

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 2. NÚMERO 2
JULIO-DICIEMBRE 2023



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 2. NÚMERO 2

JULIO-DICIEMBRE 2023

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

Juan Ignacio Percoco (Universidad Austral, Argentina) / **Aldo Javier López** (Universidad Austral, Argentina)

Coordinador académico

Jefe de edición

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)

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)

Dr. Juan Pablo Laporte (Universidad de Buenos Aires)

EQUIPO DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Guadalupe Marzani

Emanuel Ojeda

Rosario Inurrigarro

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

Atento a la celebración del cuadragésimo aniversario de la recuperación de la democracia argentina, este nuevo número de la Revista Política Austral de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales continúa su compromiso con la investigación científica, la discusión y el debate académico.

En la primera sección de este número, encontrarán tres artículos de investigación. El primero de ellos, de Alejandro Simonoff, pone el eje de discusión en los posibles escenarios internacionales que se están configurando y los desafíos para la política exterior argentina. El artículo recorre los principales debates académicos acerca de los posibles escenarios que se pueden estar generando en el sistema internacional, tales como los que nos han presentado recientemente Hal Brands y John Lewis Gaddis, Graham Allison o Dani Rodrik y Stephen Waltz. El autor parte de las amenazas que nuestra propia especie ha contribuido a generar (pandemias, cambio climático, hambrunas, etc.) para pensar el rol de los organismos internacionales en el marco de una hiperglobalización, como también en la conformación de espacios económicos con base en el eje Indo-Pacífico o la disputa hegemónica entre Estados Unidos y China.

El segundo artículo, de Patricio Giusto, nos posiciona directamente frente a uno de nuestros principales socios internacionales: la República Popular China. En esta dirección, el autor analiza las continuidades y cambios en la relación bilateral atravesando la génesis del vínculo, la normalización de relaciones diplomáticas y la profundización del esquema de cooperación. A lo largo de su análisis, va poniendo al descubierto la creciente asimetría de poder —a favor de Beijing— y la falta de una estrategia nacional argentina hacia la potencia asiática, la cual pueda trascender en el tiempo y no ser simplemente la lógica de un Gobierno de turno. Indudablemente, el vínculo con China hoy forma parte de uno de los capítulos más importantes de la política exterior argentina no solo porque impacta en su proceso de inserción internacional, sino también porque demanda un posicionamiento concreto frente a la “puja hegemónica” entre Washington y Beijing. Precisamente, ese posicionamiento tendrá consecuencias económicas y políticas de gran importancia para el país, como ya ha ocurrido en otros momentos de nuestra historia.

El tercer artículo renueva la vigencia de un tema central en la lógica del juego político y la construcción de una república, el cual se ha expresado siempre en términos de tensión: la relación entre política y religión. Elena López Ruf presenta en su aporte

una serie de nuevas dinámicas entre los actores religiosos en la gobernanza global que impactan y redefinen la interacción entre política, religión y derecho. El texto propone entonces analizar la internalización de los asuntos religiosos y, de esa manera, explicar el rol de los actores religiosos en los sistemas de gobernanza ante los desafíos globales.

En la segunda sección de este número encontramos una síntesis de la tesis de David Tauss en el marco de la Maestría en Relaciones Internacionales de nuestra casa de altos estudios. Su investigación nos pone frente a un tema de indiscutida actualidad para pensar la inserción internacional de la República Argentina: el desarrollo del hidrógeno como vector energético. El mundo transita el inexorable avance del calentamiento global y debe dar soluciones concretas que garanticen la continuidad de la sociedad humana. El autor hace hincapié en cómo el hidrógeno se ha posicionado en el centro de la escena internacional como un recurso energético estratégico por su potencial para descarbonizar, entre otros sectores, la matriz energética mundial. Tauss sostiene que la República Argentina cuenta con una potencialidad enorme para desarrollar este sector, pero, al mismo tiempo, debe enfrentar el desafío de consolidar una política estratégica para insertarse internacionalmente en la cadena de valor de la energía limpia.

Finalmente, en nuestra sección de reseñas bibliográficas, Melina Torús y Mariel Zani Begoña presentan y comentan la compilación de Gastón Mutti *Los dilemas de la democracia en América del Sur: evaluación de sus perspectivas*, una obra publicada por la Editorial de la Universidad Nacional de Rosario en el año 2020. La compilación se encuentra dividida en tres partes: la región en debate, un estudio comparativo de Argentina y Brasil y, en la última parte, se presenta una serie de casos nacionales que van analizando diferentes aristas del juego político argentino en torno al federalismo, la relación entre política y economía y la definición y puesta en marcha de políticas públicas.

Desde la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales, les agradecemos a los autores por los debates que nos presentan y a nuestros lectores por el interés en sumarse a pensar y reflexionar en nuestro constante proceso de construcción de una realidad democrática, republicana y federal.

Buenos Aires, octubre de 2023

Dr. Alfonso Santiago

Director

Dr. Luciano Bolinaga

Director ejecutivo

Mg. Aldo Javier López

Jefe de edición

Lic. Juan Ignacio Percocco

Coordinador académico

ÍNDICE

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Revisando diferentes opiniones sobre los posibles escenarios internacionales futuros

Alejandro Simonoff

153

Cincuenta años de relaciones sino-argentinas: cambios y continuidades

Patricio Giusto

171

La internacionalización de los asuntos religiosos

Elena López Ruf

191

TESIS

**Inserción internacional de la Argentina a través del desarrollo
del hidrógeno como vector energético**

David Tauss

215

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Los dilemas de la democracia en América del Sur: evaluación de sus perspectivas

V. Gastón Mutti (compilador)

Por Melina Torús - Mariel Zani Begoña

231

NORMAS EDITORIALES

237

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

REVISANDO DIFERENTES OPINIONES SOBRE LOS POSIBLES ESCENARIOS INTERNACIONALES FUTUROS

ALEJANDRO SIMONOFF¹

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales,
Universidad Nacional de La Plata

Recibido: 23/06/2023

Aceptado: 06/09/2023

Resumen

El objetivo de este artículo es hacer un relevamiento parcial de los escenarios futuros del mundo, presentados por varios autores que conforman el *mainstream* de las relaciones internacionales. La interrogación sobre lo que vendrá representa uno de los desafíos para nuestra disciplina, que tiene esta cuestión dentro de su agenda de investigación. Para realizarla, hemos compilado una serie de textos de autores relevantes de la disciplina para poder responder, aunque sea parcialmente, las siguientes preguntas: ¿qué desafíos tendremos que enfrentar en el futuro? ¿Cuál es la dimensión de la transformación del sistema internacional a la que estamos asistiendo? De estas respuestas se analizará: cuántos escenarios posibles pueden imaginarse y cómo estarán determinados los países periféricos ante ellos. Aunque no esperamos resultados definitivos, creemos que los nuevos interrogantes que surjan nos servirán para seguir esbozando hacia dónde vamos.

