría conferir ese estatus siguiendo la línea argumental establecida por Barry Buzan (2004) de la interrelación de capacidades materiales y estatus social en la política internacional.

Asimismo, ya no se encuentra entre las principales economías del mundo. Su PBI está en la posición 31 del mundo, según el International Monetary Fund (2021), 30 en materia de población global, 45 en exportaciones y 54 en importaciones, además, 78 en PBI per cápita según el Observatorio de Complejidad Económica (OEC). En el plano militar, ocupa la posición 40 y sigue en descenso según el Military Strength Ranking de la Global Firepower (GFP). La posición material denota una condición de potencialidad de poder medio, pero no una realidad. Sí se encuentra en condiciones de explotar una condición de liderazgo periférico o situacional. El resto de las potencias no reaccionan como si estuvieran frente a una potencia con la envergadura de “media” en su acervo de intereses (Battaleme, 2022).

Potencia media para algunos. País medio para otros. No son lo mismo. Para la aquiescencia y el compromiso selectivo, la conceptualización pasa por país medio. Como veremos a continuación, para la equidistancia y la política de oposición pasa por la categoría potencia media.

La primera de ellas es una política exterior identificada con la “aquiescencia”, en tanto conformidad, aceptación y/o plegamiento. Esta es descrita en el trabajo de Russell y Tokatlián (2013) como el resultado de aceptar la condición subordinada del país a una esfera de influencia, la cual, por la posición geográfica, está vinculada a Estados Unidos, pero que actualmente bien puede ser extendida a China. Dicha condición se asimila para buscar espacios de cooperación subordinada asumiendo como propia —en el campo de la seguridad internacional— la agenda de la potencia central, lo que disminuye al mínimo

la posibilidad de confrontación. La aquiescencia es una política subordinada, por lo tanto, depende de una potencia hegemónica con una aspiración centrada en conservar el poder y en que no se reduzcan los márgenes de operacionalización de sus acciones, las cuales por definición son limitadas.

El plegamiento o acoplamiento es el rasgo definitorio de este tipo de política. La prioridad está puesta en la relación con el centro de poder. Independientemente del país que domine, la posición es clara: solo de manera articulada con la potencia central se puede lograr la consecución de los intereses nacionales. Esta línea de acción suele identificarse con componentes de la política exterior del ex canciller Guido Di Tella. Similar cuestionamiento se le realizó a la administración Macri, cuando promulgaba una política de “reinserción argentina con el mundo”, que se traducía en una cooperación con Occidente, como lo probó la cumbre del G-20 en Buenos Aires, sin dejar de explorar buenas relaciones con Rusia y China, pero la prioridad la tenía Estados Unidos. Un claro ejemplo de ello puede observarse en el caso de Venezuela y el polémico apoyo a Juan Guaidó como presidente de Venezuela en condiciones que bien pueden ser consideradas en detrimento de la estabilidad democrática. El apoyo a la “Venezuela de Guaidó” y la pertenencia al Grupo de Lima tenían un elemento transaccional con la administración de Donald Trump. Esto le permitió a la entonces oposición presentar la discusión como “golpismo por limones”, en referencia a la apertura de ese producto al mercado norteamericano. Esa discusión se extendió al plano de la seguridad internacional, cuando la oposición cuestionaba la Directiva de Planificación de Defensa Nacional (DPDN) promulgada por Macri, los convenios con la Guardia Nacional de Georgia y otro tipo de acuerdos bilaterales con Estados Unidos como una concesión a la política de seguridad hemisférica dictada por Washington mediante el Comando Sur, como formas de alineamiento y de alienación con el espacio regional (Tokatlián, 2017). Estos son algunos ejemplos de aquello que se conoce como “políticas de acomodamiento”, tal como lo señalan Jesse et al. (2012), que involucran distinto grado de alineamiento con la potencia central.

Un segundo grupo es aquel que hace referencia a la “equidistancia”. Este tiene el mérito de haber iniciado el debate y de tener el mayor número de defensores en torno a cuál debe ser la postura que debería asumir el país en materia de política exterior. El trabajo de Carlos Fortín et al. (2022) reúne a un grupo de destacados “equidistantistas” que presentan de manera coherente sus argumentos.²

Estos comparten una posición clara en su objetivo de base: evitar caer en la trampa que supone una versión 2.0 de la Guerra Fría del siglo XX (Battaleme, 2020). Reconocen el peso de la estructura internacional, pero buscan evitar los impactos más adversos de la competencia estratégica entre China y Estados Unidos.

Defienden el multilateralismo y la necesidad de diversificar las relaciones con otros po-

2 Cabe destacar que en un artículo reciente de Jorge Heine (2022) trata de separar el no alineamiento activo de la diplomacia de equidistancia, haciéndolo desde una crítica a la geometría variable, señalando que “a veces” es necesario elegir. De esta forma, realiza una reinterpretación de las ideas compartidas en su libro, acercándose al compromiso selectivo.

deres del sistema internacional y ajustan la conducta externa al peso de las reglas de derecho internacional. Su aporte es entender la equidistancia como una de geometría variable y sus mayores desacuerdos se encuentran en el tipo de geometría necesaria de cara a lidiar con potencias como China o Estados Unidos.

La equidistancia es presentada por Tokatlián (2021) como una posición no simétrica, en la que se asume la disparidad existente entre los núcleos de poder a los efectos de reforzar los componentes equidistantes de esta frente a uno u otro interlocutor. Esto supone algo similar al “ni contigo ni con el otro, tampoco en contra tuyo ni en contra del otro”. El objetivo es evitar caer en dinámicas de balance o de plegamiento, busca la “prudente distancia de la cercanía segura” (Tokatlián, 2021, p. 62).

Este grupo presenta variantes. Esteban Actis y Nicolás Creus (2021) abogan por una variante del no alineamiento activo, que le da nombre al trabajo. Su mirada no solo aspira a deflactar las tendencias negativas de la bipolaridad: mantener la equidistancia respecto a las potencias es parte del trabajo, pero la otra parte igual de importante resulta de abrir el arco de relaciones a actores del mundo postoccidental (Actis y Creus, 2021, p. 110), sin embargo, reconocen lo complejo de dicha tarea producto de un contexto —al cual bautizaron como “bipolarismo entrópico”— que no genera orden como consecuencia de la incertidumbre imperante (Actis y Creus, 2021, p. 101).

La equidistancia también divide a los autores acerca de la necesidad de presentar a los actores como “neutrales” frente a la competencia estructural. Esto se debe a la reminiscencia que la nueva competencia bipolar tiene en materia de tipo de régimen que es presentado como un enfrentamiento entre las democracias liberales occidentales versus los regímenes autocráticos, y aunque ambos comparten la vinculación a la estructura capitalista interdependiente, las condiciones de la transformación que enfrentamos hacen que sean vistos como adversarios en un sinfín de agendas, reduciéndose el margen de cooperación.

¿Se puede ser neutral frente a la agresión de Rusia a Ucrania? Para una parte de los equidistantistas, es mejor no tomar partido y dejar que la situación se resuelva a nivel estructural, ya que apoyar a alguna parte implicaría costos frente a la otra. La opción es dejar evolucionar situacionalmente al conflicto argumentando la distancia política del evento. De esta forma, se busca establecer una “distancia prudente y segura” que implique determinar qué hacer cuando los grandes poderes colisionan entre sí, especialmente cuando aparecen presiones de alguna de las partes o de ambas. En ciertos aspectos, la política involucra el alejamiento premeditado frente a la perspectiva que presenta asumir posiciones, pudiendo presentarlo como neutralidad.

No obstante, otro grupo argumenta que la equidistancia no significa ser neutrales en relación con el accionar de los grandes poderes, en especial cuando violan el derecho internacional. Ser equidistante puede implicar inclinarse por alguna de las partes de ser juzgado necesario en función del contexto, tal como señala Jorge Heine (2021) al presentar la versión troncal del no alineamiento activo.

Finalmente, Bernabe Malacalza, junto con Esteban Actis (Actis y Malacalza, 2021), rea-

lizan una segunda variación a la equidistancia, señalando —a partir de la experiencia en el sudeste asiático— que es una póliza de seguros que maximiza rentabilidad, proveyendo contingencia al riesgo y construyendo una relación sólida con ambos sin abandonar su postura autonómica. Variaciones en la intensidad de la distancia, pero considerando siempre las limitaciones estructurales. Malacalza observa la equidistancia en términos positivos e incluso como política proactiva, promoviendo un ejercicio de superación a los límites estructurales. Ambos elaboran la conceptualización de “autonomía líquida”, que es la idea de poder implementar políticas resistiendo presiones, siendo proactivos y planteando variaciones y flexibilidad ante los desafíos y oportunidades que presentan los escenarios de mundialización y Westfalia (Actis y Malacalza, 2021, p. 124).

Mariano Turzi (2020) realiza dos críticas a la equidistancia. La primera es la ausencia de un cálculo efectivo de la economía política internacional y las vinculaciones entre Argentina y esos países. Esa situación previene la equidistancia. La segunda crítica que realiza es como consecuencia del endurecimiento de la relación política entre ambos poderes. Aun cuando se quiera escapar de la lógica binaria de la bipolaridad, esta igualmente alcanza al equidistante, ya que eventualmente forzará a optar o, en su defecto, sentir las consecuencias.

Un tercer grupo propone desarrollar una suerte de política de resistencia o “balance blando”, como lo señala Robert Pape (2005), o en sus versiones de balance “semiduro” u “opaco”, en palabras de Christopher Layne (2006).

Se presentan como constructores de autonomía, pero siguiendo los lineamientos de la autonomía secesionista (Míguez, 2017), la cual es activa en el entorpecimiento de las acciones de la potencia hegemónica y busca formar alianzas con actores disruptivos o parias en materia del orden internacional vigente. Esa política tiene consecuencias directas sobre la población, principalmente en su aislamiento con las potencias más ricas del planeta. Para este grupo, el problema se encuentra en la condición hegemónica regional de Estados Unidos en particular y de Occidente en general y en la aquiescencia de las élites latinoamericanas. La autonomía no es solo de un país, más bien se centra en América Latina y en alguna idea del llamado “sur global” (Morgenfeld, 2016), incluso algunos llaman a una “insubordinación fundante” (Gullo, 2008) que permita romper los lazos de dependencia.

Nacionalistas de amplio espectro, asocian liberalismo a pobreza y alianza con los países del tercer mundo a liberación. Críticos acérrimos de Gran Bretaña y de Estados Unidos, ven el fracaso del proyecto latinoamericano en la alianza espuria entre las élites locales y las de los países centrales. Contradicciones aparte, no cuestionan a quienes desafían el orden liberal occidental, de hecho, lo ven como algo susceptible a ser emulado; impulsan una relación cercana con China y Rusia en tanto tienen la capacidad de contrabalancear el poder norteamericano en la región. Asimismo, ven en los BRICS un medio de coordinación global, al igual que una fuente de resistencia a la conducta que consideran agresiva y unilateral de Estados Unidos como potencia hemisférica. Apelan al balance externo basado en alianzas, que permita obstaculizar determinadas conductas que lleva a cabo la potencia hegemónica. Una acción de balance directo es considerada costosa y riesgosa, a menos que todos tengan

la certeza de que actúan de manera coordinada. Sin embargo, en una estructura de incentivos desigual, esto es difícil de alcanzar. Celebran declaraciones, como la que brindó el presidente Alberto Fernández en Rusia cuando señaló: “Estoy empecinado en que la Argentina tiene que dejar de tener esa dependencia tan grande que tiene con el Fondo [Monetario Internacional] y Estados Unidos, tiene que abrirse camino hacia otros lados y ahí Rusia tiene un lugar muy importante” (Bimbi, 2022, párr. 2), para luego proponer “que Argentina tiene que ser la puerta de entrada para que Rusia ingrese a América Latina” (párr. 5).

Como contrapartida a las opciones presentadas, el compromiso selectivo propone una política activa y reactiva cuando sea necesario. Busca oportunidades incluso en una coyuntura adversa, apoyándose en las capacidades existentes en el campo económico propio y siendo conservadores en el de la seguridad internacional, en especial con el entrecruzamiento de intereses de los grandes poderes en la región de pertenencia.

3. El compromiso selectivo como opción de la política exterior argentina

Originariamente, el compromiso selectivo es presentado como la manera más precisa de ordenar el sistema internacional para Estados Unidos frente a otras alternativas que consumirían demasiados recursos y planteaban intereses nacionales laxos o suponían abandonar compromisos previos. Bien podría argumentarse que esta solo sirve como opción para la ejecución de una política hegemónica, sin embargo, la clave inicial de su argumentación es útil para un país periférico: la necesidad de cierta “humildad” en función de las capacidades disponibles y la elección de los medios apropiados. Dicha humildad se traduce en evitar los problemas de sobreactuación o desatención que aquejan a todos los países por igual. Además, construye acción a partir de una serie de indicadores que refuerzan la relación costo-beneficio de la acción, a saber: el establecimiento de las metas básicas, la acción selectiva temprana, la primacía de la relación interestatal y las consideraciones sobre el uso de la fuerza. Estas premisas obligan a establecer cierta claridad en el accionar y en los objetivos, como también en los intereses nacionales como eje de la acción política para establecer una política que limite al máximo la ambigüedad y envíe señales claras a socios, aliados y detractores.

Si miramos las metas básicas, estas deben ser trasladadas a la agenda en la forma más estrecha posible, limitando los espacios de confrontación de forma tal de poder ejercer una economía en los medios que se necesitan para la concreción de estos. Una buena política de compromiso selectivo es aquella que establece objetivos limitados y escalonales. Cabe destacar que esa “economía de esfuerzo” no significa una política gris o mediocre.

Si bien existen puntos de contacto con la equidistancia y la autonomía heterodoxa, la diferencia se va a encontrar en un punto concreto: el compromiso selectivo obliga a desambiguar las opciones, dejándole en claro a cada actor la agenda de convergencia y las divergencias. Su trabajo emerge a partir del establecimiento de la agenda y de la vinculación de cuestiones, identifica a actores e intereses y combinaciones de opciones posibles. Traslada

el peso de la carga de la interacción en el país periférico y su capacidad de anticipación burocrática en la construcción de la agenda de interacción.

La acción selectiva implica “seleccionar” opciones a partir de aquello que tenemos para ofrecer al mundo, buscando la apertura a terceros Estados, potencias medias o redes que permitan maniobrar una situación de bipolarismo conflictivo. Ataca de lleno la situación de bipolaridad marcándole a cada contraparte las agendas comunes, los límites y los márgenes de maniobra. En esencia, hay que elegir qué discusiones dar y comunicarlo de forma clara, sin cerrar la opción de avanzar en otras cuestiones igual de importantes, aunque no urgentes o coyunturales. Las discusiones que inevitablemente planteen las potencias estarán acotadas, serán duras, pero tendrán la ventaja de no moverse en los problemas de la ambigüedad.

Bien podría decirse que la lógica supone hacer negocios con todos, pero en el campo de la seguridad la prioridad se centra en Estados Unidos y Occidente, en particular en el hemisferio occidental. En materia de valores, se encuentra cercana con las democracias liberales; no obstante, el objetivo es fortalecerlos al interior más que condenar a actores externos a pesar de lo que demande la potencia hemisférica.

Esto implica un equilibrio entre hacer “demasiado” o hacer demasiado poco, ya que el punto de partida está relacionado con la dinámica interna y cómo esta afecta a la internacional. La equidistancia es acerca de encontrar una posición “cómoda”, mientras que el compromiso selectivo es encontrar la acción adecuada.

El punto de partida es establecer qué le conviene al país, planteando cierto grado de “egoísmo” en el accionar, pero comunicándole claramente a la contraparte las razones de las decisiones.

¿Qué pasa cuando seguridad y negocios se contraponen, como sucede en el campo digital? El compromiso selectivo es claro: segmentar sin excluir y articular espacios, lo cual demandará un grado de sofisticación en todo el proceso de negociación. Seguridad prioriza, pero no anula posibilidades.

En materia de acción temprana, la anticipación a eventos que pueden ser considerados en detrimento de los intereses vitales es clave, ya que permite desplegar acciones precautorias antes que tratar de corregir los llamados “hechos consumados”. La diplomacia preventiva se vuelve clave. La relación de Argentina con temas como la pesca en el Atlántico sur, la Antártida, el litio o una guerra en el Pacífico pueden afectar severamente al país, por lo tanto, la construcción de escenarios y cursos de acción posibles son mandatorios.

Con respecto a la primacía de la relación interestatal, implica aceptar que, aun en un mundo interdependiente, hay períodos en los que la globalización queda presa de la competencia geopolítica. Si bien vivimos en un mundo de descentralización del poder, la guerra entre Ucrania y Rusia demuestra que: a) puede volver a centralizarse; b) los actores no estatales alinean sus intereses en tanto les convenga o no dispongan de recursos suficientes como para actuar de manera contraria a aquello que comanda el Estado; y c) la existencia de redes horizontales y verticales obliga al Estado a coordinar múltiples entidades e intereses, como también regular relaciones. El compromiso selectivo obliga al Estado periférico a ver

las redes de contactos e intereses de las contrapartes para hacer avanzar el interés nacional entendiendo las barreras potenciales a su implementación.

En cuanto al uso de la fuerza, reconoce la condición defensiva del país, sosteniendo una posición estratégica clara en relación con la potencia hemisférica sin comprometer sus intereses de seguridad, aunque manteniendo una posición clara respecto al avance unilateral sobre sus intereses, en especial cuando existe una situación territorial irresuelta en el Atlántico sur que, como sistema integrado, tiene tres componentes: uno unilateral, que es el control del océano Atlántico, uno bilateral, que se relaciona con la situación de ocupación de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur —donde inevitablemente hay que trabajar con el Reino Unido de Gran Bretaña—, y una situación multilateral que se relaciona con el futuro de la Antártida y el *statu quo* territorial que devenga en los próximos años.

Felipe de la Balze (2019) es quien inicia esta mirada sobre la política exterior, ya que fue el primero en establecer los contornos del compromiso selectivo. En el plano de la seguridad, señala que no hay margen para realizar acciones que comprometan la seguridad hemisférica ni tampoco espacio para incorporar capacidades militares o realizar acciones que sean percibidas como desafíos a las pautas del orden de seguridad hemisféricas establecidas por Estados Unidos.

De esta manera, marca una diferencia concreta con el realismo periférico de Carlos Escudé (2011), que proponía, entre otras cosas, un intercambio de negocios que seguía la lógica de “comprarle a quien nos compra”, buscando equipamiento militar secundario en China, en tanto este no alterara el balance de poder regional y que esta situación pudiera ser tolerada por Estados Unidos con las posiciones revisionistas.

Diferente es el plano económico, en el cual ambas naciones, aun cuando se encuentren en un proceso de desacoplamiento en áreas relacionadas como la tecnología digital, están profundamente integradas en la economía mundial, y si bien se crearán zonas de influencias, se mantendrán numerosos entrecruzamientos entre ambos países (De la Balze, 2019, p. 194).

El proceso de complementariedad económica hace que maximicemos nuestra condición de socios comerciales y que la revolución tecnológica de China permita anclar un desarrollo en condiciones que sean beneficiosas para ambos países. Integrar la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) no es contraria a la seguridad de Estados Unidos y presenta beneficios concretos para Argentina. Pero hay que tener algún cuidado con algunas infraestructuras, en particular por ubicación o sensibilidad en el campo de la seguridad internacional. En todo caso, esta acción demanda una mesa integrada para entender los márgenes disponibles en una secuencia estructural de “doble periferia”, como es la que enfrenta en la actualidad, situación que podría definirse como el problema que afrontan los países periféricos cuando encuentran una situación geográfica en la que el ascenso de una potencia se cruza con la declinación de otra (Battaleme, 2016).

Como estrategia de política exterior, el compromiso selectivo presenta varias ventajas: 1) reconoce las áreas de compatibilidad y aquellas en las que existirá oposición a uno u otro actor. Por lo tanto, las preferencias, necesidades y señales deben ser consistentes. La credi-

bilidad de los compromisos asumidos será la moneda de cambio. La economía argentina posiblemente tenga un rostro más oriental, pero no en detrimento de Occidente, lo cual no debería traducirse a sus discusiones de seguridad internacional; 2) traza líneas claras de convergencia y divergencias en base a sus intereses; 3) explicita los intereses vitales y los deseables. Los primeros son: abrir mercados para las exportaciones, fortalecer la conectividad con el mundo, modernizar la economía del país a los requerimientos de la cuarta revolución industrial; 4) en materia de defensa, demanda una política realista en materia del Atlántico sur, en tanto reconoce que el avance unilateral británico —producto de políticas contradictorias e ineficientes— obliga a realizar un esquema de vinculación de cuestiones lo más amplio posible en un contexto de debilidad. De no tener presente esta premisa, los intereses del país en la Antártida como espacio vital se verán severamente afectados en los próximos años. Si se opta por confrontar, será mejor equiparse adecuadamente, ya que no hay nada más vano que una amenaza fútil, aunque ello pueda generar trastornos con otras agendas. En este sentido, se trata de mirar la política bilateral con Gran Bretaña prescindiendo de las pasiones domésticas; 5) organiza el esquema de defensa con base en dos escalones: uno cooperativo multilateral con los actores vecinos presentes en la región y otro componente unilateral que permite pensar la ejecución de opciones de denegación de área, dándole un sentido funcional a la política de defensa; 6) permite poner en pie de igualdad la dimensión económica de la política internacional con la defensa, ya que la base del éxito del compromiso selectivo es la coordinación e interacción inteligente en la articulación de intereses de las agencias que conforman el Estado, la dinámica estructural y la comunicación de las acciones tanto en el ámbito exterior como en el doméstico, en el que las resistencias a determinadas acciones suelen ser inmediatas. El compromiso selectivo ataca los problemas de la situación estructural teniendo presente la coyuntura internacional y la posición relativa de la Argentina.

4. Reflexiones finales: ¿atrapados?, sí. ¿Con salida?

Es inevitable que las condiciones estructurales terminen por atrapar a los países medianos. Eso no significa que no existan márgenes de maniobra para implementar los intereses nacionales. Estos son construidos cuando se establecen con claridad y egoístamente cuáles de las opciones existentes son mejores para el mayor número de conciudadanos. El éxito depende de varias cuestiones, pero el fracaso está relacionado con la capacidad de gerenciamiento del país; evidentemente, la calidad del Gobierno importa, según manifiesta Hans Morghentau (1986).

El canciller argentino, Santiago Cafiero, hizo exactamente lo opuesto a lo que declaró con su accionar de ideologizar la política exterior de la administración Fernández. Rechazó la invitación a que Argentina se sumara al proceso de incorporación a la Organizaciones para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y se abrazó a la posibilidad de ingresar al BRICS junto con Irán bajo los auspicios de China. Además, se suceden cues-

tiones vinculadas con el narcotráfico y el terrorismo internacional que no quedan debidamente aclaradas. Además, el embajador de Argentina en China, Sabino Vaca Narvaja, avala posiciones controversiales sobre derechos humanos en la región de Xinjiang y fomenta la compra de aviones de combate producidos de manera conjunta entre China y Pakistán. Entrar a la OCDE y formar parte de los BRICS no son opciones mutuamente excluyentes; el compromiso selectivo puede sostener ambas decisiones.