Palabras clave: prospectiva, relaciones internacionales, futuro, sistema westfaliano.

1 Profesor y Licenciado en Historia (UNLP), doctor en Relaciones Internacionales (UNLP). Investigador del IdICHS (Instituto de Investigaciones en Ciencias Humanas y Sociales) de la UNLP y coordinador del Centro de Reflexión en Política Internacional del IRI UNLP. Profesor titular ordinario de Historia General VI (Contemporánea) (UNLP). Ha dictado cursos de posgrado en diversas universidades de Argentina (UNR, UBA, UCSE, UCSE, UNT) y del exterior (USP, U, de Viña del Mar y UNSP). Actualmente dirige el proyecto "Análisis coyuntural y estructural de la inserción argentina en el mundo actual". Ha escrito, entre otros libros, *Teorías en movimiento* y *La crisis de más de cuarenta años*; ha editado *La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo* y coeditado junto a José Briceño *Integración y Cooperación en América Latina*.

Correo electrónico: asimonoff2010@gmail.com / ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4125-0535>.

Reviewing Different Opinions on Possible Future International Scenarios

Abstract

The objective of this article is to make a partial survey of the future scenarios of the world, presented by several authors who make up the *mainstream* of international relations. The question of what is to come represents one of the challenges for our discipline, which has this question within its research agenda. To do so, we have compiled a series of texts from relevant authors in the discipline to be able to answer, even partially, the following questions: what challenges will we have to face in the future? What is the dimension of the transformation of the international system that we are witnessing? From these answers it will be analyzed: how many possible scenarios can be imagined and how the peripheral countries will be determined in front of them. Although we do not expect definitive results, we believe that the new questions that arise will help us continue outlining where we are going.

Key words: prospective, international relations, future, Westphalian system.

1. Escribir los borradores del futuro

No pretendemos hacer un análisis prospectivo,² sino simplemente recolectar las opiniones de autores que consideramos relevantes sobre cómo vislumbran y delinean los escenarios internacionales posibles en el futuro.

Las relaciones internacionales reclaman, a partir de la construcción de instrumentos teóricos y conceptuales, la capacidad de predicción; incluso existe un área de estudios específico, la prospectiva, aunque ese objetivo les ha sido esquivo.³ Gran parte del *mainstream*, como podemos ver en el texto “The New Cold War” de Hal Brands y John Lewis Gaddis (2021), parte del supuesto de que el provenir es “menos cognoscible que el pasado, pero no lo es en todos sus aspectos...” (párr. 3). Dadas algunas constataciones sobre los finales del mundo bipolar de la historia, entre otros, nos parecen más precisas aquellas perspectivas como la de Dani Rodrik y Stephen Walt en “How to Build a Better Order?” (2022); estos autores sostienen que no disponemos de la información suficiente, aunque debemos arriesgarnos a hacerlo reconociendo esa limitación.

Pero esta disyuntiva cede su lugar ante la propuesta de pensar la resolución de un enigma de este tipo, dado que nos resulta muy estimulante. Encontramos la inspiración necesaria en un párrafo de un texto que Michel Foucault (1994) escribió en el *Corriere della Sera* al calor de la Revolución iraní: “No sé hacer la historia del futuro. Y soy un poco torpe en prever el pasado. Sin embargo, quisiera ensayar la forma de esto que va a pasar, pues estos días nada termina y los dados siguen rodando” (p. 714).

El impulso por ensayar una historia del futuro⁴ nos sobrepone a todas las prevenciones expuestas y se refuerza por la única certeza que tenemos sobre ese porvenir: la ausencia de certidumbre, pero creemos en la posibilidad de reducirla a través de herramientas conceptuales sólidas.

Nuestras lecturas del pasado, del presente y del futuro están unidas y, a la vez, sujetas a una transformación constante que, en algunos casos, ponemos en suspenso para constituir una proyección sobre lo que aconteció, acontece y acontecerá. De la tensión entre la certeza de la incertidumbre y su suspensión nos surgen, entre otras, las siguientes preguntas: ¿cuál es nuestro punto de partida?, ¿cuál es la dimensión de la transformación de sistema internacional?, ¿cuántos escenarios posibles tendremos? y ¿cómo estarán determinados los países periféricos ante ellos? En nuestro artículo no daremos afirmaciones taxativas, sino que expondremos algunos esbozos de respuestas.

2 Existen muy buenos trabajos en la materia, por ejemplo, Zeraoui y Balbi (2011).

3 La capacidad de predicción no ha sido el fuerte de la disciplina. La mayoría de las veces nos hemos encontrado con proyección de deseos, como por ejemplo en *El fin de la historia y el último hombre* de Francis Fukuyama (1992). Esta precariedad no les impidió a personajes del *mainstream* utilizarla para deslegitimar las teorías que surgen en la periferia, no teniendo en cuenta la efectividad de las propias en este rubro.

4 Si bien, según una interpretación ortodoxa, al futuro le estaría vedado la historia, existen perspectivas más innovadoras que lo habilitan. Una muestra de ello la obtenemos del gran historiador argentino José Luis Romero, quien sostuvo “Yo creo que la ciencia histórica puede ayudar a prever el futuro siempre que pensemos en el análisis histórico de largo plazo y la previsión en el largo plazo” (como se citó en Luna, 1978, p. 110). Creemos que la diferencia que habilita este tipo de preguntas está entre la pretensión de predecir de alguna mirada de carácter positivista y otra más modesta de prever; mientras que la primera tiene sesgos asertivos, la segunda se constituye con indicios o presunciones.

2. ¿De dónde partimos?

Una de las primeras cuestiones que surgen cuando comenzamos a pensar cómo será el mundo por venir es cómo enfrentaremos las múltiples amenazas surgidas por las acciones llevadas adelante por nuestra especie, las cuales impactan sobre el planeta: el cambio climático, las pandemias, las hambrunas o un cataclismo nuclear.

En principio, estamos dando por sentado que la humanidad seguirá aquí. Es altamente probable que exista una confrontación global a la que nadie, o muy pocos, sobrevivan y que su estallido se debería a la inexistencia de un mecanismo disuasivo similar al MAD (siglas en inglés de destrucción mutua asegurada) de algunas fases de la Guerra Fría, o a su yerro.⁵

Sin embargo, despejando este escenario más catastrófico, nos encontramos —según Rodrik y Walt (2022)— con dos formas posibles en las que podría constituirse el escenario internacional. El primero:

... es fácil imaginar un mundo menos próspero y más peligroso caracterizado por unos Estados Unidos y una China cada vez más hostiles, una Europa remilitarizada, bloques económicos regionales orientados hacia el interior, un reino digital según las líneas geopolíticas y la creciente securitización de la economía. (párr. 2)

Y el segundo:

... se puede imaginar un orden más benigno en el que Estados Unidos, China y otras potencias mundiales compitan en algunas áreas, cooperen en otras y observen nuevas reglas y más flexibles diseñadas para preservar los elementos principales de una economía libre y prevenir conflictos armados al mismo tiempo que permita a los países un mayor margen de maniobra para abordar sus prioridades urgentes económicas y sociales... (párr. 3)

Seguramente, los modos en los que se constituirá el escenario internacional real oscilarán entre estas dos formas (disputar y cooperar). Calibrar el punto justo en el que se desarrollará es el desafío más importante para cualquier analista.

Pero más allá del modo en el que asumirán estas vinculaciones, la supervivencia de los Estados-nación como unidades políticas del sistema westfaliano resulta un tema central, y es probable que estemos asistiendo a una transformación que los cambiará; la pregunta es en qué grado.⁶ Por lo que sabemos, a lo largo de la historia del capitalismo han sido éstos

5 El MAD es un concepto que abrió las puertas a la construcción de la fase de distensión durante la Guerra Fría y fue muy atacado por el pensamiento neoconservador que apostaba al rearme agresivo por considerarlo una metateoría que les permitía a los soviéticos su supervivencia (Simonoff, 2021).

6 Ese sistema, como lo definió Henry Kissinger (2016), se caracteriza por estar conformado por un conjunto de Estados independientes que se abstienen “de interferir en los asuntos internos ajenos” y que controlan “mutuamente sus ambiciones a través de un equilibrio general del poder...” (p. 15). Sin embargo, como observamos, estos principios del régimen internacional están mutando, tanto por la propia transformación que está llevando adelante Occidente con la hiperglobalización como por su pérdida de la centralidad en los asuntos mundiales ante el “retorno” de Asia.

quienes lo fueron moldeando en distintos siglos, o ciclos, como los llamó Giovanni Arrighi (1999); hoy, esa interacción podría ponerlos en riesgo.⁷ Hasta la actualidad:

... Un Estado dominante ejerce una función hegemónica si dirige el sistema de Estados en la dirección deseada y ello se percibe como la protección del bienestar general. Este tipo de liderazgo es el que hace hegemónico al estado dominante... (Arrighi, 1999, p. 44)

Desde el fin inesperado de la Guerra Fría, vivimos una larga transición. Los deseos de construcción de un mundo sin conflictos se han encontrado con múltiples oposiciones que minaron la pretensión de la tríada occidental (Estados Unidos, Europa y Japón) (Simonoff, 2021). Los deseos de la constitución de un mundo regido por la hiperglobalización,⁸ bajo la universalización de las democracias de mercado, encontraron los primeros obstáculos en la periferia bajo diversos y heterogéneos “ismos”, algunos preexistentes, otros nuevos (socialismos de nueva época, integristas religiosos, totalitarismos, keynesianismos, etc.). Pero, tras la crisis de 2008, muchos de ellos se instalaron también en el centro por los costos sociales de la globalización, impulsando impugnaciones tanto hacia su carácter multilateral —prefiriendo opciones bilaterales y profundamente asimétricas— como hacia su carácter supuestamente “consensual”, donde el objetivo es amoldar aquellos “ismos” para convertirlos en una pieza del sistema, pero que, a su vez, simulen ser su alternancia.⁹

Para extender esta hiperglobalización, la tríada se apoya en los organismos multilaterales, como el FMI o el Banco Mundial, que refuerzan este proceso. Como sostiene Jonatan Joseph (2011), este tipo de gubernamentalidad “se impone” porque esas instituciones “es-

7 Según este famoso economista y sociólogo italiano, existen cuatro ciclos sistémicos en el capitalismo: el largo siglo XV-XVI (genovés), el largo siglo XVIII (holandés), el largo siglo XIX (británico) y el largo siglo XX (estadounidense), y se estaría despuntando uno asiático (Arrighi, 1999).

8 Nos referimos a la hiperglobalización como el proceso de “sometimiento” de las economías nacionales al comercio y finanzas internacionales, descrito por Dani Rodrik (2012). Este se concreta a través de la integración a los mercados de capitales, pero no los de mano de obra, y “se convirtió en un fin en sí mismo, eclipsando a las políticas nacionales” (p. 96). Este modelo de globalización neoliberal, o hiperglobalizador, para sostener la apertura y liberalización del capital financiero, necesita reducir el rol internacional de los Estados a favor de las empresas transnacionales e incluso subordinar la democracia a las reglas del mercado, régimen que dicen sostener. Estas acciones tienen como consecuencias menoscabar la capacidad de decisión interna y externa de las naciones periféricas, alterando de modo indubitable su autonomía, y vuelven sus fronteras porosas, envolviendo a los países en delitos transnacionales.