En simultáneo, le ofreció recursos existentes a una Europa en guerra, pero por la naturaleza de estos y el grado de inversión que se necesita no se encuentran disponibles en condiciones de resolver los problemas de manera inmediata, quedando en meras declaraciones de intención frente al descrédito de quienes podrían ser socios de oportunidad únicos.

Mientras tanto, los viajes que se realizan por el mundo apuntan a pedir recursos e inversiones, “ayuda” si se quiere. En las expresiones coloquiales, hay una que aplica muy bien a la presente política exterior: vivir del “mangazo”, que es pedirles prestado a todos los que lo rodean e ir llevando una situación que, a la larga, se vuelve insostenible. La conducta externa de la actual administración forma aquello que podríamos llamar los “mangalorianos”, quienes accionan con un solo objetivo: tapar huecos económicos creando otros.

La aquiescencia y la oposición conducen inevitablemente a la pérdida de poder, debido a las consecuencias que tiene para un país multidimensional —con una pluralidad de agenda— elegir las opciones mayoritariamente cerradas. Estas benefician a pocos en la sociedad.

La equidistancia sirve para conservar el poder, pero corre el riesgo de tener que enfrentar un efecto estructural básico: en bipolaridad no hay posición cómoda ni distancia segura, en especial una vez que las potencias consolidan su posición. La ambigüedad paga solo en contextos multipolares. Forzados a tener que optar, la equidistancia se desarma. Si se decide permanecer en una situación ambigua, la resultante es peor. Asimismo, no se es confiable para ninguna potencia y ambas pueden lesionar activamente los intereses del país.

El compromiso selectivo reconoce que no hay posición cómoda, pero sí acciones adecuadas a pesar de los costos que ello puede implicar, porque aquello que determina la acción es la agenda y, para eso, hay que ser proactivo y aceptar que se deberá optar, explicando y dando las discusiones domésticas adecuadas.

El compromiso selectivo académicamente sintetiza el pensamiento de dos grandes científicos sociales de la Argentina: Juan Carlos Puig y su autonomía heterodoxa y el núcleo de Carlos Escudé en su realismo periférico.

Se pueden identificar dos ejemplos de la operacionalización de esta opción de política exterior. El primero es la preeminencia en el campo del 5G por parte de China en materia de equipamiento y costos que pondrá a disposición de los países en desarrollo, lo que la hace un socio de oportunidad único. Esta infraestructura es clave para el próximo salto en el campo digital relacionado con el “internet de las cosas” (IoT). China tiene las capacidades y los recursos necesarios para brindar condiciones ventajosas en esta nueva etapa de conectividad. La iniciativa de la Franja y al Ruta (BRI) tiene un componente digital atractivo para los países que necesitan ampliar su infraestructura tecnológica. En este aspecto, y aun

cuando hay preocupaciones por la seguridad, no se puede excluir a China como socio más conveniente. La diplomacia deberá dar cuenta de las preocupaciones de seguridad y brindar reaseguros a los países que manifiestan dudas y alzan cuestionamientos realizando acuerdos separados y específicos. Esto supone hacer exactamente lo inverso a aquello que se hizo con la situación de la estación espacial que posee China y que es de notoria capacidad dual. Frente a las preocupaciones públicas por parte de Estados Unidos, la única contrapartida que se expone es la de señalar su uso pacífico, asumir la poca capacidad de verificación propia y señalar que existe una estación igual europea en Mendoza. Los acuerdos no se hicieron de manera transparente y Argentina no puede modificar sus términos en los próximos años. Esa acción ha llevado a un aumento de la presión —por ahora— diplomática del Pentágono y del Departamento de Estado norteamericano.

Otro ejemplo en el que el compromiso selectivo puede hacer la diferencia es en el acompañamiento en el campo de la seguridad internacional a las iniciativas de no proliferación, y en particular a aquellas que limiten el desarrollo de determinados vectores y que controlen ciertas tecnologías de uso dual que se están expandiendo por todo el mundo, como es la vinculada a la tecnología de vehículos autónomos. Está claro que Occidente en este campo busca mantener un *statu quo* favorable a su posición preexistente. Este no es un campo en el cual a la Argentina le convenga terciar por aquellos que son revisionistas, pero tampoco puede mantenerse equidistante de la discusión. El haber apoyado la arquitectura de no proliferación tuvo excelente dividendo para la política de defensa y exterior de la Argentina, en especial en el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y en el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG).

La guerra en Ucrania es otro claro ejemplo de cómo este tipo de política puede funcionar. La administración Fernández fue dubitativa en sus declaraciones públicas al inicio del conflicto, sin embargo, a medida que surgieron discusiones en el seno de las Naciones Unidas y en otros ámbitos, el apoyo político diplomático fue claro hacia las naciones occidentales, como fue la condena en la Asamblea General y la expulsión de Rusia del comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas. En la Organización de Estados Americanos se optó por una abstención de remover a Rusia como miembro observador de dicha organización con un argumento razonable: no era competencia de esa organización tratar esa cuestión, por lo tanto, el gesto era irrelevante. Argentina nunca se plegó a las sanciones económicas, en parte por ser una cuestión marginal en la relación bilateral, en parte porque este “uso militarizado de la interdependencia” tiene consecuencias especialmente complejas para países vulnerables como Argentina. Si estuviera en condiciones de exportar más alimentos y ofrecer energía de manera efectiva, su apoyo o no a las sanciones habría sido irrelevante, ya que estaría ayudando a una Europa que necesita diversificar sus proveedores.

De todas las posturas presentadas, el compromiso selectivo —como parte del debate— se aleja de la postura de la geometría variable y de la idea de no alineamiento, porque reconoce las limitaciones estructurales existentes al momento de tomar decisiones que implican

opciones que pueden resultar contraproducentes en la discusión interna, aceptando que el parámetro tradicional que reconoce que en ciertas ocasiones el liderazgo político toma decisiones a pesar de la dinámica interna sigue siendo válido.

Asimismo, no convalida las posiciones extremas, ya que el alineamiento irrestricto y la resistencia en sí mismo conllevan potenciales pérdidas de oportunidades y no toman en cuenta las limitaciones ni las oportunidades que la estructura internacional presenta. El alineamiento es contraproducente como consecuencia de ser una política reactiva que cuenta con la expectativa de buena voluntad, sobreestimando a quien lidera. La oposición se basa en la voluntad y en la espera de que esa resistencia lleve a un cambio en la distribución del poder, sobreestimando la capacidad propia de transformación. En todo caso, el voluntarismo de una política exterior de oposición resulta más controversial que aquel vinculado a la aquiescencia.

El compromiso selectivo es un centro real y posible, y sobre todo deja en claro qué tiene Argentina para ofrecerle al mundo, qué compromisos asumirá para ser un país más desarrollado y, eventualmente, tener un mundo mejor.

Bibliografía

- Actis, E. y Creus, N. (2021). La competencia EE.UU.-China y su impacto en América Latina en el mundo post pandemia. En Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (Eds.), *El no alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para un nuevo siglo* (pp. 100-114). Catalonia Libros.
- Actis, E. y Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Revista Nueva Sociedad*, 291(1), 114-126. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/5.TC_Actis_Malacalza_291.pdf.
- Art, R. J. (1998-1999). Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement. *International Security*, 23(3), 79-113.
- Battaleme, J. (2016). Realismo periférico y doble periferias: la política de seguridad de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana. *Postdata*, 21(1), 11-42.
- Battaleme, J. (16 de abril de 2020). Los Grandes Poderes y la Pandemia. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/grandes-poderes-pandemia_0_YpQQjRsis.amp.html.
- Battaleme, J. (7 de septiembre de 2020). Argentina en la Guerra Fría 2.0: ¿Cual es hoy nuestro verdadero interés estratégico? *El Cronista*. <https://www.cronista.com/cronista-global/Argentina-en-la-Guerra-Fria-2-0-cual-es-hoy-nuestro-verdadero-interes-estrategico-20200907-0035.html>.
- Battaleme, J. (22 de mayo de 2021). Las opciones de política exterior: ¿equidistantes o atrapados sin salida? *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/opciones-politica-exterior-equidistantes-atrapados-salida_0_XDOUI1HZJ.html.
- Battaleme, J. (26 de junio de 2021). El “compromiso selectivo” como espacio de acción en política exterior. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/compromiso-selectivo-espacio-accion-politica-exterior_0_FY8zl-9Zyr.html.
- Battaleme, J. (2022). Emerging Middle Powers vs. Peripheral Leadership: Argentina and the Malvinas (Falklands) Islands under the Kirchner Administration (2010-2015). En Delgado Caicedo, J. (Ed.), *Han-*

- dbook of Regional Conflict Resolution Initiatives in the Global South* (pp. 301-318). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003287018>.
- Battaleme, J. (5 de febrero de 2022). El compromiso selectivo como alternativa a una política exterior contradictoria. *Abro Hilo*. <https://abrohilo.org/el-compromiso-selectivo-como-alternativa-a-una-politica-exterior-contradictoria/>.
- Bimbi, B. (3 de febrero de 2022). Argentina tiene que ser la puerta de entrada para que Rusia ingrese a América Latina. *Télam Digital*. <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582589-argentina-tiene-que-ser-la-puerta-de-entrada-para-que-rusia-ingrese-en-america-latina.html>.
- Bremmer, I. (2021). The Technopolar Moment: How Digital Powers Will Reshape the Global Order. *Foreign Affairs*, 100(6), 112-128.
- Buzan, B. (2004). *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty First Century*. Polity Press.
- CFK: “No nos caímos del mundo, el que se cae es el mundo sobre nosotros”. (10 de mayo de 2012). Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-193733-2012-05-10.html>.
- De la Balze, F. (2019). La lucha por la hegemonía Mundial (Estados Unidos, China y Argentina): Especial 100 años de relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, 51(194), 195-209. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2019.55738>.
- eltrece. (17 de junio de 2018). *Jorge Lanata mano a mano con Mauricio Macri - Entrevista completa 17/06/2018* [Archivo de Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=3HXXL0SXd84>.
- Escudé, C. (2011). *China y la Inserción Internacional de Argentina* (Documento de Trabajo UCEMA. Nro. 462). Universidad del CEMA. <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/462.pdf>.
- Escudé, C. (2012). *Principios del Realismo Periférico: una teoría argentina frente al ascenso de China*. Editorial Lumiere.
- Fontevicchia, J. (25 de diciembre de 2021). Santiago Cafiero: “El peronismo necesita un liderazgo consensual como el de Alberto Fernández”. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/periodismopuro/santiago-cafiero-el-peronismo-necesita-un-liderazgo-consensual-como-el-de-alberto-fernandez-por-jorge-fontevicchia.phtml>.
- Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (2020). Latinoamérica: no alineamiento y la segunda. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(3), 107-115.
- Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (Eds.). (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para un nuevo siglo*. Catalonia Libros.
- Fukuyama, F. (septiembre/octubre de 2018). Against Identity Politics: The New Tribalism and the Crisis of Democracy. *Foreign Affairs*, 1-7. <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2018-08-14/against-identity-politics-tribalism-francis-fukuyama>.
- Fundación Libertad y Progreso. (2021). *El conflicto de China vs. USA: Opciones para Argentina* | Felipe De La Balze [Archivo de Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Mbqekih2no>.
- Gullo, M. (2008). *La insubordinación fundante: breve historia de la construcción del poder de las Naciones*. Editorial Biblos.
- Heine, J. (14 de agosto de 2022). Un no alineamiento activo. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/alineamiento-activo_0_XKHw61X7nK.html.
- International Monetary Fund. (2021). *World Economic Outlook*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>.
- Jesse, N. G., Lobell, S. E., Press-Barnathan, G. y William, K. P. (2012). *Beyond Great Powers and Hegemons: Why Secondary States Support, Follow, or Challenge*. Stanford University Press.
- La economía argentina es resistente a las crisis internacionales*. (22 de abril de 2015). Política y Medios. <https://politicaymedios.com.ar/nota/7663/la-economia-argentina-es-resistente-a-las-crisis-internacionales-afirmo-kicillof/>.
- Layne, C. (2006). *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*. Cornell University Press.
- Malacalza, B. (31 de mayo de 2021). El camino a la equidistancia: aprendizajes del Sudeste asiático. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/camino-equidistancia-aprendizajes-sudeste-asiatico_0_C1LZdNCS9.html.

- Martín Guzmán dijo que el “problema inflacionario” se incrementó con la guerra entre Rusia y Ucrania. (20 de abril de 2022). El Economista. <https://eleconomista.com.ar/economia/martin-guzman-dijo-problema-inflacionario-incremento-guerra-rusia-ucrania-n52501>.
- Míguez, M. C. (2017). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores de la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632017000200010.
- Morgenfeld, L. (25 de marzo de 2016). El amigo americano. *Revista Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/el-amigo-americano/>.
- Morghentau, H. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Pape, R. A. (2005). Soft Balancing Against the United States. *International Security*, 30(1), 7-45.
- Posen, B. R. (2020). Do Pandemics Promote Peace: Why Sickness Slows the March To War? *Foreign Affairs*, 1-4. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-04-23/do-pandemics-promote-peace>.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea*. Capital Intelectual.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104(1), 157-180.
- Russell Mead, W. (2014). The Return of Geopolitics: The Revenge of Revisionist Powers. *Foreign Affairs*, 93(3), 69-79.
- Schweller, R. (2014). The Age of Entropy: Why the New World Order won't be Orderly. *Foreign Affairs*, 1-5. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/age-entropy>.
- Slaughter, A. M. (2016). How to succeed in the networked world: a grand strategy for the digital age. *Foreign Affairs*, 95(6), 76-89.
- Tokatlián, J. G. (10 de enero de 2017). Argentina y la Guardia Nacional de Georgia. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/argentina-guardia-nacional-georgia_0_B1lNI1kUg.html.
- Tokatlián, J. G. (2021). Estados Unidos y América Latina: Por una diplomacia de equidistancia. En Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (Eds.), *El no alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para un nuevo siglo* (pp. 61-82). Catalonia Libros.
- Turzi, M. (13 de julio de 2021). La Argentina en el Mundo que viene. *Embajada Abierta*. <https://www.embajadaabierta.org/post/argentina-en-el-mundo-que-viene-por-mariano-turzi>.
- Zakaria, F. (2008). The Future of American Power: How American survive the rise of the Rest. *Foreign Affairs*, 87(3), 18-43.

EL INDO PACÍFICO EN LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DEL REINO UNIDO POS-BREXIT. UN ABORDAJE DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL (EPI)

FEDERICO LUIS VACCAREZZA¹

Universidad Nacional de Avellaneda. Universidad Austral

Recibido: 12/07/2022

Aceptado: 31/07/2022

Resumen

Posteriormente a la salida de la Unión Europea mediante el proceso conocido mundialmente como “Brexit”² (2015-2020), el Reino Unido ha rediseñado su estrategia de inserción internacional considerando los cambios que han acontecido en el orden liberal internacional de los últimos veinte años. La reorientación hacia el Indo Pacífico mediante propuestas —como la solicitud de incorporación como miembro de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) y del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP, por sus siglas en inglés)— si bien pueden ser consideradas como propuestas económicas y comerciales, no operan de manera independiente de los objetivos políticos.

El presente trabajo de investigación analiza el lugar de la región Indo Pacífico en la estrategia de inserción internacional del Reino Unido pos-Brexit mediante un abordaje de los postulados teóricos de la escuela de la economía política internacional (EPI).

Palabras clave: Reino Unido, Indo Pacífico, Brexit, economía política internacional.

1 Licenciado en Relaciones Internacionales. Especialista en economía y negocios con Asia-Pacífico e India (UNTref). Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales (UNTref). Doctorando en Relaciones Internacionales (IRI - UNLP). Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Avellaneda y en la Diplomatura de Comercio Exterior de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Austral. Correo electrónico: federico.vacarezza@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6290-2996>.

2 El neologismo “Brexit” es una denominación compuesta de las palabras en inglés *Britain* (Gran Bretaña) y *exit* (salida), creado para referirse a la salida del Reino Unido de la Unión Europea, cuya fecha de oficialización fue el 31 de enero de 2020.

The Indo Pacific in the post Brexit UK International Strategy. An Approach from the International Political Economy (IPE)

Abstract

After leaving the European Union, the United Kingdom has redesigned its international insertion strategy considering the changes that have occurred in the post-cold war international liberal order in the last twenty years. The reorientation towards the Indo Pacific through initiatives such as the application for membership of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the Trans-Pacific Economic Cooperation Agreement (CPTPP) although they can be considered as economic and commercial initiatives, do not operate independently of the political objectives.

This essay analyzes the place of the Indo Pacific region in the United Kingdom's international insertion strategy towards Post Brexit through an approach to the theoretical postulates of the school of International Political Economy.

Key words: United Kingdom, Indo Pacific, Brexit, international political economy.

1. Introducción

El ascenso de China a la categoría de gran potencia se presenta tal vez como el acontecimiento más trascendental de los primeros dos decenios del siglo XXI, no solo por lo que implica para las relaciones internacionales, sino también para la economía global (Bolinaga y Slipak, 2015, p. 35).

En un breve periodo de tiempo, un nuevo epicentro geográfico del orden económico internacional está emergiendo en la región del Indo Pacífico. Un cambio de esta magnitud implica inevitablemente una redistribución del poder internacional. El creciente peso económico y financiero de la República Popular China (RPCh) está afectando todos los asuntos de la economía global, desde las normas multilaterales de comercio e inversión hasta la definición de los estándares tecnológicos, desde la protección del medio ambiente hasta la lucha contra la pobreza.

Tomando en cuenta estas transformaciones estructurales, el Reino Unido presentó en marzo de 2021 el documento *Global Britain in a Competitive Age*, mediante el cual expone los lineamientos generales de su estrategia internacional de seguridad, defensa, desarrollo y política exterior para la etapa pos-Brexit. Entre los aspectos que aborda el documento, se destaca una priorización de políticas tendientes a fortalecer los vínculos políticos, económicos, comerciales y estratégicos con los países del Indo Pacífico. La región ha pasado a ocupar un rol central en la estrategia internacional del Reino Unido, generando una serie de interrogantes respecto al rol que aspira a desempeñar en el orden internacional emergente y a su capacidad de adaptación a las transformaciones económicas y políticas impulsadas por China y sus aliados.

La vinculación entre política y economía es crucial para entender los efectos de la globalización en el sistema internacional y el comportamiento de los diferentes actores, en particular el Estado (Neumann, 2004). El presente trabajo tiene como objetivo caracterizar los principales aspectos de la estrategia de inserción internacional del Reino Unido pos-Brexit en el contexto de las actuales transformaciones del orden internacional liberal y en el marco del ascenso de la región Indo Pacífico como epicentro de la economía mundial en los albores de la tercera década del siglo XXI y desde los postulados de la economía política internacional (EPI).

Para ello, expondremos los principales lineamientos teóricos de la economía política internacional (EPI) con el objetivo de caracterizar la estrategia de inserción del Reino Unido pos-Brexit, analizado la reorientación hacia el Indo Pacífico, la participación activa en las iniciativas de integración comercial regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP) y las relaciones con China en el marco de las tensiones geopolíticas con los Estados Unidos.

2. Los fundamentos teóricos de la economía política internacional

En el año 1987, el autor estadounidense Robert Gilpin, considerado el principal exponente

de la escuela de la economía política internacional, publicó su obra *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. En ese trabajo, la definió como "... El estudio de la interacción entre el Estado y el mercado y la significación de tal relación" (Gilpin, 1990, p. 20), y vinculando las acciones políticas a cambios económicos afirma que, si bien es posible considerar la política y la economía como fuerzas diferentes constitutivas de la época moderna, no operan independientemente una de la otra (p. 21). Con esta afirmación, puso en valor contemporáneo lo mejor de la tradición de la escuela de la economía política, pero orientándola a los estudios de las relaciones internacionales.

Gilpin (1990) presta especial atención a los efectos que tienen los cambios económicos en la conformación de las relaciones políticas internacionales. Dichos cambios económicos, cuando son significativos, tienen la capacidad de modificar el *statu quo* internacional y pueden producir significativas transformaciones en el orden político. La EPI busca dar respuestas, entre otros, a los siguientes interrogantes: ¿cuál será la nueva base del orden económico internacional y del liderazgo político? ¿Cómo se conciliará la inevitable colisión entre el deseo de los Estados de mantener su autonomía interna y la necesidad de establecer reglas internacionales para gobernar el cambio?

Según Gilpin (1990), si se analiza un régimen internacional que regule el comercio o las finanzas internacionales desde una perspectiva puramente económica, la pregunta fundamental sería si el régimen es lo suficientemente justo y equitativo en el sentido de repartir los recursos de forma que todos se beneficien; cuando se aborda el mismo problema, pero desde una mirada política, la cuestión fundamental sería determinar quiénes se beneficiarían primordialmente con dicho arreglo y cómo se repartirían las ganancias relativas (Godoy, 2019, p. 6).

Según Mariano Turzi (2017), la EPI cuestiona además la división clara que hacen el realismo y el liberalismo entre economía y política, postulando como premisa principal que ambos son espacios comunes. En tal sentido, los actores económicos tienen intereses políticos y las reglas del mercado son el resultado de la política. En esta misma línea, lo interno y doméstico es externo y lo externo es también doméstico (Turzi, 2017, p. 38).

La académica británica Susan Strange (1998) resalta que la naturaleza del Estado y su comportamiento ha ido cambiando en el plano internacional en los últimos cincuenta años. Según Strange (1998), tradicionalmente los Estados competían por territorios y riquezas, mientras que, en la actualidad, con la globalización de la economía, compiten por porciones de los mercados. Asimismo, los Estados buscan atraer a las empresas multinacionales mediante distintos incentivos y políticas sectoriales, ya que estas pueden facilitar el acceso a mercados, divisas, empleo y capital, entre otros factores (Strange, 1998, p. 165). Para esta autora, las políticas industrial, comercial y tecnológica han adquirido centralidad en el comportamiento del Estado en el sistema internacional, lugar que anteriormente era ocupado por la política relacionada principalmente con la seguridad (Godoy, 2019, p. 11).

En resumen, el estudio de la vinculación entre política y economía ha cobrado centralidad en los estudios de la política internacional de comienzos del siglo XXI, particular-

mente para entender los efectos de la globalización en el sistema internacional y el comportamiento de los diferentes actores (Neumann, 2004), que, en este trabajo particular, es el Reino Unido.

3. Gran Bretaña global: la inserción internacional pos-Brexit

Durante los últimos 20 años, el orden internacional liberal ha estado sujeto a una serie de transformaciones en la distribución del poder, el cual ha ido moviéndose gradualmente desde la región geográfica del Atlántico Norte al Indo Pacífico.