9 Para Jean Baudrillard (1991), el autoproclamado Nuevo Orden necesita de dos pilares: un modo específico de consenso y la virtualización de la realidad. Como dijo en *La guerre du Golfe n'a pas eu lieu*, “... el consenso como grado cero de la democracia y la información como grado cero de la opinión tienen afinidad total: el Nuevo Orden Mundial será a la vez consensual [*consensuel*] y televisivo [*télevisuel*]” (p. 97). De estas dos características, nos concentraremos en la primera. Este autor no se refirió a la clásica construcción de una síntesis entre dos posiciones, sino a un juego “crucial” y “decisivo” que tiene como fin la reducción de la alteridad a una única forma posible: la dominante en la tríada occidental, “reducción consensual” al Nuevo Orden Mundial: “... No destruirlo sino domesticarlo, no importa por qué vía: la modernización —sea militar o política—, el nacionalismo, la democracia, los Derechos del Hombre, no importa qué pueda electrocutar las resistencias para el desafío simbólico que el islam representa para todo Occidente” (p. 97). La segunda cuestión, lo televisivo, se refiere al proceso de doble simulación de lo real, donde es reemplazada y, a la vez, ocultada esa operación realizada desde los medios.

tán tan ligadas a la racionalidad neoliberal dominante que no pueden ver el mundo fuera de este marco discursivo” (p. 59).

Sin embargo, y como se señala desde el propio FMI en el informe de Shekhar Aiyar y Anna Ilyina (2022), muy a su pesar, estamos en una fase descendente del proceso, agudizado, creemos nosotros, por la llegada de la pandemia de COVID-19 y de la guerra en Ucrania, que impactaron en una creciente regionalización de las cadenas globales de valor y la desdolarización del comercio internacional.

A esto se le suma el ascenso de China, cuya competencia con la tríada por el liderazgo tiene y tendrá consecuencias globales y regionales que podrían alterar nuestra capacidad decisoria.

En primer lugar, la existencia de esta disputa es un ambiente propicio para los países periféricos, ya que pueden contrabalancearse entre ambos polos para obtener recursos y capacidades y así mejorar su situación internacional. Pero este tipo de acción exige una sincronización precisa de sus estrategias y cómo adaptarla frente a los cambios de situación.

Las pretensiones de alineamiento del bando occidental son muy fuertes y las conocemos de larga data; las que podrían resultar del liderazgo de Beijing son aún una incógnita para nosotros.

Si bien los análisis de la globalización china se circunscriben mayoritariamente a la Ruta de la Seda, donde el impulso de una red de infraestructura estatal es de por sí toda una definición, también existe un pensamiento chino sobre aquella, que si bien sustenta pautas de libre comercio, no tiene como principio tirar por la borda al Estado, aspectos que resultan no ser menores frente a la hiperglobalización.

Ello lo observamos en la Asociación Comprensiva¹⁰ Económica Regional (RCEP, por sus siglas en inglés),¹¹ que es un acuerdo que busca eliminar aranceles y cuotas del comercio de bienes y servicios; además, trata temas de economía digital, disputas comerciales y propiedad intelectual, entre otros, pero no contempla regulaciones en materia laboral y ambiental como los acuerdos “Trans” impulsados desde el Oeste (Transpacífico, Transatlántico, TIZA, etc.).¹²

Por otro lado, tenemos el concepto de *Tianxia* (“todos bajo el mismo cielo”). Este fue utilizado por intelectuales chinos para explicar cómo funcionaría el mundo y consiste en un “sistema mundial compartido” —expresión utilizada reiteradas veces por Xi Jinping—, el cual debería: garantizar que “los beneficios de unirse superen a los de permanecer fuera” (Zhao, 2019, p. 7); garantizar “que todos los estados sean interdependientes en intereses y que su relación sea mutuamente beneficiosa para asegurar un orden mundial con seguridad

10 Para Francesca Staiano (2021), esta expresión “comprensiva” tiene un doble sentido, ya que, por un lado, da cuenta de la amplitud, complejidad e integralidad del acuerdo, pero, por otro lado, también del entendimiento mutuo entre las partes.

11 Fue firmado en noviembre de 2020 por quince países (los de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental —en inglés, Association of Southeast Asian Nations o ASEAN— y Australia, China, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda; India salió en 2019), los cuales concentran el 30% del PBI global, el 28% del comercio mundial y el 30% de la población.

12 Por ello, los sectores globalistas la califican de poco “ambiciosa”.

universal y paz duradera” (p. 6); y que “debe ser capaz de desarrollar el interés público, compartido y beneficioso para todos los Estados, a fin de garantizar que el sistema sea universalmente beneficioso” (p. 7).

Una primera interpretación de esta gubernamentalidad china se ajusta a un modelo de naturaleza neoconfuciana, como se aplicó durante la dinastía Ming (1368-1644), esto, según Amitav Acharya y Barry Buzan (2017), evidenciaría tendencias “más inclinadas a la jerarquía que a la igualdad soberana y el equilibrio de poder” (p. 359), pilares del sistema westfaliano y debilitados por el líder de la tríada (Kissinger, 2016, p. 19).¹³

Pero no es la única forma de verlo; como apuntó Ling (2013), hay una mirada taoísta sobre el asunto, esta perspectiva centrada en vivir en armonía que sostiene una dialéctica china (distinta a la hegeliana y sus derivados occidentales) que se fundamenta en el cambio y la inclusión, donde las polaridades operan como procesos continuos de reciprocidad (yin yang).¹⁴

Aunque estas perspectivas poseen rasgos poswestfalianos, no podemos soslayar que el accionar internacional chino se apoya en los llamados “cinco principios de la coexistencia pacífica”,¹⁵ un *linkage* poderoso con los Estados periféricos.¹⁶

Pero, por otro lado, la presencia de China en nuestra región en general, y en el Mercosur en particular, ha consolidado a las elites agrícolas, tradicionalmente contrarias a la integración solidarista, a la autonomía e incluso a Beijing. Pero, además, el incremento del comercio ha tenido un efecto disolvente sobre los aspectos más sustanciales del intercambio intrarregional.¹⁷

Otra cuestión es *cómo se resolverá la disputa* entre Washington y Beijing. Según la reflexión de Graham Allison (2017), asistiríamos a “la trampa de Tucídides”, que consiste en “una tensión estructural letal que se produce cuando una potencia nueva reta a otra establecida...” (párr. 2). Según esta interpretación, el cambio de hegemonía por medio de una guerra es altamente probable, pero no inevitable.¹⁸

Una confrontación de este tipo podría llevarnos a desaparecer como especie, incluso toda la vida en la Tierra. Como ya dijimos, una suerte de MAD podría ser la solución y es lo que propusieron Rodrik y Walt (2022), quienes presentan una hoja de ruta con cuatro

13 Según Zhao (2019), a lo largo de la historia, el concepto de *Tianxia* ha sido usado de diversas formas, algunas contradictorias entre sí.

14 Esta perspectiva se vería reforzada por la interpretación hecha por Staiano (2021) del concepto “comprensiva”, véase *ut infra*.

15 Ellos son el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo y la coexistencia pacífica.

16 Estos principios son un punto de convergencia con los postulados del Movimiento de No Alineado e implícitamente marcan un rechazo al proyecto neoliberal de la tríada, ya que lo vulnera.

17 Así lo sostiene Alejandro Frenkel (2022): “... la profundización del vínculo comercial con China ha modificado significativamente la estructura productiva de las economías sudamericanas, profundizando la especialización en bienes primarios y la disminución del comercio entre los socios del Mercosur, que pasó del 25% a fines de la década de 1990 a menos del 11% en 2021...” (p. 5).

18 Graham Allison (2017) sostuvo al respecto: “El hecho de que cuatro de los 16 casos se evitara la guerra, significa que el resultado no está predeterminado. La trampa de Tucídides no es un concepto fatalista ni pesimista, sino que debe servir para que seamos conscientes del tremendo peligro creado por la situación actual entre Estados Unidos y China...” (párr. 5).

categorías de reglas para seguir por los contendientes: las que están prohibidas, aquellos ajustes que podrían ser mutuamente beneficiosos, las acciones unilaterales y aquellos que requieren un tratamiento multilateral. Este enfoque de cuatro partes no asume que:

... los poderes rivales confíen entre sí desde el principio o incluso estén de acuerdo sobre qué acciones o temas pertenecen a que categoría, pero con el tiempo, abordar con éxito los desacuerdos dentro de este marco contribuiría mucho a aumentar la confianza y reducir la posibilidad de conflicto. (Rodrik y Walt, 2022, párr. 10)

3. La peste y la guerra

En este marco de cuestionamiento al régimen internacional y a la emergencia de China, aparecieron dos eventos que profundizaron los rasgos más salientes del proceso al que estamos asistiendo: la pandemia y la guerra en Ucrania, que ofician como poderosas fuentes de desestabilización política, económica y social que se extienden a lo largo de la periferia y también en los países centrales, afectando la capacidad de decidir.

3.1. Pandemia: desglobalización, nacionalismo y diplomacia de las vacunas

El impacto global de la pandemia presentó un inusitado campo de batalla entre los Estados Unidos y China, signado por lo que Richard Haas (2021) ha señalado: “La seguridad sanitaria no es menos esencial que la seguridad física para el crecimiento económico” (p. 9).¹⁹

La llegada de la pandemia de COVID-19 ha impactado de manera ambivalente en el proceso de globalización llevado adelante por la triada, despertando, como definieron Thomas Bollyky y Chad Bown (2020), el “nacionalismo de las vacunas”, que generó una competencia entre los países para obtenerlas y las trabas impuestas por otros para impedir ese logro. Aunque no solo se refiere a la investigación y producción del medicamento; los Estados también buscaron: “... cualquier forma de apalancamiento que puedan encontrar, incluido el bloqueo de exportaciones de productos críticos componentes de la vacuna, lo que conducirá a la ruptura de las cadenas de suministro componentes, jeringas y ampollitas” (párr. 3).

Si bien inicialmente, ante la escasez de suministros, todas las grandes potencias (China, Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea, entre otros) tuvieron actitudes similares, ya que acumularon “suministros de respiradores, máscaras quirúrgicas y guantes para uso de los propios trabajadores del hospital” (Bollyky y Bown, 2020, párr. 18), prontamente China —junto con Rusia— se involucraron activamente en la diplomacia de las vacunas, donde “las exportaciones de insumos sanitarios se convirtieron en instrumentos para lograr

19 No todos los autores coincidieron con el impacto que la pandemia tendrá en los asuntos globales, como en el caso de John Mearsheimer, quien señaló que esta confrontación “comenzó antes del coronavirus, y el coronavirus no importa mucho...” (como se citó en Minemura, 2020, párr. 8).

concesiones políticas y reconfiguraciones geopolíticas favorables” (Pratt y Levin, 2021, p. 2). Actitud que contrastó con las de “Estados Unidos y la UE [que] tardaron en aprovechar plenamente las oportunidades geopolíticas de la diplomacia de las vacunas o al menos no están dispuestos a hacerlo con la misma presteza y entusiasmo que otros Estados...” (p. 2).

Todo este panorama facilitó la desglobalización, ya que ese “nacionalismo de las vacunas” generó disputas por la distribución de estas y de insumos, reforzando el rol estatal y el haber puesto en jaque a las cadenas de valor.²⁰

En el caso de Estados Unidos, no solo fue una demora en su estrategia, sino también cómo Trump manejó la pandemia. Como lo sostuvo Francis Fukuyama (2020):

... avivó la división en lugar de promover la unidad, politizó la distribución de la ayuda, responsabilizó a los gobernadores de tomar decisiones clave mientras alentaba protestas contra ellos por proteger la salud pública, y atacó a las instituciones internacionales en lugar de galvanizarlas... (p. 27)

Además, la administración republicana hizo uso de “la ley de Producción para la Defensa (US Defence Production Act), que privilegia la producción local y restringe la exportación de insumos necesarios para producir vacunas en otros países...” (Múgica, 2021, p. 13). Para Stephen Walt (2020), Trump representó la peor respuesta, asumiendo las peores características de la autocracia y de la democracia, porque mezcló la opacidad y la propaganda con ineficacia sin liderazgo.