La expansión económica de China está transformando las instituciones del orden económico internacional liberal emergido luego de la Guerra Fría mediante dos vías. Por un lado, a través del aumento de su influencia dentro de los organismos internacionales de crédito nacidos de Bretton Woods y dirigidos por los países del bloque occidental (Estados Unidos y la Unión Europea) —a saber: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)—, como también de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por otro lado, mediante iniciativas regionales propias dirigidas principalmente hacia el Indo Pacífico, Asia Central y Medio Oriente —como son el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y su participación en la Asociación Económica Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), el Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés)— y de integración económica —como la Nueva Ruta de la Seda (BRI, por sus siglas en inglés)—, con el objetivo de fortalecer su influencia en los niveles regional, continental y global (Sevares, 2018)

La retirada voluntaria del Reino Unido de la Unión Europea mediante el proceso conocido mundialmente bajo la denominación de “Brexit” trajo aparejado el rediseño posterior de su estrategia de inserción económica y comercial internacional. Definimos “inserción internacional” como la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional, tanto en la dimensión política y de seguridad como en la económica (Lorenzini, como se citó en Actis et al., 2017, p. 110). En tanto que podemos definir “estrategia” como una serie de acciones planificadas que se desarrollan de cara a un objetivo; es una suerte de brújula que permite interpretar el rumbo de la política exterior. Algunos de los ejes que diferencian las estrategias de inserción internacional se refieren a la manera en la cual se percibe el orden internacional como oportunidad o como amenaza, lo que conduce a un posicionamiento de adhesión, reforma o impugnación (Actis et al., 2017, p. 110).

El documento publicado en marzo 2021 con el título *Global Britain in a Competitive Age* (GOV.UK, 2021) es la revisión oficial integrada en materia de seguridad, defensa, desarrollo económico y política exterior presentada por el Gobierno del Reino Unido para el periodo denominado como “pos-Brexit”. El documento expone, en primera instancia, la visión del Reino Unido sobre el estado actual del orden internacional, considerando

que el orden liberal emergido de la pos Guerra Fría actualmente está caracterizado por la fragmentación y marcado por una intensa competencia entre los Estados, sus intereses, normas y valores y que la defensa del *status quo* ya no es suficiente para la década que está comenzando (GOV.UK, 2021, p. 11). En este sentido, asume implícitamente que el liderazgo estadounidense como principal potencia ordenadora se encuentra cuestionado y que estamos atravesando una intensa competencia sistémica entre Estados, principalmente haciendo alusión a China.

Para el Reino Unido, la naturaleza del poder está cambiando y se mueve rápidamente hacia un mundo más competitivo y multipolar (GOV.UK, 2021, p. 28). En este sentido, contempla la existencia de un orden multipolar complejo caracterizado por un esquema de gobernanza más multilateral en lo económico, con diversidad de actores, pero más unilateral en lo geopolítico y militar (Del Valle Guerrero, 2018).

Esta multipolaridad implica, por un lado, asumir el desplazamiento del centro de la economía mundial del Atlántico al Pacífico, tal como lo había adelantado tempranamente Robert Gilpin (1990) en su obra *La economía política de las relaciones internacionales*, y, por el otro, la importancia de China como líder emergente del poder mundial con capacidad de afectar o modificar el conjunto de reglas y valores del orden internacional liberal emergido de la pos Guerra Fría.

En consonancia con los postulados de la EPI, el documento manifiesta los intereses del Reino Unido respecto a la defensa del *statu quo* para sostener los valores y fundamentos de un orden liberal internacional abierto y democrático, con las democracias liberales y los beneficios de la apertura al libre comercio, capital y conocimientos (GOV.UK, 2021, p. 12). Esta última afirmación nos permite especular sobre el alineamiento implícito del Reino Unido en torno a los valores expresados en la alianza estadounidense en el Indo Pacífico, denominada Free and Open Indo Pacific (FOIP).³

La escuela de la EPI considera los efectos que tienen los cambios económicos en las relaciones políticas internacionales ya no desde una perspectiva estrictamente materialista, sino como un factor para la construcción de poder, por lo que no es complejo encontrar un puente entre la EPI y las escuelas positivistas y realistas. A tal fin, es importante resaltar que el documento oficial británico manifiesta expresamente que “... La economía forma parte de la seguridad nacional, ya que en un mundo más competitivo la velocidad de adaptación es lo que permite una ventaja estratégica” (GOV.UK, 2021, p. 9).

En la política exterior británica pos-Brexit, la economía excede ampliamente el concepto de una disciplina o actividad que tiene como fin producir, distribuir y consumir bienes y

3 La Estrategia del Indo Pacífico Libre y Abierto (FOIP, por sus siglas en inglés) es un proyecto en materia de política internacional de los Estados Unidos dirigida a proteger sus intereses y los de sus aliados globales en el Indo Pacífico (Ken Yong, 2018, p. 1). La motivación principal de esta iniciativa surgió a partir del ascenso de China como potencia regional materializada en la creación de la denominada “La Franja y la Nueva Ruta de la Seda”, la “Línea de los nueve puntos” y sus actividades militares en el mar del sur de China (Ken Yong, 2018, p. 3). China es percibida por Estados Unidos como un adversario capaz, económicamente poderoso y enfocado en estrategias de largo plazo, que incluyen el uso de su dinero, de inversión en infraestructura y del *soft power*.

servicios tanto a nivel nacional como internacional, más bien es considerada como un factor que forma parte de la seguridad nacional y de la construcción de poder político internacional, mientras que la velocidad de adaptación a los cambios permite obtener una ventaja estratégica respecto a los competidores sistémicos en general y de China y sus aliados en particular.

4. La reorientación pragmática hacia el Indo Pacífico

La historia de las relaciones internacionales de los últimos doscientos años entre el Reino Unido y las naciones del Indo Pacífico está caracterizada por turbulentos periodos de ocupación colonial, explotación y dominio territorial por parte del imperio británico. El académico e historiador de Oxford Richard Gott, en su trabajo *El imperio británico: Resistencia, represión y rebeliones, el otro lado de la historia* (2015), hace una valoración crítica del periodo colonial británico en Asia al afirmar que:

Comprensiblemente, los británicos tratan de olvidar que su imperio fue el fruto de la conquista militar, y de guerras brutales que implicaban el exterminio físico y cultural. Aunque a comienzos del siglo XXI el propio imperio ha dejado casi de existir, sigue habiendo una tendencia inextirpable, la de mirar la experiencia imperial a través de los lentes rosados de la cultura heredada. Una creencia pagada de sí misma, y hegemónica sobrevive en Gran Bretaña; es la creencia de que el imperio británico fue una experiencia civilizadora llevado a cabo, a veces, con reticencia, que acerca los beneficios de la sociedad moderna a los pueblos atrasados [...] Es una visión benigna y superficial del pasado que los jóvenes que hoy habitan en los países que alguna vez formaron parte del imperio no reconocerían como una versión de su propia historia. (p. 10)

Las experiencias coloniales de ocupación británica en la India, Afganistán, Malaca, Singapur y China, entre otras, culminaron al iniciarse el proceso de descolonización en 1947 con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aunque el Comité de Descolonización recién fue creado en 1961 a fin de impedir acciones represivas de las potencias europeas en las colonias bajo su control y supervisar el proceso de descolonización definitiva de estas. De todas maneras, la retirada británica de la Isla de Hong Kong, en China, se llevó adelante recién en 1997, luego de estar colonizada durante 155 años. Por lo tanto, a pesar de la buena voluntad manifiesta del Reino Unido de tender puentes de diálogo, cooperación y asociación con los países del Indo Pacífico, el recuerdo de la ocupación colonial se mantiene presente en estas naciones, especialmente en la historia diplomática de China e India.

En tiempos recientes, ha habido notorios esfuerzos diplomáticos por parte del Reino Unido para estrechar y construir una nueva relación de cooperación con el Indo Pacífico en general y con China en particular, principalmente durante el Gobierno del primer mi-

nistro conservador David Cameron (2010-2016), quien había anunciado una “era dorada” de las relaciones chino-británicas en materia de comercio e inversiones bilaterales. A tal punto llegaron los intereses británicos en estrechar los lazos con China que, a principios de 2014, el Reino Unido se registró como miembro fundador del Banco de Inversión en Infraestructura de China, desoyendo las presiones diplomáticas de los Estados Unidos que buscaba evitar que esto ocurriera. Este periodo fue breve. La llegada al Gobierno del primer ministro conservador Boris Johnson marcó nuevamente un viraje hacia la priorización de la “relación especial” con los Estados Unidos y el Gobierno del republicano Donald Trump. La búsqueda de fortalecimiento de los vínculos atlantistas Johnson-Trump estuvo caracterizada por un constante surgimiento de tensiones en las relaciones bilaterales con China, como fueron el caso Huawei, la exclusión de China como proveedor del Reino Unido de la tecnología 5G, la guerra comercial, la crisis por el desconocimiento del principio de “un país, dos sistemas”, la reforma electoral en Hong Kong y el envío de una flota de la Marina Real al mar de China encabezada por el portaviones *Queen Elizabeth* para patrullar las aguas cercanas a Taiwán, como también por las presiones a China por su relación estratégica con Rusia y particularmente por la posición del Gobierno de Xi Jinping respecto al conflicto con Ucrania.

Aun en el marco de esta coyuntura, la estrategia de inserción internacional en el Indo Pacífico es uno de sus objetivos primordiales en materia política y económica internacional. El Reino Unido era el único de los tres grandes países europeos que no había anunciado todavía una estrategia hacia el Indo Pacífico: Francia la presentó en 2018 y Alemania hizo lo mismo posteriormente, mientras que también la Unión Europea (UE) está trabajando por su cuenta. Aunque pareciera que el Reino Unido está rezagado, un examen más profundo sugiere que los cimientos de su propia “inclinación” hacia el Indo Pacífico ya están colocados (Hayton, 2021).

El Foreign, Commonwealth & Development Office considera prioritario el fortalecimiento de las relaciones políticas y los lazos comerciales con los países de la región Indo Pacífico, a saber: China, India, Japón, Corea del Sur, Vietnam, Indonesia, Malasia, Tailandia, Singapur y Filipinas (GOV.UK, 2021). Esto es parte de su esfuerzo para promocionar los tres objetivos declarados primordiales en su política exterior: 1) promover la prosperidad; 2) proteger el sistema internacional basado en reglas;⁴ y 3) ser una “fuerza para el bien” en el mundo (GOV.UK, 2021). De manera alentadora para el Gobierno del Reino Unido, sus iniciativas económicas, diplomáticas y militares han ido ganando apoyo entre sus contrapartes de la región del Indo Pacífico.

Por su compromiso con los principios de un orden liberal internacional, el Reino Unido manifiesta una clara orientación a sostener el *statu quo* vigente e intentar contener el liderazgo emergente de la República Popular China, a la par que busca aumentar su integración al nuevo epicentro económico mundial emergente. Sus acciones económicas tienen un manifiesto objetivo político.

4 Por orden internacional basado en reglas, se puede interpretar el orden liberal internacional emergido luego de la Guerra Fría.

5. Integración regional y acuerdos comerciales: ASEAN y CPTPP

En lo que respecta a las relaciones comerciales, en menos de una década el Reino Unido comenzó a reorientar su estrategia desde la priorización del regionalismo europeo hasta la liberalización e integración plena al comercio internacional.

El ex primer ministro Boris Johnson manifestó en diversas oportunidades su aspiración de convertir a Londres en una suerte de “Singapur del Támesis”, frase que no termina de definir de qué se trataba esto específicamente, pero que hace alusión a un modelo económico de bajos impuestos, escasa regulación laboral y enormes incentivos para la inversión extranjera. De todas maneras, la negociación del Acuerdo de Libre Comercio con la UE —celebrado a contrarreloj en diciembre de 2020 durante la salida definitiva del bloque europeo— lo comprometió a mantener los estándares regulatorios europeos para la industria, el comercio, los servicios y las finanzas, algo que limita las posibilidades de ir hacia el modelo desregulado y liberalizador financiero de la iniciativa denominada como “Singapur en el Támesis”.

De todas maneras, desde la renegociación del nuevo estatus de socio comercial con la Unión Europea, el Reino Unido ha celebrado más de 30 tratados de libre comercio (TLC) y planea alcanzar los 66 para 2025, lo que la convertiría en la nación con mayor cantidad de acuerdos comerciales vigentes y la más abierta al comercio mundial (GOV.UK, 2021). Al considerar la relevancia que ha cobrado la región del Indo Pacífico en la economía mundial, la estrategia del Reino Unido se orienta a ganar influencia política mediante el estrechamiento de los vínculos económicos, comerciales y de inversiones con los países miembros de la ASEAN y del CPTPP.

Los ministros de Economía de la ASEAN exploraron recientemente el potencial de cooperación comercial y económica con el Reino Unido en el marco de la 52ª Reunión de Ministros de Economía de la ASEAN y las conferencias relacionadas (AEM-52), llevadas cabo del 22 al 29 de agosto de 2020, dado que había solicitado el estatus de miembro asociado. Las cifras de la Secretaría de la ASEAN muestran que el Reino Unido es actualmente el decimotercer socio comercial del bloque regional, con un comercio total de bienes por valor en 2019 de 40 mil millones de dólares, y el sexto en términos de inversión (Organización Mundial del Comercio, 2020).

El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés para Trans-Pacific Partnership), actualmente denominado como Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés para Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership), es un ambicioso pacto comercial entre varios países de la cuenca del Pacífico. Este tratado de libre comercio, suscrito por doce países en febrero de 2016 y abandonado por Estados Unidos en enero de 2017, entró en vigor el 30 de diciembre de 2018 y busca rebajar las barreras comerciales entre sus miembros, estableciendo un marco común de propiedad intelectual, reforzando los estándares de derecho del trabajo y derecho ambiental y estableciendo un mecanismo de arbitraje de diferencias inversor-Estado.

Aunque el TPP tiene sus antecedentes en el tratado inicialmente conocido como Pacific

Three Closer Economic Partnership (P3-CEP), que comenzó en la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) de 2002 y tenía como objetivo eliminar el 90% de los aranceles entre los países miembros, tomó verdadero impulso cuando en 2005 el entonces presidente de los Estados Unidos George W. Bush informó la intención de su país de adherirse a dicha negociación. Posteriormente, Australia, Canadá, Japón, Malasia, México, Perú y Vietnam entraron a las negociaciones del nuevo tratado. En las discusiones realizadas el 13 y 14 de noviembre de 2010, Japón se unió como observador, y en marzo de 2013, este país declaró su intención de unirse a las negociaciones; para agosto de ese año, Japón ya era miembro del acuerdo comercial. Tras siete años de negociaciones, los doce países llegaron a un acuerdo para crear la mayor zona de libre comercio del mundo, sin embargo, el lunes 23 de enero de 2017, el entonces presidente de Estados Unidos Donald Trump decidió por decreto retirarse del acuerdo, considerándolo un “desastre potencial” para los trabajadores estadounidenses.

Actualmente, los países firmantes son Vietnam, Japón, Canadá, México, Brunéi, Chile, Malasia, Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Perú, y en febrero de 2021, el Reino Unido solicitó la apertura de conversaciones con el bloque para negociar su segundo gran acuerdo comercial tras el Brexit, dado que en septiembre de 2020 cerró las negociaciones de un tratado de libre comercio con Japón. También desean incorporarse a este Corea del Sur, Taiwán y Tailandia.

De esta manera, el Reino Unido aspira a sumarse al proceso de integración económica del Indo Pacífico con el fin de fortalecer su alianza política con los países miembros del ASEAN y del CPTPP y sostener las bases del orden liberal internacional, conteniendo al mismo tiempo la influencia de China, a quien considera un competidor sistémico. Formar parte del CPTPP enviaría un mensaje más amplio, en el cual el Reino Unido se está declarando parte del “Equipo Indo Pacífico”, integrando su futuro económico en una región de importancia estratégica a nivel mundial. La membresía complementa la iniciativa diplomática y los esfuerzos del Reino Unido para convertirse en un socio de diálogo oficial de los diez miembros de la ASEAN (Hayton, 2021).

6. China como desafío y oportunidad

El Reino Unido manifiesta que hará lo mejor para adaptarse al impacto de China en muchos aspectos mientras el país asiático asciende en el poder mundial, aspirando a ser pionera en el comercio y en la inversión como un aspecto positivo de la relación mientras fortalecen su seguridad y valores liberales (GOV.UK, 2021).

China, al mismo tiempo que es considerada un competidor sistémico, es también una oportunidad para el Reino Unido de fortalecer su posición en el Indo Pacífico. En materia de inversiones, el Reino Unido se ha convertido en el destino más popular de la inversión China en la región de Europa y el cuarto más elegido para la inversión China alrededor del mundo (Troubridge, 2018, p. 44).

A pesar de las tensiones sistémicas, China considera a la City de Londres como una parte importante de sus planes para internacionalizar el yuan. A Londres, ya se le ha otorgado el estatus de mercado más favorecido para negociar el yuan fuera de la Gran China y es el centro de compensación del yuan *offshore* más grande del mundo. Teniendo en cuenta que se prevé que el yuan aumente significativamente su participación en el comercio mundial de divisas durante las próximas dos o tres décadas, esta es una señal importante para el futuro de la City de Londres.

Finalmente, ha mostrado gran apoyo a China en la Iniciativa del BRI, siendo uno de los primeros en unirse al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y un entusiasta partidario de la BRI desde su creación en 2013. El Consejo Empresarial China-Gran Bretaña (CBBC, por sus siglas en inglés) ha publicado tres informes sobre la Franja y la Ruta; el primero, en 2015, junto con la Oficina de Relaciones Exteriores y de la Commonwealth del Reino Unido, diseñado principalmente para educar a las empresas del Reino Unido sobre el proyecto y las oportunidades que brinda. El segundo informe, publicado en asociación con la Universidad de Tsinghua en 2016, demostró cómo la colaboración entre el Reino Unido y China en proyectos BRI es una realidad presente, con más de veinte estudios de casos de proyectos en vivo que demostraron la profundidad y amplitud de la cooperación ya existente. Por último, el tercer informe, publicado en asociación con la Academia China de Comercio Internacional y Cooperación Económica (CAITEC, por sus siglas en inglés), se presentó conjuntamente en el emblemático Foro BRI del presidente Xi en Beijing en mayo de 2017 (Troubridge, 2018, p. 45).

En el Reino Unido, los actores económicos consideran que, a medida que las empresas chinas se mueven más allá de las fronteras del país para formar sus rutas BRI particulares, sus operaciones pueden complementarse con una serie de áreas en las que las empresas del Reino Unido tienen mucha experiencia que ofrecer. Los sectores clave inmediatos son: infraestructura, servicios profesionales, marítimo y logístico, banca y servicios financieros (incluidos los seguros), y dentro de la comunidad empresarial británica se tiene la percepción de que las únicas áreas reales de poder internacional que actualmente posee el Reino Unido a nivel internacional son el sector de las finanzas y la inteligencia (Paskal, 2021), por lo que los efectores de la política económica y comercial exterior británicos tienen en cuenta que un nivel elevado de tensiones con China les impediría consolidar una posición de liderazgo económico en el Indo Pacífico.

El emergente de China como posible líder hegemónico mundial para las próximas décadas supone para la elite política del Reino Unido una serie de riesgos al orden mundial liberal emergido luego de la Guerra Fría, por lo que si bien está alineado con la visión política y económica de los países del ASEAN, India y los miembros de la iniciativa estadounidense FOIP, busca al mismo tiempo un equilibrio en las relaciones con la República Popular China, a pesar de las tensiones por el mar de China, Hong Kong y Taiwán o la tecnología del 5G o Huawei, entre otros.

Considerando la hipótesis de Susan Strange (1988) —quien considera que la naturaleza

misma del Estado ha cambiado y que así como antes los Estados competían por territorios y riquezas, en la actualidad, con la globalización, compiten por porciones de los mercados—, la política industrial, comercial y tecnológica adquiere centralidad en el comportamiento del Reino Unido en el sistema internacional, ocupando un lugar que antes era reservado primordialmente para la política relacionada con la seguridad. En consonancia con esto, el Reino Unido considera que la economía forma parte de la seguridad nacional, y en un mundo más competitivo propio de un nuevo orden mundial en transición la velocidad de adaptación es lo que le permitirá en el futuro una ventaja estratégica (GOV.UK, 2021). En tal sentido, para entender el rol que la economía desempeña en su estrategia internacional, la definición puede ser entonces apropiadamente ampliada y enriquecida —superando la estrecha caracterización materialista de la economía política como el proceso mediante el cual se producen, distribuyen y consumen bienes y servicios— por una definición, tal como la definiera Robert Gilpin (1987, p. 15), que incluya los efectos que tienen los cambios económicos en las relaciones políticas internacionales y cómo dichos cambios económicos socavan el *statu quo* internacional y producen graves cambios políticos.

El viraje pragmático del Reino Unido pos-Brexit hacia el Indo Pacífico se da en consonancia con la relevancia que esta región está cobrando como nuevo epicentro del poder mundial, en la cual busca posicionarse mediante el estrechamiento de lazos económicos, comerciales, políticos y estratégicos en alianza con los países del ASEAN y los miembros del CPTPP para la promoción y defensa de los principios y valores del orden mundial liberal frente al surgimiento de un nuevo orden mundial que, posiblemente, pueda ser liderado por China, con los cambios que esto podría ocasionar en materia de ideas, valores e instituciones.

Desde la perspectiva de la EPI, los planificadores británicos de políticas tendrían en claro que detrás de los aspectos aparentemente técnicos del comercio, los negocios y las finanzas se ocultan significativos aspectos políticos que influyen en el poder, la independencia y el bienestar del Estado (Gilpin, 1987, p. 35). En un orden mundial en transición, se han fijado como objetivo enfrentar estas transformaciones mediante una estrategia que fortalezca su rol económico global en los sectores financiero y tecnológico, tanto en la producción de bienes como en su rol de proveedor de servicios, estrechando los vínculos con sus aliados del Indo Pacífico y considerando las oportunidades y desafíos que ofrece una mayor cooperación con el gigante de Asia en su estrategia de expansión económica global.

Mediante la reorientación de su estrategia de inserción internacional hacia el Indo Pacífico, el Reino Unido está asumiendo, explícitamente, la relevancia que la economía de mercado tiene en las relaciones entre los Estados y las posibles formas en las que estos buscan influir en las fuerzas de mercado para su propio provecho, con el objetivo de sostener los principios del orden liberal internacional, competir por el liderazgo en la competencia sistémica y volverse más resilientes a los cambios sistémicos.

7. Conclusiones

Durante los últimos veinte años, el orden liberal internacional ha estado sujeto a una serie de cambios y transformaciones en la distribución del poder mundial con el surgimiento del Indo Pacífico como nuevo epicentro emergente. China está transformando las instituciones del orden económico internacional mediante una estrategia de dos vías: por un lado, a través del aumento de la influencia dentro de los organismos internacionales de crédito; por el otro, mediante iniciativas propias con el objetivo de fortalecer su influencia en los niveles regional, continental y global. Esto es considerado desde la perspectiva de la elite política estadounidense⁵ como una amenaza a su propio liderazgo del orden económico internacional.

En el Reino Unido, estas transformaciones fomentaron un replanteo de la estrategia de inserción internacional pos-Brexit, la que se materializó en la iniciativa “Gran Bretaña Global”, la cual tiene como fin incrementar su poder e influencia en los asuntos políticos, económicos y comerciales en la región del Indo Pacífico mediante iniciativas como: la solicitud de ser miembro del bloque del ASEAN, la incorporación al CPTPP y la negociación de acuerdos comerciales bilaterales con socios estratégicos como Japón, Australia, Corea del Sur, India y Nueva Zelanda, teniendo en cuenta que si bien la política y la economía son fuerzas constitutivas diferentes, no operan independientemente la una de la otra (Gilpin, 1990).