Estas actitudes, entre otras, redujeron el lugar de las propuestas multilaterales, como el mecanismo COVAX,²¹ tal como lo reflejó el artículo de Ann Usher (2021) en *The Lancet*. Allí, señaló que este mecanismo, más allá de ser una buena idea, resultó insuficiente, ya que se flexibilizaron criterios, como los de igualdad de trato, que atentaron contra los objetivos de conseguir fondos suficientes (p. 2323). Tal vez, esta situación, como señalaban los neorealistas, evidenciaba que la cooperación internacional:

... es a menudo frágil, ya sea porque los estados temen que otros no cumplan con sus compromisos, temen que la cooperación beneficie a otros más que lo que les beneficia a ellos, o quieran evitar asumir una parte desproporcionada de los costos... (Walt, 2020, párr. 8)

20 Un ejemplo de ello fue la producción de la vacuna de AstraZeneca por parte de Argentina y México, que se encontró con la US Defence Production Act (Ley de la Promoción para la Defensa) y que demoró hasta la llegada del presidente norteamericano Joe Biden. Como dijo Dani Rodrik (2020): “La hiperglobalización continuará a la defensiva mientras los Estados-nación reclaman espacios para implementar políticas...” (p. 3).

21 Esta institución fue concebida como un intento “incomparable y ambicioso” de crear un mecanismo para la búsqueda y suministro de vacunas COVID-19 a todos los países del mundo. Es gestionado por GAVI (siglas en inglés de Alianza Global por las Vacunas e Inmunización), junto con la Coalición para la Preparación de Innovaciones para Epidemias (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations) y la OMS, y tiene dos pilares: uno, los países de ingresos altos, que pagarían sus propias vacunas, y el otro, 92 países de bajos ingresos, cuyas dosis serían financiadas con ayuda de donantes (Usher, 2021, p. 2322).

La estrategia de Biden comenzó a cambiar esta situación, no solo permitiendo exportaciones de insumos y vacunas, sino también haciendo donaciones:

... 4 mil millones de dólares —más que cualquier otro país— para la iniciativa Covax de la Organización Mundial de la Salud. Además, envió vacunas a México y Canadá [...] el demócrata también levantó la prohibición de exportación de filtros de vidrios, una medida ordenada por Trump en 2020 que había sido refrendada por el actual presidente apenas asumió... (Darío, 2021, p. 34)

Sin embargo, esta administración continuó caracterizando su disputa en este campo con China en “la idea de que el virus surgió y se escapó por accidente del Instituto de Virología de Wuhan” para culparla: “Si se llegara a aceptar ampliamente la narrativa de la ‘fuga del laboratorio’, la reputación mundial de China se vería seriamente perjudicada...” (Haas, 2021, p. 9). Pero la reacción del nuevo Gobierno norteamericano no terminó allí, resultó significativa en la visita a América Latina de Juan González, director de Asuntos Hemisféricos del Consejo Nacional de Seguridad, que calificó la actitud de Rusia y China en la región como de “mercantilismo”, entendiéndolo como una iniciativa para ganar mayor influencia en la región (López San Miguel, 2021).

Los demócratas no han abandonado la disputa con China, sino que, a diferencia de Trump, se concentraron en reconstruir el multilateralismo con sus aliados en Asia (AUKUS,²² Five Eyes,²³ QUAD²⁴) y otros lugares del mundo y a la defensa de los valores como la democracia.

China fue del grupo reducido de países —la mayoría desarrollados—, junto con Rusia e India, que contaron tanto con capacidad para descubrir vacunas contra el COVID-19 (Sinovac, Sinopharm y CanSino) como para producirla, cuestión que le permitió exportar “alrededor del 60% de su producción” (Múgica, 2021, pp. 12-13)²⁵ a Beijing y a Moscú:

... Están avanzando en Asia, África, Latinoamérica y aún en el centro y este de Europa, en países como Ucrania, Hungría y Serbia, con acuerdos en los que el componente político tiene un peso importante, ciertamente mayor que el comercial... [Aunque] No se trata de preferencias ideológicas, sino del lugar que se ocupa en la jerarquía de poder internacional... (Múgica, 2021, pp. 12-13)

22 Es el acrónimo en inglés de Australia, Reino Unido y Estados Unidos, relativo a un pacto de seguridad estratégico destinado a defender sus “intereses compartidos” en el Indo-Pacífico, que fue interpretado como un intento de contrarrestar los avances de China (BBC News Mundo, 2021).

23 Acuerdo de inteligencia que fue firmado por Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y que aún sigue vigente.

24 Es el nombre con el que es conocido el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, que es un foro estratégico informal entre Estados Unidos, Japón, Australia e India que se mantiene mediante cumbres semirregulares, intercambios de información y ejercicios militares entre los países miembros.

25 Además, China es uno de los dominadores, junto con India, de “los mercados de exportación de genéricos fuera de Occidente...” (Pratt y Levin, 2021, p. 2).

Según Simon Pratt y Jamie Levin (2021, pp. 2-3), China intentó explotar la pandemia para otros objetivos internacionales. En el caso argentino, por ejemplo, a partir de esta diplomacia del barbijo y de las vacunas, ha buscado, por un lado, promocionar su expansión en materia de telefonía y 5G y garantizar el comercio bilateral a través de la renovación del Swap; por el otro, explotar y vender carne porcina, que ha encontrado cierta resistencia local (González, 2020, p. 22).

3.2. La guerra en Ucrania: desglobalización y nacionalismo

El desarrollo de la guerra de Ucrania agravó la situación, ya que, más allá de la responsabilidad internacional rusa, es necesario ver la pérdida de neutralidad de Kiev, una de las condiciones que garantizaron la estabilidad fronteriza en la inmediata posguerra fría por su decisión de sumarse a los dictados de la tríada a través de su pretensión de ingresar a la Unión Europea y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).²⁶

Esta situación terminó invirtiendo algunas de las estrategias que se venían desarrollando en el escenario internacional tras el fin de la Guerra Fría, en donde una de las formas de disciplinamiento de los Estados periféricos al pretendido orden mundial se realizó a través de la defensa del derecho a proteger en detrimento de la soberanía, como lo fue en los casos de Yugoslavia, Irak, Afganistán y Siria, entre otros, mientras Rusia y China tenían una posición inversa. En el contexto actual, Putin se proclamó defensor del derecho a proteger a los rusófonos del Donbass, como lo había hecho en 2008 con los abjasios y osetios de Georgia y con los habitantes de Crimea en 2014, frente a Biden y los otros miembros de la tríada que centraron su posición en torno a la soberanía territorial ucraniana (Simonoff, 2022).

La mayoría de los países periféricos, celosos de los principios de no injerencia y no intervención, condenaron a la Federación rusa, pero no acompañaron a la tríada en todas sus acciones (por ejemplo, en las sanciones económicas) fundados en dos argumentos: 1) Rusia no es la única responsable de la guerra; y 2) no está en juego el respeto del orden internacional (Gresh, 2022, p. 23).

Por otra parte, y siguiendo a Dani Rodrik (2022), el hecho bélico significó el retorno del “dilema de seguridad”²⁷ y, por ende, un refuerzo de la desglobalización por la rejerarquización de la agenda internacional del discurso de la alta política (estratégico-militar) desplazando a la baja política (economía), que parecía dominar la superación del orden bipolar. Pero, además, producto de las sanciones, las cadenas de valor globales comenzaron un proceso de desacople (*decoupling*) que las ha llevado a regionalizarse, ganando capacidad autónoma (Abbate y Ferrari, 2022).

Estas son cuestiones que los países periféricos deben seguir con atención, ya que este

26 Para Moscú, el orden de la posguerra fría en el área se asentó en la creencia de que existía un “pacto de seguridad” en el que se aceptaban las fronteras existentes a cambio de la neutralidad.

27 Mientras que para Washington Kiev tiene derecho a sumarse a la Alianza Atlántica para garantizar su seguridad, para Moscú no se la puede garantizar a costa de la suya.

último aspecto puede reforzar materialmente procesos de integración regional en el marco de la cooperación sur-sur, o, por los “dilemas de seguridad”, las potencias siempre han encontrado excusas para la injerencia, o por la caracterización de bandidos para así habilitar invasiones y destrucciones por doquier.²⁸

Como consecuencias económicas de esta guerra encontramos la suba de los precios de los alimentos de clima templado y de la energía, ya que ambos contendientes son proveedores destacados en esos rubros, lo que generó disminución del superávit e incluso déficit de la balanza comercial externa de muchos países (Giordano, 2022).

4. Escenarios posibles y posición de los países periféricos

Después de haber repasado los puntos de partida y los efectos de eventos recientes en el sistema internacional, queremos puntualizar brevemente cuáles serían esos escenarios posibles y el lugar de los países periféricos como el nuestro.

Uno de los escenarios más radicales fue planteado por Ian Bremmer (2021); sería uno en el cual las Big Tec dominen el sistema —como una consecuencia de la estrategia de hiperglobalización—, concluyan con el orden westfaliano y que las poblaciones del mundo central y periférico quedaran presas de las decisiones de aquellas y subordinadas a sus intereses. Sin embargo, no todos comparten esta opinión. Walt (2021) sostuvo que el contexto “sin restricciones” en el que se han formado y crecido “está desapareciendo, a medida que los estados de todo el mundo afirman su autoridad sobre una amplia gama de actividades en el espacio digital” (párr. 2). E incluso cree que “las grandes empresas tecnológicas, entre otros actores no estatales, continuarán operando en un marco político e institucional establecido por los gobiernos” (párr. 20).

Siguiendo a este último autor neorrealista, creemos que las opciones más probables estarían dentro de un abanico de posibilidades para los Estados como unidades del sistema, que van desde no tener la exclusividad y/o estar debilitados en su accionar en el sistema internacional hasta llegar a las estatistas más duras, pero también con una amplia gama de alternativas dentro de cada una: multipolares, bipolares o unipolares.

Dentro de las primeras, como afirmaron Richard Hass y Charles Kupchan (2021) en “The New Concert of Powers...”, habría que promover un concierto de grandes potencias para prevenir catástrofes y fomentar la estabilidad en un mundo multipolar. Este tipo de coaliciones ya existieron en el pasado (los autores hablan de la “Santa Alianza” del Congreso de Viena en 1815).²⁹ Ese conjunto sería una hexarquía (China, la Unión Europea,

28 No obstante, somos cautelosos con este retorno, ya que, como indicó Federico Vázquez (2022, p. 9), estaríamos asistiendo a una nueva forma de “lulismo”, que amalgamaría elementos a favor de la integración, pero también en función del liderazgo regional del país tropical.

29 Los autores hacen referencia al primer caso, la Santa Alianza, ya que hacen una lectura eurocéntrica al considerar que con ella se impuso el periodo conocido como la Paz Armada (1815-1914), aunque esta caracterización desconoce todo el fenómeno de violencia que los europeos llevaron adelante en el mundo periférico en esa fase. Kissinger (2016) también abona esta hipótesis. Sin embargo, no mencionan otro ejemplo, como la pentarquía de la era imperialista (Gran

India, Japón, Rusia y Estados Unidos), sumados a representantes de la periferia a través de cuatro organizaciones regionales (Unión Africana, Liga Árabe, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y Organización de los Estados Americanos). Resulta paradójico que esta perspectiva del concierto se rechace a agrupaciones ya existentes, como el G-20, y sospechamos que ello se debe al peso de los emergentes en ese cónclave.³⁰