Por último, el Reino Unido busca mantener un equilibrio en sus relaciones con la RPCh, y aunque considera al gigante asiático como un competidor sistémico, también considera que la velocidad de adaptación a los cambios geopolíticos y económicos son los que permiten tener una ventaja estratégica (H.M. Government, 2021). Por lo tanto, se alinea detrás de la alianza FOIP, principalmente estrechando las relaciones comerciales, económicas y financieras con sus aliados estratégicos en la región, pero manteniendo simultáneamente el diálogo y la cooperación con China dado el interés que implica para las empresas de la City londinense mantener el acceso preferencial en las iniciativas económicas lideradas por ese país, su creciente mercado interno y la prestación de servicios a las empresas estatales y multinacionales chinas.

El Reino Unido estaría asumiendo así los postulados propuestos por los teóricos de la EPI respecto al rol que posee la economía de mercado en las relaciones entre los Estados y las posibles formas en las que estos buscan influir en las fuerzas de mercado para su propio provecho, en este caso en particular, con el fin de sostener los principios del orden liberal internacional, buscar liderar en la competencia sistémica y volverse más resilientes ante los cambios sistémicos.

5 Tanto demócrata como republicana.

Bibliografía

- Actis, E., Lorenzini, M. y Zelicovich, J. (2017). La vinculación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción en la Argentina democrática (1983-2011). *Estudia Policae*, 41(6), 105-135. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/78551>.
- Bolinaga, L. y Slipak, D. (2015). El consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Revista Problemas del Desarrollo*, 183(46), 33-58. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/42255>.
- CEPAL. (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013: tres décadas de crecimiento económico desigual e inestable*. Santiago de Chile.
- Chagas-Bastos, F. H. (2018). La invención de la Inserción Internacional: Fundaciones intelectuales y evolución histórica del concepto. *Análisis Político*, 31(94), 10-30. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v31n94/0121-4705-anpol-31-94-00010.pdf>.
- Cohen, R. C. (2017). ¿Necesidad de un nuevo orden internacional? *Revista Foreign Affairs Latinoamerica*. <https://revistafal.com/necesidad-de-un-nuevo-orden-internacional/>.
- Del Valle Guerrero, A. L. (2018). *La reconfiguración del orden geopolítico mundial en la era Trump, desde una perspectiva sudamericana*. Jornadas Platenses de Geografía y XX Jornadas de Investigación y de Enseñanza en Geografía de la Universidad Nacional de la Plata. Universidad Nacional de Sur, Buenos Aires.
- Delage, F. y Carrertero, F. (2017). China: Diplomacia económica, consecuencias geopolíticas. *Geo economías del Siglo XXI*, 55-91.
- Gilpin, R. (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press.
- Gilpin, R. (2009). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Godoy, P. (2019). La economía Política Internacional. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, (29), 5-13. <https://doi.org/10.35305/revistamici.v0i29.12>.
- Gott, R. (2015). *El imperio británico: Resistencia, represión y rebeliones. El otro lado de la historia* (1ª ed., 2ª reimp.). Capital Intelectual.
- GOV.UK. (2021). *Global Britain in a Competitive Age. The Integrated Review of Security, Development and Foreign Policy*. <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>.
- Hayton, B. (2020). China and Brexit Drive the UK's 'Tilt' to Indo-Pacific. *Chatham House*. https://www.chathamhouse.org/2020/11/china-and-brexit-drive-uks-tilt-indo-pacific?clid=Cj0KCQjwgtWDBhDZARIsADEKwgNtgYEJCR8gDom63phJ6w2xIhDY_YmUUTpqtXf4Uq3O0oa7h_vGe8MaArfTEALw_wcB.
- Keng Yong, O. (2018). Asia Values: A Free and Open Indo-Pacific. Halifax Papers. *Halifax International Security Forum*. Canadá. <https://bit.ly/2Y2G0zG>.
- Neumann, R. (2004). Globalización, rol del Estado y relaciones internacionales en el realismo de Robert Gilpin. *Estudios Internacionales*, 37(146), 5-39. <http://www.jstor.org/stable/41391790>.
- Organización Mundial del Comercio. (2020). *Informe sobre el Comercio Mundial 2020: Políticas gubernamentales para promover la innovación en la era digital*. <https://doi.org/10.30875/32363538-es>.
- Palacios, J. J. (2011). El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XVIII(52), 225-265.
- Paskal, C. (23 de marzo de 2021). Indo Pacific, perceptions and Partnerships. The view from seven countries. *Chatam House*. <https://www.chathamhouse.org/2021/03/indo-pacific-strategies-perceptions-and-partnerships>.
- Serbin, A. (2016). América Latina y el Caribe frente a los desafíos de un nuevo entorno global: el impacto de la nueva bipolaridad China-Estados Unidos y los mega-acuerdos. En Pastrana Buelvas, E. y Jost, S. (Eds.),

- Incidencias regionales y globales de la Alianza del Pacífico* (pp. 25-69). Fundación Konrad Adenauer/GEDISA/Editorial Javeriana.
- Serbin, A. (2021). El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China. *Fundación Carolina*. Documento de Trabajo nº 45. <https://www.fundacioncarolina.es/el-indo-pacifico-y-america-latina-en-el-marco-de-la-disputa-geoestrategica-entre-estados-unidos-y-china/>.
- Sevares, J. (2018). China en la globalización financiera. *Ola Financiera*, 11(30), 68-97. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/65517/57479>.
- Strange, S. (1970). International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. *International Affairs*, 46(2), 304-315.
- Strange, S. (1987). The Persistent myth of lost hegemony. *International Organization*, 41(4), 551-574.
- Strange, S. (1998). El Estado Hueco. En Nasi, C. (Comp.), *Posmodernismo y Relaciones Internacionales* (pp. 147-168). Pontificia Universidad Javeriana.
- Strange, S. (1999). The Westfailure system. *Review of International Studies*, 25(3), 345-354.
- Strange, S. (2004). *States and Markets*. Continuum.
- Troubridge, S. (2018). The Strategic Case for A London-Beijing Trade Axis. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, (10), 42-49. <https://www.jstor.org/stable/48573475>.
- Turzi, M. (2017). *Todo lo que necesitas saber sobre el (des)orden mundial* (1ª ed.). Paidós.
- Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: Notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 24(48), 155-175.
- Wallerstein, I. (23 de septiembre de 2007). América Latina puede contar más en la geopolítica mundial. *Clarín*, 7-8.

STRUCTURING FROM SCRATCH A LEGAL INTEROPERABILITY LABORATORY

FOTIOS FITSILIS¹

Hellenic Parliament (Athens, Greece)

ANASTASIA PAPASTYLIANOU²

National School of Public Administration and Local Government (Athens, Greece)

Recibido: 03/08/2022

Aceptado: 29/08/2022

Abstract

This article defines what is required in order to create an innovative legal interoperability laboratory from scratch at the National School of Public Administration and Local Government in Athens. Its scope and objectives are critically analysed and its modules outlined. The problem-based learning method has been applied to a synchronous and asynchronous distance learning educational environment. In particular, in the context of the laboratory, the use of LEOS (Legislation Editing Open Software), a legal informatics tool that has been developed as a European Union ISA2 solution, is highlighted. Moreover, the relation of the laboratory to existing open interoperability courses and the wider European Interoperability Framework are presented along with the tool being assessed for potential use as an authoring tool by the Hellenic public administration. Both the laboratory and the course have been thoroughly evaluated and the results of this evaluation are presented and discussed, in view of plans for the design of additional related interoperability courses and laboratories.

Key words: legal interoperability, digital transformation, legal informatics, LEOS, e-Governance, public administration.

1 Head of Department Scientific Documentation and Supervision, Scientific service, Hellenic Parliament, Athens, Greece. Correo electrónico: fitsilisf@parliament.gr / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1531-4128>.

2 Head of Digital Policy Sector, National School of Public Administration and Local Government, Athens, Greece. Correo electrónico: apapas@ekdd.gr.

Estructurando un laboratorio de interoperabilidad legal desde cero

Resumen

Este artículo determina qué se necesita para crear un innovador laboratorio de interoperabilidad legal desde cero en el ámbito de la Escuela Nacional de Administración Pública y Gobierno Local de Atenas. Su alcance y objetivos son analizados críticamente; y sus módulos, debidamente ponderados. El método de aprendizaje basado en problemas se ha aplicado a un entorno educativo de aprendizaje a distancia sincrónico y asincrónico. En particular, en el contexto del laboratorio, se destaca el uso de LEOS (Legislation Editing Open Software), una herramienta de informática jurídica que se ha desarrollado como solución ISA2 en la Unión Europea. Además, se presenta la relación del laboratorio con los cursos abiertos de interoperabilidad existentes y, un poco más amplio, con el marco europeo de interoperabilidad. Asimismo, se evalúa la herramienta para uso potencial como herramienta de creación por parte de la administración pública helénica. Tanto el laboratorio como el curso han sido evaluados exhaustivamente; y sus resultados, presentados y discutidos con el fin de elaborar nuevos planes para el diseño de cursos y laboratorios de interoperabilidad adicionales.

Palabras clave: interoperabilidad legal, transformación digital, informática legal, LEOS, e-gobierno, administración pública.

1. Introduction

Digital transformation of public administration is proceeding at an astonishing pace and passes through the development of legal informatics tools and standards (Loutsaris & Chalabidis, 2020; Pagallo et al., 2018). In recent years, it has also significantly progressed with the introduction of disruptive technologies, most notably artificial intelligence (Wirtz et al., 2019). Indeed, legal informatics technology can be a solid base for utilizing more advanced AI applications.³ As regards the law-making process, it has been shown that legal technology is a promising candidate for entering the parliamentary workspace (Koryzis et al., 2021). Yet, the adoption of new technology by public sector entities can be substantially eased if it is ‘an inside job’, meaning that internal stakeholders, such as public administrators and officials, would constitute a significant catalyst for this process.

These actors need to be supported and potentially re-educated in order to support the digital transformation process (Matt et al., 2015), for instance by contributing to the creation and publication of big open legal data (BOLD) and the related business process re-engineering (Grover et al., 1995). Special know-how on the user’s side is first necessary in the development phase of legal informatics systems to ensure a significant and appropriate level of customization to local needs. Typical skills and knowledge for this purpose include generic ontology mapping, metadata schemes development and legal document templates. Later on in the law/rule-making process training needs to ensure, among others, uniform drafting techniques and homogenous handling of legal texts.

Additionally, interoperability especially within the European Interoperability Framework turns out to be a critical feature for efficient systemic integration (Kouroubali & Katehakis, 2019). This is particularly true of its legal dimension, which is key for establishing an ecosystem of interconnected legal documents that relies on legal documentation and semantic web standards. The ministers in charge of e-Government policy across the European Union recognised the need for digital-ready legislation by calling upon the European Commission in the recent Tallinn Declaration to: ‘fully integrate digital considerations into existing and future policy and regulatory initiatives’ (European Commission, 2017a).

Such legislation needs to be interoperable. Legal interoperability as defined in the European Interoperability Framework (EIF) is about ensuring that organisations and, by extension, whole countries operating under different legal frameworks, policies and strategies are able to work together. A specific recommendation for legal interoperability included in the new EIF proposes that public administrations: ‘[e]nsure that legislation is screened by means of ‘interoperability checks’ to identify any barriers to interoperability’ (European Commission, 2017b).

Interoperability resources contribute to the expansion of resources available in the collection that are dedicated to Digital Skills in the Public Sector on the Joinup digital platform and can be reused/exploited via different types of education and training activities.

3 See, for instance, Sovrano et al. (2020).

The implementation of an educational framework to promote the necessary capacity building on interoperability has been conducted by the Interoperability Academy of the ISA2 programme and can be expanded and/or promoted by national schools of government in a structured and homogeneous manner.

This article reviews an interoperability case study in Greece and the establishment of a legal interoperability laboratory, or simply ‘interoperability lab’, by the National School of Public Administration and Local Government, known as ESDDA, in Athens. Besides links to the international educational reference framework, the pre-existing national actions and preparatory courses that facilitated the lab’s creation will be outlined. ESDDA’s approach is innovative as it has opted to directly transform scientific knowledge and practical field expertise into a pilot course for public administrators.

The next section highlights the relevant national and international educational framework and attempts to connect to former courses that have paved the ground for the interoperability lab and the accompanying courses. It is followed by an analytical description of the methodology used for course design (section 3). The actual lab, as well as all the relevant courses, is presented in section 4. A series of surveys was used for course evaluation and these results are discussed in section 5, before concluding with some thoughts on the evolution of the current approach (section 6).

2. Digital education strategy to promote the appropriate skills in public administrations

In the digital era, people need digital skills for all sorts of personal or societal activities: to study, work, communicate, access online public services and find trustworthy information and many more. However, many do not possess the adequate digital skills as has become particularly evident in recent years, where digitalisation has been promoted with more vigour. To tackle the digital skills gap and promote strategies and projects to improve the level of digital skills in Europe, the European Commission (EC) established a new Digital Education Action Plan (2021-2027). The plan outlines the Commission’s vision for high-quality, inclusive and accessible digital education in Europe and has two strategic priorities:

- To foster the development of a high-performing digital education ecosystem;
- To enhance digital skills and competences for the digital transformation.

Moreover, EC has designed and offers an Open Educational Framework (OpenEdu) to promote openness in all educational dimensions including ten strategic pillars: Open Strategy, Leadership, Recognition, Research, Pedagogy, Open Access, Technology, Open Education Resources OER-Content, Collaboration and Education Quality (dos Santos et al., 2016).

As in other sectors, the nature of work in the public sector is rapidly changing and the

capabilities of public servants and those who lead them are required to adjust in line with these changes. To keep pace, governments look for new ways to develop and manage digitally skilled workforces that are essential in order to make digital government happen (Chinn et al., 2020). In France, a mentoring program called DINSIC, which includes private-sector digital professionals, has been established as a solution to improve digital service leadership and interoperability in public services, supporting senior public sector executives to improve their digital and leadership skills (Pezziardi and Verdier, 2016). Moreover, the relevant OECD Framework for digital talent and skills in the public sector highlights the need to create the right working environment, secure the right skills and evolve a workforce that is able to support a progression from e-government to digital government (Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD], 2021).

As the current trend leans towards markets that rather neglect degrees and ask for specific practical abilities, specific Information and Communication Technology (ICT) competences are in high demand. Associated with a professional profile, the required knowledge, skills, attitudes and behaviours that lead individuals to achieve specific results are defined as competences. Hence, it is important to develop and certify digital abilities because they can determine an individual's professional development within a constantly transforming technological environment (Van Laar et al., 2017). The relevant competency frameworks that were developed lately help to identify the required knowledge, skills, and attitudes per professional profile to achieve measured results and allow for compatibility.

Recognising this trend, the European Union and other organisations promote specific competency frameworks, both horizontally and at the level of specific categories of professionals. The horizontal frameworks include the OECD's core digital skills, which consists of 21 competencies and the European Digital Competence Framework (DigComp) for citizens' digital skills. In the professional context, the presence of the e-Competences Framework, e-CF for IT, which identifies 41 skills, the framework for teachers and even the framework for cyber security (cyber-security skills) and Geospatial Data Defence (GEOINT) are important. Apart from the personal dimension, the European Commission promotes the European Framework for Digitally Competent Educational Organisations and the EntreComp, the Entrepreneurship Competence Framework to support and assess all levels of administrative capacity according to the analytical OECD framework.

The capacities and capabilities necessary for a sound digital government policy in Greece began by focusing on the level of priority attributed to the development of different types of digital skills for public servants. The National Centre of Public Administration and Local Government (EKDDA), the responsible authority for promoting digital skills in Greece, supports the government in boosting a values-driven culture and leadership, developing skilled and effective public servants. The scope of these programs is to ensure that public services are fit for purpose for today's digital policy challenges and capable of taking the public sector into the future. EKDDA established a digital section to promote these skills to the appropriate profiles of public servants and special focus was given to high-level em-

ployees at the regional and central government level. Moreover, EKDDA adopted the Open Educational Framework that enhances the digital transformation of the public sector and offers, among others, open educational resources (Mikroyannidis and Papastilianou, 2021).

As a consequence, the inclusion of legislative leaders, as a distinct administrator's profile, the definition of the skills that govern law-making and the method of production and development of such executive digital skills are recognised and promoted by EKDDA. This effort takes the fact into consideration that according to the InCiSE 2019 ranking, the performance of Greek public administration is rather low in several sub-sectors, which also include: the skills of the employees, the production of laws and regulations, the digitisation, public policy making and transparency (InCiSE, 2019). The aim is therefore for new executives to receive an even more specialised profile that meets the relevant service needs of their departments. These profiles include, among others, basic competences such as 'good regulation of public policies', 'legislative-technical training principles for regulatory acts' and 'legislative analysis of public policies'.

As the enabling conditions for digital transformation across levels of government include interoperable and clear regulatory and legislative systems, EKDDA promotes all levels of interoperability (Papastylianou et al., 2019), including legal interoperability. Between EKDDA's priorities, a building block and policy levers are in place to secure a new system for legislative preparation and the elaboration of regulations, in order to support the coordination efforts for better regulation and good governance across the different sectors of government. However, though the decision to develop legislative leaders constituted an important innovation, there was still no relevant competence framework that the law-making and management.

ESDDA (the School), which is a distinct entity within EKDDA (the Centre), followed these developments. ESDDA's curriculum was reformed in view of the interconnection of the educational process with the recent developments in the organisation and digital operation of the Greek public administration. These changes that have been introduced in the legal order through law 4622/2019 on the "Executive State". Furthermore, following evaluation of the InCiSE 2019 report, ESDDA has adjusted/reformed its curriculum for the production of profiles. As a result, among the new curriculum's dimensions, one may locate law policy levers to streamline the institutional process and promote new methods for an improved national system of regulation.

3. Course methodology, implementation and evaluation

ESDDA designed and offered different types of courses and workshops, making a learning path for legal professionals consisting of, but not limited to: Good Legislation in Practice: Drafting of Regulatory and Accompanying Texts, Drafting of Public Documents, Public Consultation, Legislative Preparation and Elaboration of Regulations Workshop and most recently Laboratory for Legislative Drafting and the Processing of Regulatory Texts. The

latter constitutes the vehicle based on which the interoperability laboratory was structured and is going to be closely discussed. These courses have the potential to advance law-making capabilities within the public administration.

To design the learning workshop “Laboratory for legislative drafting and the processing of regulatory texts” a new mixed-method was utilised using open collaboration, co-creation and leverage with IT tools (Valverde-Berrocoso et al., 2020). This approach included simulation of the law preparation and consultation process with a project and problem-based learning method (De Graaff & Kolmos, 2007), to extract specific results in all building steps (Chen & Yang, 2019). E-learning techniques enhanced the participative dimension by using various open tools, open standards and mechanisms such as Google collaboration tools, the LEOS app and the European Legislation Identifier (ELI).

In particular, as an innovative collaborative initiative, this laboratory (eventually turned into a workshop, see section 4) aimed at familiarising the students with the procedures of co-formation of legal rules through their active participation and simulation of the entire process using standard tools and an adapted Salmon e-learning methodology (Zalavra & Papanikolaou, 2022). The workshop has been run via an e-learning management tool using additional cooperative IT tools. During the workshop, students actively participated, adopting specific roles in legal preparation processes, via special breakout teams inside Webex and giving feedback (Mateescu et al., 2021).

The design and delivery process passed through the following six-step process: instructional design; community building; collaborate learning; law co-formulation; simulation in real environment and optimisation and course evaluation (see Figure 1). The first step included the preparation by educators of specific material with empirical data that was given to students via e-class, EKDDA’s e-learning system. The entire project was designed in different phases and the appropriate deliverables were described step by step.



Figure 1: The laboratory's six-step design and delivery process.

The next step (#2) foresees the making of virtual teams with equal rights to communicate and collaborate inside the digital Webex environment. This was followed by the learning process (#3) to define the structure and key features to formulate appropriate legal documents. Policy requirements were formulated using standards such as core vocabularies (Core Public Service Vocabulary Application Profile (CPSV-AP)) and facilitating the drafting of regulatory texts via LEOS.

In the fourth step, students try to apply what they have learned. The application of basic standards and ontologies for the development of legal texts is conducted under the educator's guidance. They also find and mark the semantic and legal metadata of the legal texts and identify the building blocks of legal documents. The fifth step sees the students simulate the full process of consultation and/or law-making while acting in different roles (co-formulation). Emphasis is placed on the role of a staff member in the formulation of institutional/policy rules.

The role and opinions of the stakeholders during the open consultation process through www.opengov.gr are also to be discussed and taken-into-account. During this step, stu-

dents experiment with real data to manage and optimize the law-making process. This step contributes to the optimisation of knowledge on law-making techniques, the utilisation of consultation feedback to improve law-making and the acquiring of techniques to understand the identification, referencing and reuse of legal information. Ultimately, the course is systematically evaluated throughout the learning process. Evaluation is conducted by all partners, students, teachers and instructional designers who give constructive and immediate feedback.

4. Laboratory and course description

On 15 April 2020, the ESDDA management issued two decisions in relation to the drafting of the educational material and designating the course trainer, respectively. As there was no prior experience (nor material) to rely on, the relevant manual and the technical preparations for the lab needed to be designed from scratch. According to the School's curriculum for the semester, the course had to take place between the end of May and mid-June 2020, thus there was limited time available to put together the necessary resources. A working group of three experts (coordinator, drafter and expert) took over the making of the training material (manual), which was eventually uploaded as an e-book to the School's online repository eClass by early May. The manual's language is Greek. At the same time, preparations were made to set up a state-of-the-art computer lab as a training facility to host the course and future courses.

These preparations came abruptly to an end shortly after the above management's decision as it became clear that due to the pandemic it would no longer be possible to hold classes or organise laboratories with physical presence in the coming semester. In effect, the management decided that the course needed to be held online. This change had a profound effect on the course's preparation, as an actual laboratory could not be set-up in the School's premises. Under the pressure of time and uncertainty during this period, the decision was made to authorise the trainer to establish the necessary ICT infrastructure locally, including the installation and configuration of the necessary software tools. The course would take place online –via the Webex video conferencing tool and the legal informatics tools and processes would therefore be visually demonstrated.

Eventually, the course, which was titled Laboratory for Legislative Drafting and the Processing of Regulatory Texts, took place fully online. Following the original plans for physical teaching and interacting with state-of-the-art law-making tools, the online course was separated into three teaching units of four hours each that together are estimated to correspond to a half (0.5) ECTS credit. Table 1 briefly summarises the contents of each teaching module.

Table 1: Teaching units.

Module	Date	Duration [h]	Title
1	27/05/2020	4	Legal informatics theory and standards
2	03/06/2020	4	Legal informatics in practice
3	10/06/2020	4	Methodology of legislative drafting

The first module links the course with previous courses within the ESDDA environment, such as E-Government and Digital Transformation and Information Systems and Databases and introduces the basic notions of legal informatics. The basic legal documentation standards and ontologies are discussed, particularly Akoma Ntoso (AKN), European Legal Identifier (ELI) and Data Catalog Vocabulary (DCAT), followed by a series of system case studies from the European Parliament and US Congress. The second module offers a structured approach in the application of methods of advanced modelling and analysis of legal documents. The texts are broken down to their ontological and semantic elements, which are then matched to the attributes of existing standards and vocabularies. The evolution and state-of-play of authoring tools are discussed, while putting an emphasis on LEOS, its architecture, basic configuration and limitations. The final module is fully dedicated to the study of a use-case from the Hellenic legal order. Using LEOS, the selected legal document is gradually transferred into AKN-compatible XML format and metadata is added. The course concludes with the evaluation of the transformation product and a structured discussion on the future of legal informatics systems in the public service, during which the students' thoughts are captured using online polling.

The course has a dual purpose: on the one hand, to promote the broader understanding of the need for drafting and managing of structured legal documents and to familiarise students with the configuration and use of appropriate software tools, on the other. During the course, the students had the opportunity to acquire both general and specialised knowledge on legal informatics theory and tools. Through the practical nature of the course, students developed important skills that provide them added value as public administration employees and managers. The development of a positive attitude towards upcoming technological challenges has the potential to transform students into “ambassadors” of similar systems, thus increasing diffusion of specific knowledge in broader areas of the administration.

The decision to locally install and configure LEOS (R3.0.0), an ISA2 solution and a web-based authoring tool that facilitates cooperative drafting of legislative texts [24], had serious implications in the organisation of the interoperability lab. Lacking a physical computer lab and technical assistance from the school's side, an alternative solution had to be sought, given the considerable technical complexity for installing, configuring and parametrising the open-source tool. The Hellenic OCR Team, <https://hellenicOCRteam.gr>, a scientific crowdsourcing initiative and an expert network for the processing and analysis of governance and parliamentary data volunteered to provide the necessary services. With

assistance from its development group and guidance from the LEOS Team at the Directorate-General for Informatics (DG DIGIT) of the European Commission, a functional LEOS instance was made available within a couple of weeks.

From the beginning it was clear that the online demonstration would hamper student's interaction with the tool. Early ideas to support students installing standalone instances of the software on their personal computers were abandoned due to configuration complexity and the limited time available for relevant preparations and testing. Shared desktop solutions for direct interaction have also been taken into account but left aside for future consideration, as the overall course time for the purpose was limited to one module (see module 3). Other open-source software used in the framework of the interoperability lab included the Notepad++ text editor (with the XML Tools plug-in), <https://notepad-plus-plus.org> and Protégé (R4.3) for ontology development, <https://protege.stanford.edu>. Their analytical description, however, evades the scope of this article.

With the software in place, a proper use-case needed to be determined, in the form of a concise and preferably recent legal document, to demonstrate LEOS functionality in a laboratory environment. For educational purposes, the choice was made to select a short regulatory text, rather than an excerpt from a lengthier one, so as to showcase the tool as a potential end-to-end solution.

As the laws of the Hellenic Republic are usually lengthy legal documents, a one-pager, a presidential decree (proedrikó diátagma, PD) was selected for the purpose (PD 16/2020, Government Gazette A'29). This decree has specific key structural elements shown in Figure 2, which were modelled on the embedded AKN template that LEOS legal documents rely on, e.g. title, references, articles, date and signatures. In particular, during the course, a detailed mapping of the steps required to fully transfer the above legal document into the LEOS environment and export it as open legal data was attempted (walkthrough). It is noted that the LEOS editor does not yet provide for a dual-column layout. This traditional format however does not necessarily need to apply, nor is it practical in the early law-making phase.

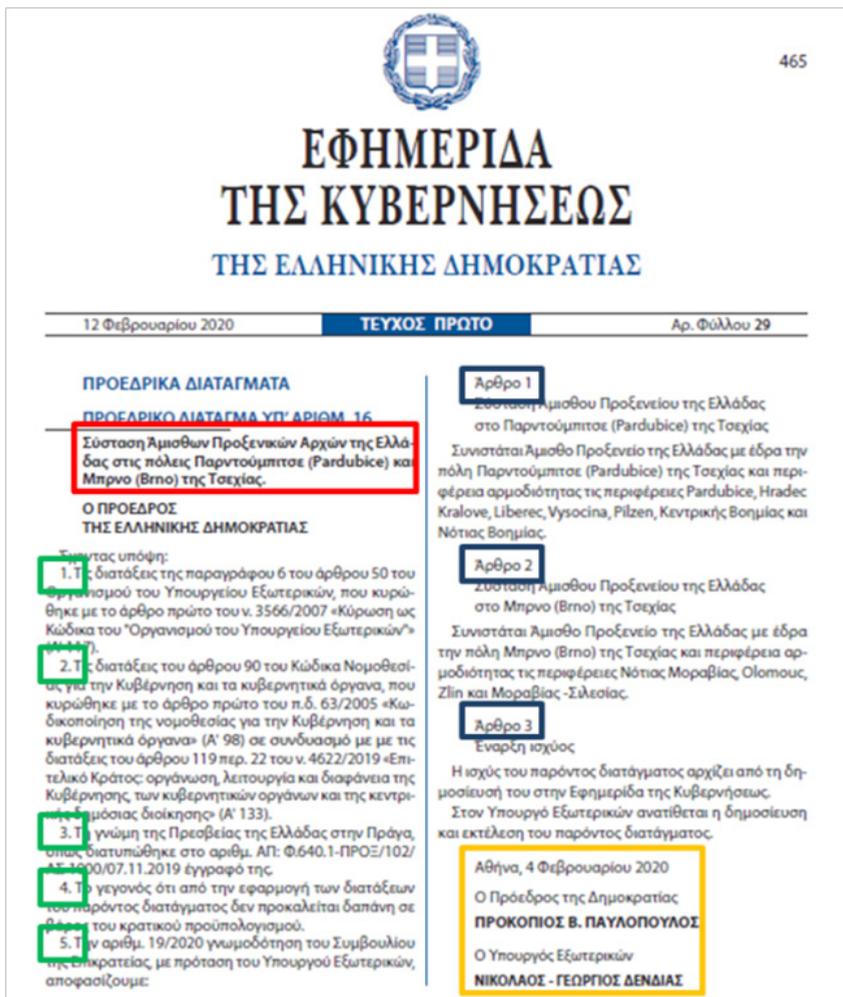


Figure 2: Document breakdown. Coloured boxes indicate different elements: title (red), references (green), articles (blue), and date and signatures (yellow).

Several technical and other challenges needed to be tackled, some of them already mentioned, to successfully offer the course. One of them had to do with the use of technical language. Once again, it needs to be highlighted that this was a selection course offered to interested students with different backgrounds, both technical and non-technical. Hence, the presentation of this emerging topic with a highly technical background needed to be carefully prepared and, in a way, not to scare-off or quickly disinterest non-technical savvy students. Figure 3 shows the distribution of the student's major academic degrees for this pilot course:

- Law, 10%
- International Studies, 20%
- Computer Science and Engineering, 30%
- Economics, 40%

Overall, ten students from the 26th ESDDA class took the course. To further assist the students in the understanding and studying of the greater topic, a “digital backpack” was made available to them, in addition to the manual. This included the lab’s outline, the online presentations and rich supplementary material such as legal texts, scientific articles, reports and software.

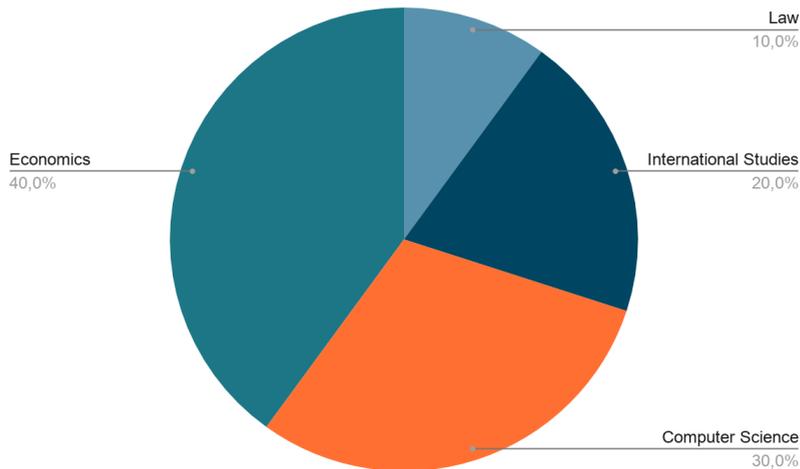


Figure 3: The pilot class’ academic background.

The lab and the use-case together made a proof-of-concept that can be immensely useful when considering the implementation of similar legal informatics tools and related services in the public sector. Therefore, all steps, internal and external to the School, were meticulously designed and documented. For this, different metrics were captured for course evaluation and lessons-learned were recorded (see section 5 and section 6, respectively). This publication constitutes further evidence of this structured approach.

5. Evaluation of results and discussion

The tools and course were thoroughly evaluated using a variety of data collected during and after the educational process. An ESDDA survey evaluated the laboratories of the 26th

educational series. These results are presented and discussed vis-à-vis the outcomes from the interoperability lab, which took place during the second special study phase. This phase hosted eight laboratories with a total of 102 students. Ten students attended the interoperability lab. Overall, 88 students responded to the questionnaires (response rate $R = 86.2\%$). Evaluation was both qualitative (regular expressions allowed; some are quoted below) and quantitative (10-point Likert scale, value: L).

Figure 4 (left) shows the outcome of the evaluation for five distinct laboratory parameters mostly in relation to organisational issues, such as course organisation, course content, content coverage, quality of training material and examination type. While the rest of the labs generally perform well (mean average $L = 8.9$, standard deviation $\sigma = 0.22$), when it comes to the LEOS lab, there is a significant difference of approximately -9% on average for the same parameters ($\sigma = 0.38$).

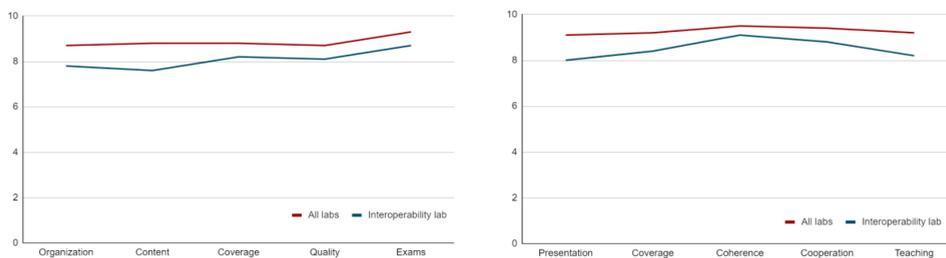


Figure 4: Laboratory (left) and training (right) evaluation.

On some occasions, lower grading can be rationally explained. This is, for instance, the case in the course's organisation that also takes into account the teaching hours necessary to cover the topic – a number that is 50% lower than that originally envisaged. The limited course time and the interaction with the tool were not left unmentioned on by the students, who noted that 'maybe it would be better to restrict the introductory modules ... to spend more time in learning the program'.

It is interesting to see that differences also exist where they should not, such as in the examination type (performance in laboratories is principally not graded). This was criticised by students who would have wished a performance 'evaluation with grading' criteria. Yet, the overall consistent difference in course grading, also true for the training parameters, could be attributed to structural circumstances rather than occasional discrepancies.

The training dimension was captured when evaluating the relevant parameters, i.e. the attributes of the laboratory that are linked to the trainer's performance. The parameters that were evaluated here are: presentation of the topic; content coverage; coherence/consistency; co-operation; and means/ways of teaching (see Figure 4, right). The results here are similar to those highlighted above (mean average $L = 8.5$ / $\sigma = 0.40$, for the interoperability

lab; mean average $L = 9.3 / \sigma = 0.15$, for all other labs). Regarding teaching, quantitative results appear not to be in-line with the qualitative results. The lab and the related course were tagged as ‘very good initiative(s)’, as well as ‘necessary ... for the newly established (legal informatics) sectors’. Some students went even further to suggest the ‘horizontal application of the course in each phase of studies’.

Before stating the deeper reasons for the clear deviation, one must first bear in mind that a direct comparison between established and pilot laboratories might be an unfair one. Moreover, it needs to be underlined that the (pilot) interoperability lab was at this stage the only actual computer lab in an otherwise theory dominated institution; all other laboratories offer practical insights, methods and approaches without the use of ICT means. Moreover and to a certain degree, deviation may stem from the lack of interaction with LEOS, in that how ‘good’ can a computer laboratory be, when there is no physical interaction with it? This feeling is further supported by students who would have wished for a ‘real presentation of the tool’ and for the lab to be hosted ‘in the premises of EKDDA for the students to be able to handle and explore the program and its features’.

An issue to resolve in future laboratory courses is the lack of information towards prospective students. Frankly speaking, they did not know what to expect. Ex-ante provision of adequate information to students about the content and relevance of the interoperability lab and the related course, which can also filter-out students with different expectations, are considered paramount to avoid classes with different learning paces and intensities. Also, the benefits to the institution and to the students’ career should have been highlighted in the original invitation to the course.

Several aspects of LEOS, such as its functionality, user-friendliness and technical specifications, were studied during the evaluation process. Those parameters provide for a clear picture of the pros and cons of this digital solution for a web-based cooperative law-making solution. Figure 5 displays a graphical summary of the results obtained via the *Mentimeter* online polling tool. The tool’s functionality has been acknowledged by all students (100% describe LEOS as ‘good’ or ‘very good’). User experience was sufficient, as 90% perceived it as ‘good’. Technical specifications were surprisingly seen mostly as ‘good’ (80%) (for all the above, $R = 100\%$).

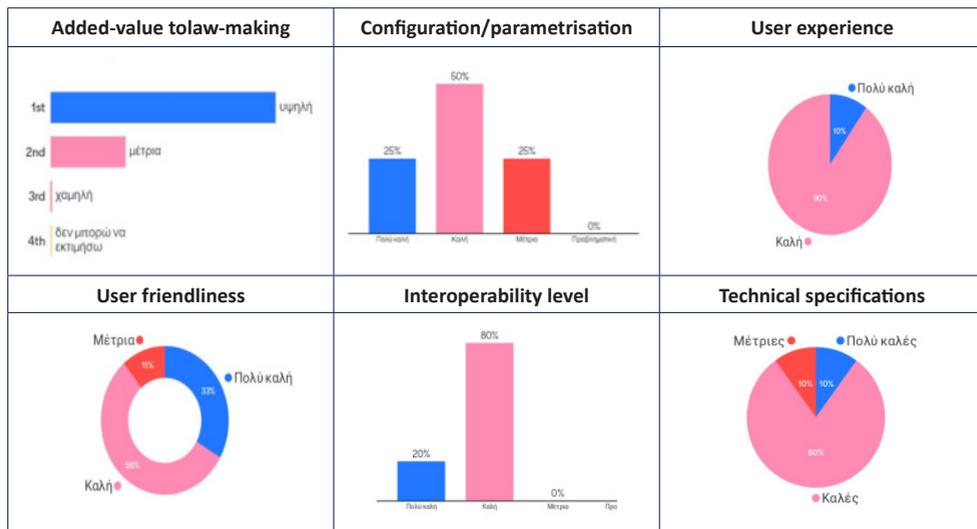


Figure 5: LEOS evaluation using online polling (original online polling output).

Overall, 78% of students believed that LEOS could provide ‘high’ added-value to the law-making process. Similarly, user friendliness is significant, with 89% having at least a ‘good’ opinion about the tool. Ultimately, its configuration, a matter of concern, was received with mixed feelings (for the latter three questions, $R = 90\%$). These results are consistent with verbal comments from the School’s evaluation conducted ex-post and are overall indicating a successful proof-of-concept of this solution for interoperability.

6. Concluding remarks and outlook

The article presented the current structured efforts towards setting up an interoperability laboratory and the accompanying course, in the framework of the Hellenic National School of Public Administration and Local Government. Ultimately, the lab was successfully organised and the course was conducted online. An ISA2 solution, LEOS, served as an authoring tool and the primary interoperability hub. The whole exercise was also a feasibility study, as LEOS turns out to be increasingly interesting for public administrations as an authoring tool for legal documents. While in operation, good functionality and user experience were recorded. Therefore, it is concluded that the tool can potentially offer added-value to the law-making process due to the reduction in time and effort of the drafting and processing of bills. On the other hand, current installation and configuration issues, the tool’s open-source nature and its midline position in the development pipeline, may form high-entry barriers.

The lessons-learned during the implementation of this proof-of-concept, have helped to

build a solid base for the development of linked interoperability labs and extension courses, while a connection with the newly formed Interoperability Academy (n.d.), which runs under the ISA2 umbrella, can promote the exchange of good-practice within an ever-changing framework (Kalogirou et al., 2022). Nonetheless, this interoperability lab also had severe limitations, the most important being its virtual nature. Thus, the transformation of this pilot concept to a wider (and physical) demonstrator has already been proposed to the School and an operational LEOS installation in the pre-production phase within EKDDA could further strengthen local expertise, help engage other stakeholders from the public service and beyond and gradually create a community of practice at the national level.

References

- Chen, C.-H., & Yang, Y.-C. (2019). Revisiting the effects of project-based learning on students' academic achievement: A meta-analysis investigating moderators. *Educational Research Review*, 26, 71-81. <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2018.11.001>.
- Chinn, D., Hieronimus, S., Kirchherr, J., & Klier, J. (2020). *The future is now: closing the skills gap in Europe's public sector*. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/the-future-is-now-closing-the-skills-gap-in-europes-public-sector>.
- De Graaff, E., & Kolmos, A. (2007). History of problem-based and project-based learning. In De Graaff, E., & Kolmos, A. (Eds.), *Management of change* (pp. 1-8). Brill Sense. <https://doi.org/10.1163/9789087900922>.
- Dos Santos, A. I., Punie, Y., & Muñoz, J. C. (2016). *Opening up Education: a Support Framework for Higher Education Institutions* (No. JRC101436). Joint Research Centre. <https://doi.org/10.2791/293408>.
- European Commission. (n.d.) *Interoperability Europe Academy*. <https://joinup.ec.europa.eu/collection/digital-skills-public-sector/solution/interoperable-europe-academy>.
- European Commission. (2017a). *Ministerial Declaration on eGovernment - the Tallinn Declaration*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>.
- European Commission. (2017b). *New European Interoperability Framework – Promoting seamless services and data flows for European public administrations*. http://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf.
- Grover, V., Jeong, S. R., Kettinger, W. J., & Teng, J. T. (1995). The implementation of business process reengineering. *Journal of Management Information Systems*, 12(1), 109-144. <https://doi.org/10.1080/07421222.1995.11518072>.
- InCiSE. (2019). *Results report 2019*. <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf>.
- Kalogirou, V., Stasis, A., & Charalabidis, Y. (2020). Adapting national interoperability frameworks beyond EIF 3.0: the case of Greece. In *Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 234-243). <https://doi.org/10.1145/3428502.3428536>.
- Koryzis, D., Dalas, A., Spiliotopoulos, D., & Fitsilis, F. (2021). ParlTech: Transformation Framework for the Digital Parliament. *Big Data and Cognitive Computing*, 5(1), 15. <https://doi.org/10.3390/bdcc5010015>.
- Kouroubali, A., & Katehakis, D. G. (2019). The new European interoperability framework as a facilitator of digital transformation for citizen empowerment. *Journal of biomedical informatics*, 94, 103166. <https://doi.org/10.1016/j.jbi.2019.103166>.

- Loutsaris, M.A., & Charalabidis, Y. (2020). Legal informatics from the aspect of interoperability: a review of systems, tools and ontologies. In *Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 731-737). <https://doi.org/10.1145/3428502.3428611>.
- Mateescu G., Stanciu, A., & Blei, A. (2021). Digital transformation of training programs for public administration. *Proceedings of the International Conference on Business Excellence*, 15(1), 1171-1182. <https://doi.org/10.2478/picbe-2021-0109>.
- Matt, C., Hess, T., & Benlian, A. (2015). Digital transformation strategies. *Business & Information Systems Engineering*, 57(5), 339-343. <https://doi.org/10.1007/s12599-015-0401-5>.
- Mikroyannidis, A., & Papastilianou, A. (2021). Open educational resources in public administration: a case study in Greece. *Open Learning: The Journal of Open, Distance and e-Learning*, 1-15. <https://doi.org/10.1080/02680513.2021.1950526>.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2021). *The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector. OECD Working Papers on Public Governance* (No. 45). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>.
- Pagallo, U., Palmirani, M., Casanovas, P., Sartor, G., & Villata, S. (2018). *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems: AICOL International Workshops 2015-2017: AICOL-VI@ JURIX 2015, AICOL-VII@ EKAW 2016, AICOL-VIII@ JURIX 2016, AICOL-IX@ ICAIL 2017, and AICOL-X@ JURIX 2017, Revised Selected Papers* (Vol. 10791). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-00178-0>.
- Papastilianou, A., Stasis, A., Rantos, K., & Kalogirou, V. (2019). Blended learning and Open Courseware for promoting interoperability in public services. In *International Conference on e-Democracy* (pp. 79-93). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-37545-4_6.
- Pezziardi, P., & Verdier, H. (2016). Des “start-up d’État” pour transformer en souplesse l’Administration. *Le journal de l’école de Paris du management*, 120(4), 22-29. <https://doi.org/10.3917/jepam.120.0022>.
- Sovrano, F., Palmirani, M., & Vitali, F. (2020). Deep learning based multi-label text classification of UNGA resolutions. In *Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 686-695). <https://doi.org/10.1145/3428502.3428604>.
- Valverde-Berrocso, J., Garrido-Arroyo, M. d. C., Burgos-Videla, C., & Morales-Cevallos, M. B. (2020). Trends in Educational Research about e-Learning: A Systematic Literature Review (2009-2018). *Sustainability*, 12(12), 5153, <https://doi.org/10.3390/su12125153>.
- Van Laar, E., Van Deursen, A. J., Van Dijk, J. A., & De Haan, J. (2017). The relation between 21st-century skills and digital skills: A systematic literature review. *Computers in Human Behavior*, 72, 577-588. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2017.03.010>.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596-615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>.
- Zalavra, E., & Papanikolaou, K. (2022). A wiki-based framework for collaborative learning design in teacher education. *Education and Information Technologies*, (27), 6407-6435. <https://doi.org/10.1007/s10639-021-10874-9>.

TESIS

ÉLITES BUROCRÁTICAS Y TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA: EL CASO ESPAÑOL (1975-1978)

BAUTISTA FAZIO¹

Universidad Austral

**Tesis distinguida de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Derecho,
Escuela de Gobierno, Universidad Austral**

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el rol que tuvieron las élites burocráticas en el proceso de transición a la democracia de España (1975-1978). La hipótesis presentada es que la actuación de estas élites incidió positivamente en la conclusión favorable del proceso de transición. El análisis presenta esta incidencia a partir de tres elementos que se relacionan con la condición transaccional de la transición española: la pertenencia de las élites burocráticas a los aparatos de poder del franquismo y su grado de influencia en los últimos Gobiernos del régimen y en los Gobiernos de la transición, su actitud de promoción abierta de la reforma frente a opciones de ruptura y de inmovilismo y su integración mayoritaria en la Unión de Centro Democrático (UCD).

Palabras clave: élites, burocracia, administración pública, transición a la democracia, neutralidad, política y administración, franquismo.

1 Politólogo por la Universidad Austral con estudios complementarios en las universidades de Georgetown y Salamanca y en la Fundación Botín. Profesor asistente de Historia Contemporánea en la Universidad Austral y asesor de comunicación estratégica en el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Miembro fundador de la Red Argentina de Servidores Públicos.
Correo electrónico: bfazio@mail.austral.edu.ar.

Bureaucratic Elites and Transitions to Democracy. The Spanish Case (1975-1978)

Abstract

The purpose of this case study paper is to analyze the role of bureaucratic elites in the Spanish process of democratic transition (1975-1978). The hypothesis stand is that the actions of these elites positively influenced the favorable conclusion of this process. The analysis presents this incidence in three elements that are related to the Spanish transition's transactional condition: the belonging of the bureaucratic elites to the power apparatus of the Franco regime and their degree of influence in the last governments of the regime and in the governments of the transition; their attitude of open promotion of reform over legal break-up and immobilization; and its majority integration in the center-right party "Unión de Centro Democrático" (UCD).

Key words: elites, bureaucracy, public administration, democratic transitions, neutrality, francoism.

1. Introducción

Considerando la transición española (1975-1978) como un proceso de tipo transaccional (Powell, 2016) de “reforma pactada-ruptura pactada” (Linz y Stepan, 1996), el objetivo de este artículo es analizar el rol que adquirieron las élites burocráticas en este proceso. La hipótesis aquí postulada es que estas incidieron positivamente en la conclusión favorable de la transición.

Desde nuestro análisis, el papel jugado por las élites burocráticas en la transición se expresó en tres formas de incidencia: en el lugar ocupado por las élites burocráticas en el tardo-franquismo, en la voluntad reformista de sus miembros y en la supuesta “neutralidad” asignada a los burócratas de élite en un partido político: la Unión de Centro Democrático (UCD).

2. Definiciones teórico-conceptuales para el análisis

2.1. Transición de “reforma pactada-ruptura pactada”

Linz y Stepan (1996) hacen una clasificación sobre los distintos tipos de régimen, pues el tipo de autoridad que se establezca con anterioridad a la transición condiciona mucho la posibilidad de consolidación posterior. Linz (1964, como se citó en Linz y Stepan, 1996) explora las características del franquismo para definirlo como un autoritarismo, pues sus características no terminaban de cuadrar con los de categorías totalitarias o posttotalitarias. Para Linz y Stepan (1996), los regímenes de tipo “autoritario” tienen una sociedad civil más o menos robusta junto con una sociedad de mercado funcionante. En este sentido, pueden tener, y en ocasiones tienen, un Estado de derecho establecido y un aparato administrativo-estatal funcionando (p. 56). Con todo, carecen de una sociedad política que pueda libremente disputarse el control del poder público.

Como la naturaleza del régimen condiciona la posterior transición a la democracia, Linz y Stepan (1996) exploran también una serie de posibles modelos de transición. A nuestros efectos, la más adecuada de tratar es la llamada “reforma pactada-ruptura pactada” o “transaccional” (Powell, 2016), en la cual se forjan pactos entre las élites moderadas del régimen y las élites moderadas de la oposición para ir hacia una reforma que termina en ruptura total con el régimen anterior (Linz, 1990; Linz y Stepan, 1996).

2.2. Las élites burocráticas

Las teorías clásicas de las élites (G. Mosca y V. Pareto, por ejemplo) parten de que “en toda sociedad hay unos que mandan, gobiernan y dirigen (la minoría) y otros (los más) que obedecen y son gobernados” (Valdivielso del Real, 2010, p. 862). Así pues, en nuestro caso, la definición de “élite” adquiere la posibilidad de ser adjetivada de acuerdo con el ámbito concreto de su influencia, como lo entienden los trabajos de Baena (1999) o Beltrán (1977). Así, cuando hablamos de “élites burocráticas”, hablamos de las minorías selectas o rectoras del aparato burocrático, como expone Beltrán (1977).

Pero esas élites no se dan en el contexto de cualquier burocracia, sino en el marco de la burocracia española, que no puede entenderse sin la contundencia de los cuerpos de funcionarios, la forma de organización propia de la tradición administrativa española, el “conjunto de funcionarios sometidos a un mismo estatuto particular y que tienen posibilidad de llegar a los mismos grados” (Enciclopedia Jurídica, 2020).

En síntesis, al hablar de las élites burocráticas, nos referimos a los funcionarios de los cuerpos de élite de la Administración General del Estado (AGE). En este sentido, dice Villoria Mendieta (1999) que los cuerpos son también “grupos sociales de presión y control que tienden a utilizar el entramado social en su provecho” (p. 102). Aún más, en el franquismo, “fueron el instrumento fundamental de organización de la función pública, pero también tenaces grupos de presión en defensa de intereses particulares” (Beltrán, 1994, p. 17).

Los llamados “cuerpos de élite” pueden delimitarse como aquellos que solicitaban la propiedad de un título universitario y de un examen de oposición (Gutiérrez Reñón, 1966). Así, al hablar de “élites burocráticas” nos referimos a personas pertenecientes a los cuerpos tradicionales de la administración: abogados del Estado, inspectores de Hacienda, administradores civiles del Estado, miembros de la carrera diplomática, etc. (Baena et al., 1984; Beltrán, 1977; Villoria Mendieta, 1999).

2.3. Política y administración

Las élites burocráticas españolas transitaron el paso del régimen autoritario a uno democrático. Las interacciones de estas con tales procesos constituyen el núcleo central de esta obra, por lo que resultaría imposible abordar esas cuestiones sin antes comprender la naturaleza teórica de la relación entre burocracia y democracia, entre política y administración. En ese sentido, parece preciso dar cuenta de dos atributos en esa dicotómica relación: la supuesta neutralidad de la burocracia frente al régimen democrático y su condición de autonomía. Ambas realidades están íntimamente relacionadas.

En estos temas se destaca la obra de Weber (Román Masedo, 1997; Villoria Mendieta, 2009). Su caracterización de la burocracia es sumamente conocida: es jerárquica, apoyada en reglas abstractas, impersonal, organizada y superespecífica (Allen, 2017). En este sentido, se basa en el supuesto de que la función pública está separada de la persona que la ejerce (Allen, 2017). Empero, bien aclara Allen (2017) que “the precondition for all this is that the official has to be appointed rather than elected”² (p. 113). La administración, para ser así, debe apoyarse no en la voluntad arbitraria de designación, sino en el conocimiento específico y formal. Por todo ello, la burocracia tiene una estabilidad que no tiene la política: es un aparato en constante funcionamiento, cuyo margen de actuación se acota a lo establecido en la ley (Allen, 2017). De estos postulados surgen dos ideas centrales: la condición de la burocracia como fuerza neutral y su capacidad para ser autónoma frente a la política.

2 “La precondition de esto es que el funcionario debe ser designado en lugar de elegido (popularmente)”.

En relación con la neutralidad, dice Beltrán (1977) que constituye un tipo ideal y que en la realidad concreta los límites entre política y administración no son para nada claros. La burocracia no es solo la fría ejecutora de las decisiones de la política, y la definición tanto de fines como de medios es una tarea en parte compartida.

En cuanto a la autonomía, las concepciones clásicas la consideraban un atributo central de la burocracia frente a las decisiones políticas (Alvarez Alvarez, 1987). Aún más, las élites burocráticas se habían educado en la importancia de la autonomía de los burócratas frente a las decisiones “ideológicas”. Bien dice Gutiérrez Reñón (1966) que “la tendencia a la autonomía (...) aparece así como una de las características más destacadas de los cuerpos superiores” (p. 44). Aún más, como aclara, este es un rasgo distintivo de la élite burocrática de España (Beltrán, 1977), quizá por su propia condición de grupo privilegiado.

3. De la dictadura a la democracia: reforma y ruptura pactadas (1975-1978)

No hay transición a la democracia que no comience con la crisis del régimen anterior (Linz y Stepan, 1996; Maravall y Santamaría, 1994). La crisis del franquismo puede rastrear su origen en diversos fenómenos: los cambios económicos y sociales, las profundas repercusiones políticas de estos dentro de los apoyos al régimen y el contexto internacional (Maravall y Santamaría, 1994). Aunque parezca paradójico, el régimen había entrado en crisis por su propia “incapacidad para abordar con éxito las consecuencias del cambio económico y social que él mismo había inducido” (Maravall y Santamaría, 1994, p. 125).

Evidentemente, el cambio económico y social producido en los “años de desarrollo”³ fue de una gran magnitud,⁴ lo que motivó un aumento de expectativas en la década de 1970 que complicó la legitimidad del franquismo. En ese contexto, el régimen se inmovilizó. Ante esto, las élites económicas, la Iglesia, las clases medias y los niveles superiores de la AGE comenzaron a pregonar la necesidad de reformas (Maravall y Santamaría, 1994). La reforma —y no la ruptura— parecía el camino indicado. En una sociedad moderna, secularizada, urbana e industrial, la legitimidad y autoridad del franquismo tambaleaba (Carr, 2015; Carr y Fusi, 1981; Juliá, 2010; Maravall y Santamaría, 1994; Powell, 2016).

Efectivamente, y utilizando el esquema conceptual de Linz y Stepan (1996), el régimen autoritario suponía ya la existencia de rasgos que facilitarían la posterior consolidación democrática: resabios de una sociedad civil medianamente libre, un Estado de derecho —aunque particular— en funcionamiento, una burocracia estatal “servible” y una economía desarrollada.

Sin embargo, para noviembre de 1975, la inquietud reposaba sobre la posibilidad de

3 Suele denominarse “años de desarrollo” al periodo comprendido entre 1959/1960 y 1973.

4 En diez años, de 1960 a 1970, la economía había crecido cerca del 7% anual, el PIB per cápita había pasado a ser el de una nación desarrollada, los salarios se habían duplicado y la clase media había escalado del 14% al 43% de la población (Maravall y Santamaría, 1994, p. 116; Powell, 2016, p. 479).

que el régimen que Franco había creado lo sobreviviera o muriese con él. ¿Era posible el franquismo sin Franco? ¿Estaba todo “atado y bien atado”?⁵ (Carr y Fusi, 1981).

Las Cortes franquistas proclamaron rey a Juan Carlos de Borbón a los dos días de la muerte del dictador. Aunque su presencia introdujo un cambio de época, no cesó de su cargo al entonces presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro (Prego, 1997). En esos meses hubo alguna intención modernizadora, pero las desavenencias entre Arias y el Rey se hicieron evidentes al poco tiempo, por lo que antes de que pudieran solicitárselo, Arias presentó su dimisión (Prego, 1997).

Como su sucesor, el Rey designó a Adolfo Suárez, que terminó por constituirse —junto con el Rey— como el artífice del cambio (Fusi, 2017, p. 238). A pesar de no haber sido bien recibido por la prensa democrática, Suárez encaró el proyecto de democratización y liberalización a la par (Contreras Casado y Cebrián Zazurca, 2015).

En septiembre de 1976, Suárez envió y aprobó en las Cortes —y luego por referéndum— el proyecto de la Ley para la Reforma Política, que, de alguna forma, suicidaba las Cortes franquistas y abría paso a las primeras elecciones (Contreras Casado y Cebrián Zazurca, 2015; Linz y Stepan, 1996; Prego, 1997). La aprobación y refrendo de la Ley habilitaron el llamado a elecciones libres, que se programaron para junio de 1977. Suárez recibió a la oposición democrática de forma pública y se continuaron las negociaciones para el definitivo proceso de legalización de los partidos políticos y la concesión de una amnistía general. Había una situación que complicaba el correcto desenvolvimiento de las elecciones generales: la legalidad del Partido Comunista de España (PCE), decretada en una operación política determinante en abril de 1977 (Prego, 1997).

Paralelamente, el propio Suárez se integró, en mayo de 1977, a la UCD, la alianza de distintas facciones demócratacristianas, conservadoras, liberales y socialdemócratas que recogía a muchos exfuncionarios del régimen de talante modernizador. En medio de la vuelta de los últimos exiliados, las elecciones se celebraron en junio de 1977. Los partidos ganadores resultaron ser la UCD y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

Lo fundamental de esos años giró en torno a los acuerdos a los que se llegaba en la Constitución para su aprobación, que se dio en las Cortes en octubre de 1978 y se refrendó positivamente en diciembre del mismo año (Fusi, 2017). Frente a un modelo de mayorías, España optó por uno de consensos a la hora de establecer la Constitución de 1978 (Linz y Stepan, 1996). Quizá, por primera vez en su historia, España tenía una Constitución a la que nadie percibía como impuesta (Powell, 2006). Además, el modelo escogido por España pasó también por un proceso de legitimación social intenso, con referéndum incluido (Linz y Stepan, 1996).

Entrada en vigor la Constitución, España terminó su transición política: era ahora una

5 Expresión utilizada para representar las posibilidades de que Franco hubiera dejado todo preparado para que su sucesor no pudiera modificar el régimen en lo esencial. Surge de una frase utilizada por Franco en el mensaje de fin de año de 1969: “Todo ha quedado atado y bien atado con mi propuesta y la aprobación por las Cortes de la designación como sucesor a título de Rey del príncipe don Juan Carlos de Borbón”.

democracia constitucional, con una naturaleza eminentemente diferente a la del régimen anterior. De alguna forma, el mecanismo elegido por la clase política terminó siendo satisfactorio para las demandas y necesidades de las llamadas “dos Españas”: era un procedimiento rupturista en el fondo —en tanto podía diferenciarse la discontinuidad entre un régimen y el otro— pero reformista en su procedimiento —en tanto se hizo siguiendo la legalidad— (Maravall y Santamaría, 1994). Es el ejemplo paradigmático de la tipología de “reforma pactada-ruptura pactada” que recogen Linz y Stepan (1996) o de “transición por transacción” de la que habla Powell (2016).

4. El tardofranquismo y el lugar de las élites burocráticas en la transición

Para noviembre de 1975, la cúpula y gran parte de los sectores de dirección del franquismo estaban copados por miembros de las élites burocráticas: más del 70% de las posiciones de designación política estaban integrados por funcionarios de estas élites (Beltrán, 1977). La presencia de las élites burocráticas era, por tanto, onerosa. De Miguel (1975, como se citó en Ortega, 1993-1994) tuvo a bien titular esta última etapa como “funcionarato”.

Ahora bien, esta presencia tan contundente de miembros de los cuerpos superiores no había sido siempre una regla en el régimen de Franco. En un comienzo, la conformación del régimen había estado a cargo de las tres grandes familias: la Iglesia, el Ejército y la Falange (Ortega, 1993-1994).

Empero, las reformas económicas liberalizadoras emprendidas durante la década de 1960 terminaron por propiciar una renovación de las cúpulas políticas (Ortega, 1993-1994). Estas fueron paulatinamente reemplazadas por los “tecnócratas”. Su conducción hizo evidente la necesidad de un proceso de profesionalización de la burocracia, que se emprendió a partir de 1957 (Arenilla Sáez, 2017; Canales Aliende, 2013). En tal sentido, esta modernización administrativa tuvo efectos contundentes entre las élites y “explica la actitud posterior de éstos durante la transición política, a favor de ella mayoritariamente” (Canales Aliende, 2013, p. 82).

La modernización de la profesión “indujo un proceso que facilitó la disolución del régimen franquista al afectar no solo la cultura política e intelectual sino también la política en sí” (Helsvig, 1999, p. 83). Así, las reformas planteadas desde una posición tecnocrática terminó propiciando el cambio posterior (Arenilla Sáez, 2017). En efecto, persistía una concepción superadora de la política. Frente al desprecio a la “ideología”, persistía en las élites burocráticas ideas de corte funcionalista (Juliá, 2019). En esa línea, autores como Arenilla Sáez (2017) y Powell (2016) hablan de las consecuencias de la reforma en generar una administración pública profesionalizada, apolítica y neutral. Dice Powell (2016) que, precisamente, fue por ello que “(...) durante la transición no resultó necesario depurar la burocracia ni expulsar a los militares de la esfera política” (p. 480). Esta posición es, al menos, discutible.

Está a la orden afirmar que las condiciones creadas en la década de 1960 fueron base firme

para el ascenso de las élites burocráticas: la profesionalización de la burocracia, el crecimiento económico, la expansión de las clases medias, etc. fueron produciendo el ascenso de una nueva clase de dirigentes, educados en estos valores. Como dice Ortega (1993-1994), estas nuevas élites dirigentes son “por su edad y trayectoria producto del régimen mismo” (p. 248). El franquismo, con sus consecuencias modernizadoras de la estructura social, terminó por crear a la clase dirigente que terminó por reemplazarlo (Ortega, 1993-1994): los cuerpos de élite tomaron control de la administración y luego de la política (Villoria Mendieta, 1999).

Aún más, la influencia de los cuerpos de élite no terminó en los llamados “altos cargos” del Gobierno, sino que se extendió también a las posiciones que se encuentran en medio de las dimensiones políticas y administrativas y a los puestos de carácter administrativo (Villoria Mendieta, 1999). Como podría resultar evidente con esto, la organización de los burócratas de élite en estas posiciones aseguraba así un sistema interconectado y aceitado de gestión.

Esta gran presencia de funcionarios de élite en los diferentes aparatos del régimen franquista nos da pie para pensar que se comienzan a producir diferentes intercambios, consensos y discusiones al interior de los grupos. Dentro del régimen, comenzó a verse cada vez más las discusiones propias de un sistema político plural, tales como las que se dieron a partir de la modesta liberalización de la prensa en 1966 con la llamada “Ley Fraga”. Bien dice Ortega (1993-1994) que “dentro del aparato burocrático generado por el Estado franquista tuvo lugar el que podríamos denominar ‘primer ensayo de transición’, puesto que en él coexistieron prácticamente todos los grupos que iban a estar después presentes en la democracia” (p. 251).

Así, los cuerpos superiores del aparato burocrático se convirtieron en un campo fértil de reclutamiento de las élites políticas del tardofranquismo (Beltrán, 1977). Tanto es así que hay visiones que asignan a estos burócratas el ser uno de los elementos centrales para entender la supervivencia del franquismo en esos años. No obstante, estas élites burocráticas no solo fueron las fuerzas posibilitadoras de la continuidad del tardofranquismo, sino también facilitadoras del proceso de transición: fueron quienes se impusieron como los iniciadores del proceso dentro del régimen.

En las transiciones de tipo “reforma pactada-ruptura pactada”, el comienzo del proceso transicional lo dan las propias fuerzas moderadas del régimen con las fuerzas moderadas de la oposición (Linz y Stepan, 1996; Powell, 2016). En este sentido, la transición en España fue “tutelada” por el régimen desde la muerte de Franco hasta las primeras elecciones democráticas de abril de 1977. Es decir, desde 1975 hasta 1977 el régimen continuaba decidiendo y acomodando sus acciones y políticas en función de su autoarrogada legitimidad. Así, podemos decir que quienes tutelaron el régimen hasta 1977 respondieron en gran parte a los deseos de las élites burocráticas. Es decir, si la transición se tuteló, en una primera etapa, por el régimen y este estaba altamente controlado y tutelado por las élites burocráticas, podría pensarse que la transición, aunque sea al principio, respondió al deseo de estas élites.

5. Las élites burocráticas y la reforma frente a la ruptura y el inmovilismo

El proceso elegido en España fue el de la reforma —“de la ley a la ley a través de la ley”—,⁶ pero el contenido y el final fue una ruptura con el modelo anterior. Existió, pues, un cambio de legitimidad desde la legalidad (Contreras Casado y Cebrián Zazurca, 2015).

En ese sentido, a la transición se le ha asignado el modelo teórico de “reforma pactada-ruptura pactada” (Linz y Stepan, 1996), que implica el abordaje del proceso desde las transacciones entre grupos, por lo que podemos hablar, también, de un modelo “transaccional” (Powell, 2016).

Este modelo de transición presupone que: i) la transición se haga desde las instituciones y con los mecanismos de reforma del régimen; ii) se dé un proceso de inclusión de los principales líderes de la oposición; iii) se dé un proceso de negociación entre las fuerzas moderadas del régimen y la oposición (Powell, 2016).

Efectivamente, “los moderados” fueron los promotores de la reforma frente a la mayoría de las actitudes rupturistas de la oposición y de la deriva inmovilista de los “duros” del régimen. Bien expresa esto Rodolfo Martín Villa⁷ cuando habla de lo que implicó la conformación del primer Gobierno de Adolfo Suárez: “Fuimos mal recibidos por la oposición antifranquista porque, (...) no aceptaba, como es lógico, a un Gobierno que nacía de la legalidad formalmente vigente. Fuimos recibidos mal por los ortodoxos del régimen anterior, porque éramos otra cosa. (...)” (Prego, 1997, p. 507).

En definitiva, los funcionarios de esos cuerpos de élite formaban parte de estos grupos moderados. En este sentido, una de las formas de incidencia de las élites burocráticas en el proceso de transición se dio a través de la promoción activa de la reforma como mecanismo de cambio frente a la ruptura.

Dicen Maravall y Santamaría (1994) que esta posición se hace nítida a partir de la década de 1960, cuando la legitimidad de base del franquismo empieza a tambalear. Frente al inmovilismo de los duros, surgieron en los sectores importantes de la economía, en las clases medias y en los cuerpos superiores de la administración pública ciertos impulsos de corte reformista (Maravall y Santamaría, 1994). Partían de la realista conclusión de que la supervivencia del régimen estaba cada vez más condicionada por el contexto (Villoria Mendieta, 1999).

Estos impulsos no buscaban una ruptura con la legalidad vigente: se apoyaban en la necesidad de que los cambios se hicieran a partir de ella y utilizando los mecanismos que el mismo régimen establecía. Así lo expresaba Suárez: “No puede existir ni existirá un vacío constitucional ni, mucho menos, un vacío de legalidad (...). El proceso de reforma se hará desde el imperio de la ley y con la firmeza necesaria para impedir el desorden” (como se citó en Contreras Casado y Cebrián Zazurca, 2015, p. 89).

6 Expresión atribuida a Torcuato Fernández-Miranda, quien fuera tutor del rey Juan Carlos, vicepresidente del Gobierno, ministro-secretario general del Movimiento y presidente de las Cortes.

7 Rodolfo Martín Villa fue delegado en las Cortes franquistas y ministro de la Gobernación en el primer Gobierno de Adolfo Suárez.

En esa línea, las élites burocráticas concibieron la reforma como un necesario paso adelante que debía preservar la estabilidad de la gestión y de los resultados. Preservar la estabilidad posibilitadora del desarrollo económico era imperioso, porque si bien las élites creyeron comprender que se podía seguir dando el mismo nivel de desarrollo económico en un entorno más democrático y plural (Linz y Stepan, 1996; Maravall y Santamaría, 1994), la condición para que tal proceso se diera era que la reforma se encarara desde la moderación. En este sentido, puede afirmarse que las élites burocráticas vieron más beneficios potenciales en la reforma que en el enfrentamiento que podía generar tanto la inmovilización como la ruptura sin pacto (Ortega, 1993-1994).

Hubo relación también entre los proyectos de corte reformista y la profesionalización de la AGE llevada a cabo durante la dictadura. Dice Beltrán (2010, como se citó en Arenilla Sáez, 2017) que los cambios acaecidos en esta reforma de 1964 resultaron relevantes para preparar a una camada de funcionarios que fueron clave en el apoyo a las reformas democráticas. En este sentido, el modelo contribuyó a preservar la estabilidad (Sánchez Medero y Sánchez Medero, 2010). Así pues, los principios de eficacia, de profesionalización, de modernización y de neutralidad, entre otros, permitieron sentar las bases para un futuro cambio de régimen (Arenilla Sáez, 2017; Canales Aliende, 2013).

Desde nuestra perspectiva, en estas consideraciones subyacían resabios de una ideología funcionalista que se apoyaba en la idea de que lo central no eran las ideas, sino las acciones. En el marco de este pensamiento, las élites burocráticas sostuvieron la imperiosa necesidad de que el Estado siguiera brindando con eficiencia los servicios que le eran propios.

Así pues, encontraban en la continuidad y en la estabilidad elementos centrales de la organización social. La burocracia jugaba el rol de “continuo estable”, cumpliendo una función estabilizadora que colaboraba con que el vacío de poder que era producto de la evidente transformación del modelo político no desembocase en un freno a los servicios que proveía el Estado (Baena et al., 1984).

6. El lugar de las élites burocráticas en la UCD

En el apartado anterior expusimos cómo se manifestó la promoción activa de la reforma frente a la ruptura. En ese sentido, frente a dos posturas diferenciadas, podríamos decir que la reforma fue “el camino del centro”. No deja de ser llamativo que uno de los partidos que más absorbió a miembros de las élites burocráticas fuera la Unión de Centro Democrático.

Surgida en el albor de la democracia, la condición determinante de la UCD fue su identificación con el Gobierno y, por tanto, con sus proyectos moderados y reformistas (Prego, 1997). No obstante, en la UCD se daba una llamativa amalgama de realidades y de pensamientos. En ese sentido, las tensiones en el campo de la ideología hacían que se perfilara como “un partido del poder y desde el poder, era una miscelánea de apetencias, tendencias ideológicas, procedencias variadas y facciones antagónicas” (Ortega, 1993-1994, p. 252).

Es que la UCD, más que una coalición establecida, era un conglomerado de partidos y “familias” ideológicas (Caciagli, 1986; Huneeus, 1985, como se citaron en Ortega, 1993-1994; Tezanos, 1989, como se citó en Molina Jiménez, 2011).

En efecto, está a la orden decir que la UCD fue ante todo el partido del Gobierno y, por tanto, el partido del presidente, de la reforma y de gran parte de las élites burocráticas. Consecuentemente, podría afirmarse que sus votos son “votos que se han dado no a un partido, no a una ideología, no a un programa. Son votos que se han dado sencillamente al Gobierno” (León Casas, 2012, como se citó en Ortiz Heras, 2012). Pues la UCD era la representación de la moderación y su identificación se daba con el talante reformista del Gobierno.

Ante la indefinición en una amplia variedad de temas,⁸ el rédito de la UCD se sacaba con su apoyo a grandes valores, como la honestidad, la democracia y, más fundamentalmente, la moderación (Ortiz Heras, 2012). En otras palabras, buscaba representar “el verdadero espíritu de reconciliación de la transición, que, sin duda, se pretendía autenticar desde el Gobierno” (Ortiz Heras, 2012, pp. 8-9).

Así pues, el talante reformista de la UCD se lo otorgaba su composición, en la cual resaltaban los miembros de las élites burocráticas (Canales Aliende, 2013; Ortega, 1993-1994; Villoria Mendieta, 1999). Ortega (1993-1994), por ejemplo, habla de una presencia “abultada” de burócratas en la formación centrista, pues, como aclara Canales Aliende (2013), “la presencia de altos funcionarios, procedentes de la élite, fue notable en los gobiernos de la transición, y en especial la UCD de Adolfo Suárez” (p. 91). Si la UCD era el partido del Gobierno, el Gobierno era de las élites burocráticas: de 1975 a 1982, el 83% de los ministros y cerca del 75% de los subsecretarios pertenecían a los cuerpos superiores de la administración (Villoria Mendieta, 1999). En efecto, los burócratas no eran para 1977 ni neutrales ni apáticos a la realidad política. Al contrario, al margen de sus propias consideraciones de la política y de la administración, muchos de ellos se integraron en el partido de Gobierno.

La conceptualización de “neutralidad” de Alvarez Alvarez (1987) suponía que una actuación neutral implicaba la participación de los funcionarios con independencia de la ideología. Así pues, la supuesta separación teórica de política y administración constituyó, en nuestro caso, en gran parte una ficción. Gobierno y administración se confundieron con partido y la UCD terminó siendo el partido de los burócratas.

No obstante, esta presunción puede ser discutida. Esto se da porque, a pesar de que la UCD se institucionalizó en 1978 como partido político (Molina Jiménez, 2011; Rodríguez Teruel, 2006), la formación terminó por disolverse pocos años después, en medio de los retos que impuso la consolidación democrática. En ese sentido, funcionó como “un instrumento-puente, surgido en las circunstancias excepcionales de la transición” (Powell, 2006, p. 24). De alguna manera, su funcionamiento se dio como el de un partido destinado a realizar el cambio, y una vez asegurada su realización, terminó por derrumbarse (Ortega, 1993-1994; Powell, 2006). Consecuentemente, podría pensarse que la UCD fue un instru-

8 De hecho, en la UCD existía una amplia variedad de posiciones sobre muchos de los temas de discusión política (Ortiz Heras, 2012).

mento excepcional, heterogéneo, sin fortaleza ideológica, un utensilio de reforma creado para cumplir su objetivo.

Utilizando categorías de Panenbianco (1990, como se citó en Malamud, 2003), quizá podríamos hablar de un partido de tipo profesional-electoral. En estos, se destaca la identificación del partido con problemas concretos. Acaso puede ser que ese “problema concreto” haya sido los temas que rodearon la transición y que, una vez resuelto, el partido perdió su razón de ser. Así, su fortaleza como partido de centro, articulador de la reforma y capitán de la moderación, fue también su gran punto débil.

7. Conclusión

A lo largo del artículo hemos buscado adentrarnos en el rol de las élites burocráticas en el proceso de transición a la democracia para entender su interacción.

Para comenzar, exploramos cómo esa incidencia se manifestó en la participación mayoritaria de las élites burocráticas en los últimos Gobiernos del franquismo y en los de la transición. La llegada de las élites burocráticas al poder político se había dado luego de los intentos de profesionalización de la función pública de la década de 1960. En efecto, las consecuencias a largo plazo de los intentos de conseguir una burocracia neutral y autónoma terminaron generando una camada de funcionarios que —sobre estos valores— se integraron a los Gobiernos de Franco y luego a los de la transición. Así pues, más que una desideologización de las estructuras burocráticas, el franquismo creó desde la administración una camada de políticos con rasgos ideológicos de corte funcional.

En segundo lugar, observamos cómo las élites burocráticas promovieron la voluntad transaccional necesaria para que se dé la transición, tanto por su pertenencia sociológica como por su condición. Empero, la actitud reformista suponía también una posición de cambio desde la legalidad, pues la estabilidad aparecía como un valor a ser preservado. Podría afirmarse que la voluntad moderada de las élites burocráticas corrió por el carril del centro.

En el centro decía estar la UCD. Aunque en su composición se mezclaban una importante cantidad de visiones y realidades, consideramos que su rasgo distintivo fue su actitud de moderación. En efecto, fue el partido del Gobierno y, por tanto, de la reforma. En ese sentido, la supuesta separación entre política y administración se volvió más ficción si cabe: la UCD terminó siendo el partido de los burócratas.

En nuestra hipótesis habíamos hablado de una incidencia “positiva” de las élites burocráticas en el proceso transicional, pues facilitó el cambio de legitimidad evitando el salto de legalidad y la inestabilidad. En una transición de tipo transaccional como la española, las élites burocráticas incidieron positivamente como facilitadoras de la moderación y de la reforma.

Bibliografía

- Allen, K. (2017). *Weber: Sociologist of Empire* (1ª ed.). Pluto Press.
- Alvarez Alvarez, J. (1987). Neutralidad política y carrera administrativa de los funcionarios públicos. *Documentación Administrativa*, (210-211), 71-95. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/4941/4995>.
- Arenilla Sáez, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *methaodos revista de ciencias sociales*, 5(2), 302-317. <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>.
- Baena, M. (1999). *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992): Un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y administración y gran empresa*. Tecnos.
- Baena, M., Garrido, L. y Pizarro, N. (1984). La élite española y la presencia en ella de los burócratas. *Documentación Administrativa (INAP)*, 200, 73-131. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4761>.
- Beltrán, M. (1977). *La élite burocrática española*. Fundación Juan March.
- Beltrán, M. (1994). *Política y administración bajo el franquismo: La reforma administrativa y los planes de desarrollo*. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Canales Aliende, J. M. (2013). La Administración y la Función Pública durante la Transición política española (1975-1978): una aproximación y unas lecciones aprendidas. *Res Publica. Revista De Historia De Las Ideas Políticas*, 30, 77-92. <https://revistas.ucm.es/index.php/RPUB/article/view/47913>.
- Carr, R. (2015). *España: de la restauración a la democracia, 1875-1980*. Ariel.
- Carr, R. y Fusi, J. P. (1981). *Spain, Dictatorship to Democracy* (2ª ed.). Allen & Unwin.
- Contreras Casado, M. y Cebrián Zazurca, E. (2015). La Ley para la Reforma Política: Memoria y legitimidad en los inicios de la transición española a la democracia. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 168, 77-114. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.168.03>.
- Enciclopedia Jurídica. (2020). Cuerpo de funcionarios. <https://bit.ly/3p0qSSt>.
- Fusi, J. P. (2017). *Historia mínima de España* (7ª ed.). El Colegio de México/Turner.
- Giménez Martínez, M. A. (2012). Las primeras Cortes del Franquismo, 1942-1967: una dócil cámara para la dictadura. *Vínculos de Historia*, (1), 247-270. <http://www.vinculosdehistoria.com/index.php/vinculos/article/view/16>.
- Gutiérrez Reñón, A. (1966). Estructura de la burocracia española: Notas para su estudio. *Revista española de la opinión pública*, (3), 23-50. <https://doi.org/10.2307/40180529>.
- Helsvig, K. (1999). La reforma administrativa de los sesenta y la transición democrática. *GAPP*, (15), 83-93. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=186168>.
- Juliá, S. (2010). Né reforma, né rottura: solo una transizione della dictadura alla democrazia. *Ventesimo Secolo. Rivista di Studi sulle Transitioni*, 23, 1-31. http://www.santosjulia.com/Santos_Julia/2010-13_files/Ni%20reforma%2C%20ni%20ruptura.pdf.
- Juliá, S. (2019). *Demasiados retrocesos. España 1898-2018* (1ª ed.). Galaxia Gutenberg.
- Linz, J. (1990). Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 51, 7-33. <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=695&autor=JUAN+J.+LINZ>.
- Linz, J. J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe*. The Johns Hopkins University Press.
- Malamud, A. (2003). Partidos políticos. En Pinto, J. (Ed.), *Introducción a la Ciencia Política* (4ª ed., pp. 321-350). Eudeba.
- Maravall, J. M. y Santamaría, J. (1994). El cambio político en España y las perspectivas de la democracia. En O'Donnell, G., Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario: Europa Meridional - I* (pp. 112-164). Paidós.
- Molina Jiménez, J. D. (2011). La desintegración de la UCD: estado de la cuestión. *El Futuro del Pasado*, 2, 255-264. <https://doi.org/10.14201/fdp.24648>.

- Ortega, F. (1993-1994). Del patrimonialismo a la competitividad: élites y sistema de valores en España. *Política y Sociedad*, 14/15, 245-258. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO9394110245A/30380>.
- Ortiz Heras, M. (2012). Militancia de partido en la cultura política de la transición. El caso de la UCD. *Alcores*, 14, 1-25. https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/3928/1_1404810617-manuel%20ortiz.doc?sequence=1.
- Powell, C. (2006). El camino a la democracia en España. *Cuadernos de la España Contemporánea*, (1), 5-28. <https://charlespowell.eu/wp-content/uploads/2006/12/camino.pdf>.
- Powell, C. (2016). España. Transición por transacción. En Bitar, S. y Lowenthal, A. F. (Eds.), *Transiciones democráticas. Enseñanzas de líderes políticos* (pp. 477-488). Galaxia Gutenberg.
- Prego, V. (1997). *Así se hizo la transición*. Plaza y Janés.
- Rodríguez Teruel, J. (2006). *Los ministros de la España democrática* (Tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Román Masedo, L. (1997). Política y administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (98), 115-135. <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/20324>.
- Sánchez Medero, G. y Sánchez Medero, R. (2010). El sistema civil de carrera en España: desde el franquismo hasta la democracia. *Revista Enfoques*, IX(14), 177-193. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/116/96>.
- Valdivielso del Real, R. (2010). Aportaciones, problemas y desafíos en el estudio de las élites y conjuntos de poder. En Arenilla Sáez, M. (Ed.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 861-878). INAP.
- Villoria Mendieta, M. (1999). El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(1), 97-125. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37290/20808>.
- Villoria Mendieta, M. (2009). La dirección pública profesional en España. En Olmeda, A. P., Jiménez Asensio, R. y Villoria Mendieta, M. (Eds.), *La Función Directiva Profesional* (pp. 65-118). Marcial Pons.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

***Construyendo puentes entre América Latina
y la península coreana. Las relaciones de Corea del Norte
con la Argentina y Brasil***

De Luciano Bolinaga y Alejandra Conconi

Editorial Teseo, 2022, 184 páginas

ABRIL TRANKELS¹

Universidad Austral

El libro *Construyendo puentes entre América Latina y la península coreana. Las relaciones de Corea del Norte con Argentina y Brasil*, escrito por Luciano Bolinaga y Alejandra Conconi, presenta un acercamiento desde múltiples aristas sobre la relación de Pyongyang con la región latinoamericana, tomando puntualmente como casos de estudio Argentina y Brasil. El aporte de este análisis concentra su riqueza, principalmente, en ahondar sobre un territorio poco aventurado, como lo son las relaciones que la República Popular Democrática de Corea (RPDC) tiene con una región históricamente distante como la nuestra.

Cabe destacar que este libro es resultado de una investigación que contó con el apoyo de Korea Foundation y se radicó en el Centro de Estudios de Asia de la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral. Se trata de una primera fase de un programa de investigación que busca construir una tipología de políticas exteriores para comprender los vínculos entre América Latina y la República Popular Democrática de Corea.

A lo largo de la investigación, queda puesto de relieve cómo la formación de Bolinaga en relaciones internacionales y la de Conconi como antropóloga facilitan el desarrollo de una investigación multidisciplinar que enriquece el análisis del objeto de estudio, recurriendo a entrevistas en profundidad como principal instrumento de recolección de información. En un tema en el que la mayor parte de la documentación es clasificada, y la información para construir la percepción de las elites políticas latinoamericanas sobre los vínculos con

1 Estudiante avanzada de la licenciatura en Relaciones Internacionales y asistente de investigación del Centro de Estudios de Asia de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral. Correo electrónico: abriltrankels@gmail.com.

Pyongyang proviene principalmente del “boca a boca”: testimonios en primera persona de académicos, funcionarios, políticos y empresarios que han tenido vínculos de algún tipo o, incluso, visitado el “Reino Ermitaño”

En primera instancia, la obra describe una serie de distinciones conceptuales, tales como la diferenciación entre “la cuestión coreana” (referida a la división de la península en dos Estados) y “el conflicto coreano” (referido al conflicto armado entre el sur y el norte, extendido desde 1950 hasta 1953), y presenta una serie de concepciones para facilitar la comprensión del sistema político y económico de la RPDC (p. 27). En esta sección también se realiza un repaso histórico de los sucesos y del rol de los actores protagónicos en el devenir de la geopolítica en la península coreana, tanto en lo que atañe a la partición de la nación en dos entidades políticas diferentes como también en lo que refiere al desarrollo de las relaciones intercoreanas.

El trabajo pone acento en la necesidad de comprender el factor sistémico derivado de las presiones que ejercen las grandes potencias. Las negociaciones entre la Unión Soviética y Estados Unidos —en el marco de la conferencia de Yalta— no solo precipitaron la división de la península, sino que también fueron el punto de partida de una serie de condicionantes para el desarrollo de los vínculos entre Latinoamérica y la península coreana en el contexto de la Guerra Fría.

Es así que Bolinaga y Conconi describen cómo la nación coreana se presenta históricamente como un escenario de disputa entre las grandes potencias, explicando de este modo el gran motor del nacionalismo que los dos extremos de la península sostienen al día de hoy. Tanto la ocupación japonesa (terminada por el accionar de Washington y Moscú) como las posteriores disputas fruto de la Guerra Fría parecen versar sobre cuestiones de carácter totalmente externo a la península y comunidad coreana. Sin embargo, conllevan significativos impactos geopolíticos en la región. Es por esto que, como indica Bolinaga en una reflexión personal de sus visitas a Seúl, desde el año 1945 la rivalidad e intereses de otras naciones logró derivar en una ruptura exclusivamente intercoreana. La división marcada por áreas de influencia soviética y norteamericana es el germen de lo que en 1948 sería la proclamación de la República de Corea y, pocos días más tarde, de la República Popular Democrática de Corea.

El recorrido histórico de las consecuencias de la cuestión coreana dentro de la comunidad internacional permite analizar los antecedentes diplomáticos, tales como el reconocimiento de ambas Coreas en Naciones Unidas en el año 1991 y también cómo cada nación de Latinoamérica se posicionó al respecto. No obstante, si bien la investigación desarrolla el desenlace de sucesos y encuentros oficiales, a partir de ella recurre a una metodología inductiva para dar con las vivencias y percepciones de diferentes actores que conforman el relacionamiento de una nación con otra. Sobre todo, ante las estructuras políticas y culturales del “Reino Ermitaño”, el libro logra poner bajo la lupa las experiencias de vida, las percepciones y las valoraciones de diferentes actores.

Dentro del capítulo dedicado a las relaciones de la RPDC con la República Argentina,

se destacan acontecimientos clave en cuanto a los nexos oficiales, que, si bien breves, ya describen una tendencia marcada del peronismo como partido político argentino promotor del acercamiento a la RPDC. Dentro de los hitos oficiales, podríamos señalar aquí el establecimiento de relaciones diplomáticas y la instalación de una embajada en Buenos Aires en 1973, cuya permanencia fue de poca duración, dado que en 1977 se quebró el doble reconocimiento de Argentina hacia ambas Coreas luego de un “misterioso incendio” de esa embajada. Tal situación se presenta como clave para entender los conflictos actuales en cuanto a vínculos oficiales, cuyas implicancias son claramente explicadas por los autores.

Al momento de indagar en los vínculos no oficiales, Argentina arrastra una historia particular referida a la comunicación y lazos alcanzados con la RPDC mediante viajes clandestinos de grupos guerrilleros durante el siglo pasado. Como se mencionó previamente, la cuestión partidaria e ideológica jugó un rol central, aun durante Gobiernos militares. Así lo expone, por ejemplo, Horacio Pineau (militante del partido de la Vanguardia Comunista) al ser entrevistado para la investigación por Conconi y Bolinaga. A su vez, el libro logra desentrañar diversos tipos de lazos no oficiales: viajes y contactos entre la Argentina y la RPDC, partidos políticos argentinos y sus vínculos con el comunismo asiático, el XIII Festival Mundial de la Juventud y los Estudiantes y viajes políticos.

En lo que respecta al capítulo dedicado al vínculo entre Brasil y la RPDC, desde un comienzo ya se vislumbran las principales diferencias con el caso argentino. Las relaciones Pyongyang-Brasilia se consolidan en un contexto de avance e inserción de Brasil como potencia regional y potencia media dentro del escenario internacional. Asimismo, el factor ideológico no ha afectado el vínculo bilateral: las relaciones diplomáticas se establecieron en 2001 y, en 2005, Pyonyang abrió su embajada en Brasilia. Por su parte, Brasil acreditó su embajada en la RPCD en 2009.

La diferencia entre la percepción de Brasil como gran potencia y de Argentina como país semiperiférico impacta en el desarrollo de su vínculo con el “Reino Ermitaño”. En este sentido, Brasil apuesta a que su vínculo oficial contribuya a generar la apertura de otras relaciones de cooperación, como puede ser el cultural, el deportivo y la asistencia técnica en el sector agrícola y ganadero, entre otros.

Al margen del análisis puntual de los vínculos entre los países protagónicos de la investigación, se considera pertinente resaltar los diferentes planteos y también las invitaciones a la reflexión acerca del desafío académico que encarna este trabajo, especialmente sobre la actividad del investigador y las dificultades cuasi estructurales que diferentes profesionales pueden enfrentar al momento de abordar culturas y sistemas políticos tan diferentes como los que mantiene la RPDC. Por mencionar una de las situaciones narradas en este libro, Bolinaga y Conconi explican la imposibilidad de contar con relatos del mismo embajador brasilero en Pyonyang, producto de que el cerramiento de las fronteras impidió la presentación de cartas credenciales, forzando al diplomático a radicarse en Seúl. Aun bajo estas circunstancias, esta obra se muestra como una prueba en sí misma de la posibilidad de reconstruir relatos, anécdotas, acontecimientos históricos y eventos oficiales ante panoramas

Reseñas bibliográficas

Construyendo puentes entre América Latina y la península coreana. Las relaciones de Corea del Norte con la Argentina y Brasil

conflictivos para el investigador. También se desata la metodología del estudio de caso para poder comparar el impacto de diferentes políticas exteriores y mensurar sus resultados.

Finalmente, lejos de cerrar el tema, esta investigación es el primer volumen de lo que se desarrolla en un marco más amplio, en un verdadero programa de investigación. Al momento de publicarse este libro, la segunda fase ya estaba en curso, la cual analiza los casos de México y Cuba, e incluso está prevista una tercera fase para trabajar los casos de Perú y Venezuela. Esta obra es, entonces, el primer paso para sistematizar un estudio sobre las percepciones de las elites políticas latinoamericanas acerca de sus vínculos con la República Popular Democrática de Corea. En consecuencia, claramente el libro contribuye a construir puentes de cooperación y mutuo entendimiento entre América Latina y la península coreana.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Cómo los superhéroes explican el mundo

De Mariano Turzi

Editorial Clave Intelectual, 2021, 140 páginas

ALFONSO SANTIAGO¹

Universidad Austral

Son los nuestros tiempos en los cuales se advierte con creciente lucidez la necesidad de un trabajo interdisciplinario como buena realización de la labor universitaria. Lograr que entren en contacto los aportes de las distintas ciencias y artes para conocer así más a fondo la realidad y para poder comunicar mejor esos descubrimientos. La fecundación cruzada, o *cross fertilization*, suele ser indicio de una actividad académica realizada con creatividad y originalidad. Mucho de esto caracteriza al libro que ahora estamos presentando.

Mariano Turzi logró en *Cómo los superhéroes explican el mundo* viajar en el tiempo. Y a todos los lectores nos hace viajar en el tiempo también. Unió a los héroes de su pasado con su *expertise* como académico de relaciones internacionales. El PhD de Johns Hopkins y profesor de la Universidad Austral se plantea hacer un libro con toda la rigurosidad de la academia y con toda la recreación de la infancia. Y lo logra. Muchos conocen por primera vez las relaciones internacionales no directamente a través de los hechos objetivos que acontecen en el sistema internacional, sino más bien a través de la cultura popular. Conocemos la “Guerra de las Galaxias”, el programa de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE) de Ronald Reagan (1983), solo cuando conocemos la *Guerra de las Galaxias* de Luke Skywalker y compañía. Es más, la denominación del plan de Reagan no tiene sentido sin la franquicia cinematográfica de 1977. La representación forma parte de la realidad.

Turzi nos propone un recorrido en cuatro secciones. La primera de ellas analiza las teorías (“Visiones de rayos”); la segunda, la estructura internacional (“Los multiversos”); la tercera, los principales temas y dilemas globales contemporáneos (“Por qué luchamos”); y la última, los actores principales del (des)orden mundial —un concepto de su anterior libro de 2017— (“Superhéroes, superpotencias y subpotencias”). De manera sumamente didác-

1 Director de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral.
Correo electrónico: asantiago@austral.edu.ar.

tica, el autor utiliza a un superhéroe o supervillano como base para cada capítulo. El libro podría parafrasear una de esas advertencias que se ven al inicio de algunos films diciendo que “cualquier similitud con la realidad NO es pura coincidencia”. Así, nos encontramos con que la debilidad de Bruce Wayne y su camino hasta convertirse en Batman espejan la teoría realista, que la velocidad de Flash es el disparador para explicar las cinco transiciones de la globalización y que Aquaman es una figura explicativa indispensable para comprender el cambio climático en el Antropoceno. Turzi explica con facilidad complejos conceptos, dándole claridad a una multiplicidad de dinámicas económicas y políticas, culturales y sociales que hoy le dan forma a la cambiante estructura mundial. Descubrimos que la política exterior rusa expresa cíclicamente explosiones expansionistas. Aunque escrito con anterioridad a la guerra ruso-ucraniana de 2022, el académico ya prefigura que el expansionismo en la política exterior rusa se explica por los conflictos no resueltos dentro de Rusia, la articulación con los países del espacio postsoviético y la incómoda integración al orden internacional luego de finalizada la Guerra Fría.

Como un académico que ha estudiado el derecho internacional de los derechos humanos, ha investigado cómo se ha ido convirtiendo en un nuevo *ius commune*, *ius gentium* o *lex universalis*. Este proceso produjo, en términos políticos, un claro traspaso de soberanía de los Estados nacionales en favor de entidades supranacionales. Los derechos humanos no solo son asumidos desde el ámbito nacional, sino que se reconoce una clara y creciente competencia de la comunidad y de los organismos internacionales para intervenir en esta materia. En uno de sus capítulos, Turzi utiliza la Liga de la Justicia como ejemplo del internacionalismo liberal. “¿Quiénes son los sujetos de derecho para el liberalismo? Todos los seres humanos. ¿Quiénes pueden ser parte de la Liga de la Justicia? Todos los superhéroes” (p. 17). Para Turzi, los “Superamigos” —como la comunidad internacional— “no tienen intereses propios o individuales que puedan entrar en colisión con su actuación conjunta porque comparten principios morales: asistir al agredido y neutralizar al agresor”. La persona humana ha pasado a ser un sujeto de derecho internacional con capacidad jurídica para exigir, en sede nacional e internacional, el cumplimiento por parte de su propio Estado o de otro extranjero de las obligaciones que han asumido en materia de derechos humanos, ampliando las fronteras y campos de acción. Turzi nos cuenta cómo Superman vuela a Irán durante una gran protesta y permanece en silencio por un día mostrando su apoyo a los manifestantes entre expresiones de aprecio (flores y banderas) y miedo (bombas molotov). Pero el Gobierno de Teherán ve a Superman como un agente de los Estados Unidos y siente que su acción es un acto de guerra. Para el académico argentino, el Hombre de Acero razona como este nuevo paradigma jurídico del derecho internacional de los derechos humanos: “Estoy cansado de que mis acciones se interpreten como instrumentos de la política estadounidense”. “La verdad, la justicia y el estilo de vida americano ya no son suficientes”, le dice al asesor de seguridad nacional del presidente estadounidense. Luego, se presenta ante las Naciones Unidas y renuncia a su ciudadanía.

Pero a no confundirse. Como en toda buena narrativa superheroica, *Superhéroes* tiene su

propio disfraz. Así como Superman se disfraza de Clark Kent, Turzi plantea con los superhéroes una idea de simpleza y accesibilidad que puede parecer a primera vista poco seria. El conocimiento de la literatura es profundo y pertinente (tanto desde el campo *mainstream* como desde las perspectivas críticas), los ejemplos históricos que el autor utiliza superan el test relevancia metodológica más exigente y los datos actuales con diversas fuentes reducen la presencia de sesgos. La obra no es un comic, sino un intento minuciosamente ejecutado de alentar el conocimiento del mundo y de difundir el estudio de las relaciones internacionales para hacerla accesible más allá de los claustros universitarios. El autor sabe que “lo internacional” se narra a menudo a través de la ficción, en especial cine y cómics. Esto último da forma y construye intersubjetivamente la manera en la que pensamos e imaginamos la política internacional. Turzi toma esta realidad como su principal arma pedagógica y punto de partida metodológico. Al interrogar la rígida dicotomía realidad/ficción y devolver lo ficticio y la cultura popular al estudio de las relaciones internacionales, *Superhéroes* abre la exploración teórica crítica e inadvertidamente genera un espacio de emancipación intelectual.

El atractivo principal del libro radica en que las problemáticas prácticas y los dilemas teóricos fundamentales de las relaciones internacionales cobran vida en el libro de Turzi, quien invita a reflexionar y profundizar sobre los estudios globales a partir de los superhéroes. Desde los niños de colegio primario que le hicieron preguntas cuando presentó su libro en una Comic-Con hasta embajadores y viceministros que se sumaron al lanzamiento en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, desde el presentador televisivo Alejandro Fantino hasta el doctor en Ciencias Biológicas y divulgador científico Diego Golombek, todos aceptan la invitación de Turzi con entusiasmo y curiosidad intelectual. La obra fue publicada en Argentina (Capital Intelectual) y ya ha sido editada en España (Clave), Gran Bretaña y Estados Unidos (Rowman & Littlefield). También ha sido reconocido en el ámbito nacional e internacional. En Argentina ha sido presentado para declararlo de interés por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Internacionalmente, la propia Organización de las Naciones Unidas ha invitado a Turzi a la Universidad para la Paz para difundir esta aproximación a la comprensión de la política mundial actual.

Acaso el valor más grande que tiene el texto sea inspirar a la próxima generación de estudiantes de Relaciones Internacionales. Su texto ya se utiliza en cátedras en Argentina, México, Perú, Estados Unidos, Canadá y España. Como dice él mismo en el prólogo, el libro invita a conocer la “disciplina con diversión, haciendo investigación sin olvidar la imaginación”. En la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral que dirijo, siempre resalto que la educación que brindamos es personalizada y personalizante. Buscamos ayudar a descubrir los talentos de cada alumno para potenciarlos y desarrollarlos en el máximo grado posible. Precisamente el efecto que el *Superhéroes* de Turzi tiene sobre sus lectores. Felicidades, doctor Turzi, por esta obra tan original, creativa y atractiva y muchas gracias por publicarla y darla a conocer.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Políticas

La **Revista Política Austral** es una publicación científica semestral de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral, cuya misión es dar a conocer los resultados de investigaciones científicas, originales e inéditas, sobre temas de ciencia política y relaciones internacionales. La Revista cuenta con un **Comité Editorial** y un **Consejo Académico Consultivo** integrado por profesionales de primer nivel. La **RPA** se edita en dos soportes: papel y electrónico. Este último refleja la decisión de la Universidad de adherir a la política de acceso abierto (*open access*), la cual permite descargar, distribuir, copiar e imprimir el material publicado sin ninguna restricción. Así, se promueve el acceso libre e irrestricto a la información sin ningún tipo de limitación o barrera económica, técnica o legal para todos los lectores.

Temática y alcance

La temática de la **RPA** es la realidad política en sus dos planos: interno y externo. La revista aborda entonces el fenómeno de lo político como resultado de tres relaciones: gobernados y gobernantes, público y privado, amigo y enemigo. Sus destinatarios son, en consecuencia, todos aquellos actores que guardan interés por el devenir del mundo, las naciones, la sociedad, la familia y el individuo. La revista convoca a reflexionar a investigadores, académicos, políticos, funcionarios, hombres de negocios y estudiantes de grado y posgrado, brindando un espacio de reflexión no solo científica, sino también de datos y análisis necesarios para la formulación y desarrollo de políticas públicas.

Periodicidad y formato

La **RPA** se edita fundamentalmente en español, pero admite artículos en idioma inglés, quedando su traducción sujeta a la discrecionalidad del Comité Editorial.

Selección de los manuscritos

Los trabajos serán recibidos y examinados por el Comité Editorial, que corroborará su pertinencia en relación con la temática y alcance de la Revista Política Austral y también analizará asimismo la originalidad, importancia, calidad académica e interés científico. El Comité Editorial decidirá la aceptación o rechazo de los artículos recibidos, comunicando su decisión a los remitentes. El rechazo podrá ser sometido a reconsideración del mismo órgano dentro del plazo de diez días de comunicado al autor.

Los manuscritos deberán ser trabajos originales e inéditos, que no hayan sido publicados parcial o totalmente en formato impreso o electrónico ni sometidos a arbitraje para publicación en ningún otro medio.

Se aceptan artículos y contribuciones de toda la comunidad científica nacional e internacional, sin cargos por procesamiento de artículos (APC) ni de ningún otro tipo. Asimismo, no se exige cargo alguno de envío (*submission fee*).

Detección de plagio

La revista rechazará los artículos que sean plagio, para lo cual suministra indicaciones a quienes dictaminan para revisar el artículo y detectar posibles plagios. En la etapa de corrección y edición de estilo también se aplican controles sobre el artículo. Si se envía una nueva versión de un artículo publicado anteriormente, el/los autor/es deberá/n dejar constancia de ello en la primera nota al pie y la nueva versión deberá estar justificada (incluye novedades o recupera un artículo valioso, está publicado en un idioma que no forma parte de los idiomas de la revista u otra razón). No se aceptan autoplagios.

Sistema de revisión por pares (*peers reviewers*)

Los artículos recepcionados serán sometidos a un proceso de selección mediante un sistema de arbitraje doble ciego, realizado por expertos en las distintas especialidades y materias que aborda la **RPA**. Este proceso se desarrolla del siguiente modo:

Una primera revisión está a cargo del Comité Editorial, el cual determinará si el artículo cumple con los estándares generales descritos anteriormente, pudiendo rechazar un artículo sin necesidad de enviarlo a evaluadores externos.

Una segunda instancia, en la cual el artículo es enviado a dos evaluadores anónimos y externos a nuestra Universidad y en la cual se mantiene anónima también la identidad del autor del artículo. En caso de que no haya unanimidad en los evaluadores sobre aceptarlo (tal como está o sujeto a modificaciones) o rechazarlo, quien tendrá la última decisión será el Director Ejecutivo de la revista.

El artículo puede ser aceptado, aceptado sujeto a cambios solicitados o rechazado.

El evaluador tendrá un período máximo de un mes para efectuar dicho trabajo.

En caso de ser requeridas correcciones y estas sean aceptadas por el autor, la versión final del artículo deberá ser presentada dentro de los 10 días contados desde la aceptación del autor.

Los artículos que sean rechazados no podrán volver a presentarse por un período de 6 meses.

Las reseñas de obras bibliográficas y síntesis de tesis de grado y posgrados correspondientes a las diferentes secciones de la revista no serán sometidas al proceso de revisión por pares, sin perjuicio del control previo y estricto que llevará a cabo el Comité Editorial de la **RPA**, pudiendo, según los casos, remitir a un árbitro externo dichos contenidos cuando la profundidad, extensión y complejidad de estos lo justificara.

Ética y buenas prácticas editoriales

La **Revista Política Austral** adhiere al Código de conducta y buenas prácticas editoriales del *Committee on Publication Ethics* (COPE), foro de discusión para editores de publicaciones científicas arbitradas (www.publicationethics.org), cuyo objetivo primordial es promover la integridad de las investigaciones académicas y sus publicaciones.

Exención de responsabilidad

El contenido de los trabajos se le atribuye directamente al autor o remitente de los trabajos. La Universidad Austral o sus unidades académicas no se hacen responsables en ningún caso de la autenticidad, integridad y credibilidad de los artículos publicados.

Política de secciones

Las secciones de la Revista se relacionan directamente con las principales áreas de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales: política, economía y sociedad, relaciones internacionales, parlamentarismo, políticas públicas, ciudades inteligentes y gobierno digitales y gestión del medio ambiente.

- a) Artículos de investigación.
- b) Tesis de grado y posgrado que hayan obtenido la más alta calificación otorgada por un tribunal evaluador y que cuenten con la recomendación de ser publicada.
- c) Reseñas bibliográficas.

Derechos de autor

Los autores remitirán las investigaciones o reseñas haciendo constar que previamente no han sido publicadas por ningún medio gráfico o digital, garantizando a la Universidad Austral el derecho a la primera publicación. Asimismo, manifestarán que no han sido cedidos los derechos de autor a cualquier otra institución o persona física y/o jurídica. La licencia de uso se ejercerá conforme a los siguientes términos y condiciones:

USOS PERMITIDOS. El AUTOR, por el solo hecho de enviar su ARTÍCULO, SÍNTESIS DE TESIS O RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS para su publicación en la **RPA**, cede a la UNIVERSIDAD AUSTRAL los derechos de autor en forma no exclusiva, confiando una licencia gratuita para ejercer por medios impresos y/o digitales los derechos de reproducción, distribución, publicación, comunicación pública, puesta a disposición, transmisión y/o depósito de aquellos en el Repositorio Institucional o en otros sitios de confianza que

permitan su preservación digital. La UNIVERSIDAD AUSTRAL, por medio del Comité Editorial, queda también autorizada para realizar las modificaciones formales y técnicas necesarias para el ejercicio de las facultades aquí conferidas, como también para asignarle a los artículos el destino que les corresponda en la sección que considere adecuada, pudiendo explotar comercialmente las obras enviadas mediante la venta de los ejemplares de forma individual y/o como parte de una compilación. Cada una de estas formas de explotación podrá ser llevada a cabo por la licenciataria mediante cualquiera de las modalidades de explotación conocidas, incluyendo el uso de medios impresos y/o digitales.

DERECHOS MORALES. La presente licencia no transfiere derechos morales, los cuales permanecen en cabeza del AUTOR de conformidad con las normas de derecho de autor.

BUENAS PRÁCTICAS EDITORIALES. El AUTOR declara y reconoce bajo juramento, el cual se entiende prestado por el solo hecho de darse de alta con la creación de su usuario y contraseña que permite ingresar al sistema OJS de la **RPA**, ser autor del ARTÍCULO, SÍNTESIS DE TESIS O RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS enviados y titular de los derechos de autor que aquí se licencian; que sobre estos derechos no se han contraído compromisos ni gravámenes de ninguna especie a favor de terceros que resulten incompatibles con la cesión o que puedan atentar contra los derechos de la UNIVERSIDAD AUSTRAL; que la obra es original, inédita y fue creada sin infringir derechos de terceros; que las imágenes, citas y/o transcripciones que incorpora se encuentran debidamente referenciadas y fueron autorizadas por su titular o están amparados por una excepción o limitación al derecho de autor; y que no contiene declaraciones difamatorias contra terceros ni contrarias al ordenamiento jurídico. Asimismo, declara, tal como resulta del primer párrafo de este título, que los manuscritos enviados para su publicación en la **RPA** no han sido difundidos previamente por ningún medio gráfico o digital, como también que no han sido cedidos los derechos de autor a cualquier otra institución o persona física y/o jurídica. El autor, en caso de autorizar la publicación de su obra a otras editoriales o medios de divulgación científica o académica posterior a la primera publicación garantizada, se compromete a exigir que se haga constar que ha sido previamente publicada por la **RPA**, aclarándose expresamente y por escrito el título, año de publicación, número de volumen, paginación, DOI y demás datos que permitan su identificación.

EXTRATERRITORIALIDAD Y DURACIÓN. La presente licencia se rige por la legislación de la República Argentina y es válida en todo el territorio nacional y en todos los demás países, por el tiempo máximo de protección que la legislación en materia de derechos de autor le confiera a la obra.

Esta revista y sus artículos se publican bajo la licencia la cual permite al usuario descargar, compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando dé crédito de manera adecuada, brinde un enlace a la licencia e indique si se han realizado cambios. No autoriza el uso del contenido con propósitos comerciales y/o que se pueda remezclar o transformar el material, sin permisos para distribuir el material si fuera modificado.

Políticas de preservación digital

La entidad editora de la **Revista Política Austral** (Universidad Austral) emplea diferentes políticas de preservación digital, con el propósito de asegurar el acceso continuo y permanente a los contenidos publicados tanto por parte de los lectores como de los autores. Una de esas políticas consiste en el uso de servidores propios mediante la utilización del Repositorio Institucional de la Universidad, el cual tiene por objetivo fundamental garantizar la accesibilidad, legibilidad y preservación digital por tiempo indefinido de todas las obras que alberga. Para poder cumplir con esta misión, el autor le concede al repositorio la licencia de depósito. Dentro de las tareas regulares que se cumplen en el repositorio pueden mencionarse:

- * Backups periódicos en servidores externos.
- * Vigilancia y conversión de formatos de archivo.
- * Actualización del *software* que sustenta al repositorio.
- * Comprobaciones periódicas de la integridad de los archivos para asegurar que la obra no haya sufrido alteraciones.
- * Comprobaciones periódicas de la accesibilidad de la obra.
- * Inclusión de una URL persistente Handle.net para la identificación y localización inequívoca de la obra.

El aseguramiento de los contenidos se logra también mediante el empleo o utilización de metadatos que facilitan la gestión dentro del sistema de preservación, como también el recurso a sistemas colaborativos independientes (LOCKSS).

Directrices para autores

Los trabajos deberán ajustarse a las directrices que a continuación se detallan sin excepción. Aquellos que no se ajusten a las recomendaciones editoriales serán devueltos para su adecuación antes de ser considerados por el Comité Editorial para su revisión.

Las secciones de la Revista se relacionan directamente con las principales áreas de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales: política, economía y sociedad; relaciones internacionales, parlamentarismo, políticas públicas, ciudades inteligentes y gobierno digitales y gestión del medio ambiente.

Los trabajos se recibirán por medio del sistema Open Journal System, al cual se accede a través de este portal. El envío debe contener todos los requisitos que solicita el sistema.

Edición y publicación del artículo aceptado

La Revista se reserva el derecho a realizar, previo a la publicación, modificaciones menores del artículo, que en ningún caso cambiarán el contenido o ideas centrales del texto. Estas modificaciones se refieren a aspectos de tipo formal, como correcciones ortográficas, clarificación en la redacción o cualquier otro aspecto asociado a criterios de estilo.

Los artículos aceptados serán editados y enviados al autor principal para que responda a las preguntas o le aclare las dudas al editor, apruebe las correcciones y entregue el visto bueno. Si en esta etapa el autor no responde de manera satisfactoria a las consultas planteadas por el editor dentro de las 48 horas de enviada la comunicación, la Revista se reserva el derecho a no publicar el trabajo o publicarlo con los ajustes realizados.

Instrucciones generales

Los manuscritos (artículos y tesis) deberán ser presentados en formato de Microsoft Word en dos versiones: una completa, que deberá incluir los datos del o los autores/es, principal afiliación vigente y una breve referencia sobre su formación académica y área de experticia que no supere las 50 palabras; otra anonimizada, o sea, sin ningún dato del o los autores/es, la cual será enviada al proceso de evaluación.

No se aceptarán archivos en formato PDF. Las imágenes contenidas en el artículo deberán ser enviadas en archivo adjunto con la mayor resolución posible (en formato JPG, GIF o TIFF). Asimismo, deberán ser insertadas en el texto, con su correspondiente identificación (figura, número, título y fuente, etc). Las tablas o gráficos se insertan en el texto y además se adjuntan en el envío. Formato: Arial 10, en escala de grises. Los archivos digitales de las imágenes, gráficos y tablas llevarán por nombre el del número correspondiente al indicado en el texto.

Los fragmentos, frases o palabras que se transcriban en idioma extranjero deben ponerse en letra cursiva. Se exceptúan los nombres geográficos, los nombres de entidades, organismos, instituciones, corporaciones, etc.; los nombres de acuerdos, pactos o tratados, etcétera.

El artículo deberá cumplir las siguientes características:

Formato

* Original en Microsoft Word, tamaño A4, con márgenes en tipo normal e interlineado a doble espacio en todas las partes del documento, sin agregar espacios adicionales antes o después de los párrafos.

Fuentes

* Títulos y subtítulos (en todas sus jerarquías): fuente Times New Roman, negrita, cuerpo 12 puntos, interlineado doble. Estilo de numeración: correlativa en números arábigos (no utilizar números romanos).

* Texto: Times New Roman, cuerpo 12 puntos, interlineado doble. El uso de negritas solo se permite para títulos y subtítulos.

Normas editoriales

* Notas al pie: Times New Roman, cuerpo 10 puntos, interlineado sencillo. Las llamadas se indican en números arábigos consecutivos en superíndice y, cuando corresponda, luego de los signos de puntuación, por ejemplo: ³

* Citas textuales de 40 palabras o más (se colocan en párrafo aparte): Times New Roman, cuerpo 10 puntos, interlineado doble, sangría de 1,5 para todo el párrafo.

Artículos de investigación

Los manuscritos deberán ser trabajos originales e inéditos, que no hayan sido publicados parcial o totalmente en formato impreso o electrónico ni sometidos a arbitraje para publicación en ningún otro medio.

Deberán incluir el título, un resumen de no más de 200 palabras y 3 palabras clave, todo tanto en español como en inglés.

Extensión: 8000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, etc.).

Tesis

Se recibirán tesis de grado y posgrado que hayan obtenido la más alta calificación otorgada por un tribunal evaluador y que cuenten con la recomendación de ser publicada.

Deberán incluir el título, un resumen de no más de 200 palabras y 3 palabras clave, todo tanto en español como en inglés.

Extensión: 6000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, etc.).

Reseñas bibliográficas

Se publicarán reseñas bibliográficas de obras publicadas recientemente vinculadas con la temática que abarca la Revista. En ellas deberán consignarse los datos bibliográficos del libro que se revise: autor/es, año de publicación, título del libro, ciudad de publicación, editorial y número de páginas total del libro.

Extensión: 3000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, etc.).

Citas y bibliografía

En los manuscritos deberá seguirse el estilo de citas y referencias de la American Psychological Association (APA) 7^a edición. Se sugiere consultar la Guía de Normas APA 7a. Edición.

Las notas aclaratorias deberán colocarse a pie de página y no al final del documento. Su extensión no deberá exceder un par de líneas aclaratorias y no deben incluir párrafos textuales (salvo que sea indispensable).

Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.



ESCUELA
DE GOBIERNO