Haciendo una lectura inversa, podríamos pensar otra alternativa multipolar, una que gire en torno a los BRICS, excluyendo a los poderes tradicionales. Esta agrupación, con mayor o menor homogeneidad entre ellos, persigue la coordinación política entre sus socios, promueve un tipo de cooperación sur-sur y ha institucionalizado organismos multilaterales alternativos a los de la tríada, como el Nuevo Banco de Desarrollo.³¹

Asimismo, producto de la paridad de fuerzas, la “trampa de Tucídides” se prolonga en el tiempo y deriva en una división de áreas de influencia, generando un nuevo mundo bipolar, en principio más estable que el anterior escenario, pero donde la disputa latente por el mundo periférico puede llevar a una desestabilización crónica. En este teatro, como sugieren Brands y Gaddis (2021), el estudio de la Guerra Fría del siglo XX “proporciona un marco dentro del cual sobrevivir a la incertidumbre, y posiblemente incluso prosperar dentro de ella, sea lo que sea, lo que el resto del siglo XXI nos depara” (párr. 4)

En el caso del escenario de la continuidad de la *Pax Americana*, Estados Unidos, *per se* o con sus socios de la tríada,³² continuará desfigurando los principios westfalianos para favorecer sus intereses, escudado en la promoción de valores ilustrados refuncionalizados y aplicados selectivamente contra los Estado periféricos que los desafíen. Son las estrategias del fundamentalismo *soft* del que nos que habló Jean Baudrillard (1991),³³ o del imperialismo de los derechos humanos de Eric Hobsbawm (2010).³⁴

Breña, Francia, Alemania, Austria-Hungría y Rusia, 1870-1914), donde ese mundo multipolar de alianzas flexibles derivó a otro bipolar con coaliciones rígidas que culminaron en la Primera Guerra Mundial.

- 30 Dicen expresamente: “El concierto tiene el potencial de suplantar tanto al G-7 como al G-20. Los Estados Unidos, la UE y Japón probablemente concentrarían sus energías en el nuevo organismo, posiblemente dejando al G-7 atrofiado. Se puede argumentar mejor para preservar el G-20, dada su membresía más amplia. Países como Brasil, Indonesia, Arabia Saudita, Sudáfrica y Turquía se resentirían por la pérdida de voz y estatura si el G-20 se desvaneciera. No obstante, si un concierto mundial alcanzara su potencial y emergiera como el lugar principal para la coordinación de políticas, tanto el G-7 como el G-20 podrían perder su razón de ser” (Hass y Kupchan, 2021, párr. 48).
- 31 Uno de los puntales de esta asociación de coordinación política de países emergentes es el respeto a la soberanía y a la no intervención de los Estados como principios fundamentales.
- 32 Entre estas opciones ha girado Washington desde los finales de la Guerra Fría, tratando de construirlo por sí mismo o con cooperación del G-7 y de la OTAN refuncionalizada.
- 33 Según este sociólogo francés, la estigmatización de un fundamentalismo *hard* —representado por el islam político, los nacionalismos, los populismos, etc.— está imbricada en el discurso occidental con la construcción de un enemigo, de otro: “... es admirable que tratemos a los árabes, los musulmanes de integristas con la misma repulsión que tratamos a algún racista ahora que vivimos en una sociedad típicamente integrista, aunque simultáneamente en vía de desintegración. No practicamos el integrista fundamentalista, practicamos el integrista democrático, blando, sutil y vergonzoso del consenso... (Baudrillard, 1991, pp. 89-90). Pero la denuncia a ese otro encubre un fundamentalismo *soft* que es tan feroz como sus alternativas, pero que se diferencia por tener “todos los medios para destruir al otro y no se priva de ello” aun cuando aquel “no puede más que desafiarlo simbólicamente” (p. 90).
- 34 Paradójicamente para el historiador inglés, el “imperialismo de los derechos humanos” reconoce un mismo uso que el señalado de Baudrillard, ya que “... es una muestra de un imperialismo revivido, que encuentra una adecuada ex-

Pero tenemos la *sensación* de que el sistema está virando hacia una *Pax Sínica*, ya que, del mismo modo que el caos sistémico de fines del siglo XIX hasta mediados del XX benefició a Estados Unidos, hoy está pasando lo mismo con China.³⁵ Un ejemplo de ello es cómo autores con posiciones tan disímiles como Henry Kissinger (2012) y Giovanni Arrighi (2007) no dudaron en sostener que el verdadero ganador de la guerra contra el terrorismo fue Beijing, o incluso haber oficiado como componedor en un reciente acuerdo entre Teherán y Riad que tendrá consecuencias en Medio Oriente. Aunque, como señaló el exsecretario de Estado de Richard Nixon, esa aspiración global es una percepción de Washington más que una realidad de Beijing (The Economist, 2023).

Sean cuales fueran sus verdaderas aspiraciones, la hegemonía china tendrá también consecuencia para los países periféricos. Si la aplicación de la *Tanxia* sigue los criterios neoconfucianos, la imposición de la jerarquía a través de la armonía buscará subordinarlos, en cambio, si sigue al taoísmo, las relaciones con los actores marginados del sistema serán más benignas, pero no hay que descuidarse de los efectos disolventes sobre los instrumentos que sustentan la construcción de los márgenes de maniobra, como la integración solidarista.

5. A modo de cierre

Para concluir la presentación de esta amplia gama de escenarios posibles, la necesidad nos impone precisar, con la información que disponemos, cuál será el contexto internacional y el lugar de los países periféricos en él, ya que la exactitud del diagnóstico resulta imprescindible por tener un menor margen de error en la consecución de sus objetivos y en la construcción de capacidades que les permitan poder decidir. Hay que saber detectar los signos del cambio más estructurales dentro de la variedad existente para acertar en el rumbo.

Si bien a lo largo del texto hemos apuntado distintas fortalezas y debilidades de las propuestas, no afirmamos ninguna de ellas, tal vez porque cierta impronta aroniana nos lo impide, donde el contexto futuro del cual no tenemos suficiente información puede parecer una “obstinación absurda” o “la expresión de una resolución sabia” (Aron, 2002, p. 700).

Ello no se contradice con el cuadro amplio y variado que hemos presentado, ya que son como diversos mapas que debemos ir alternando en la medida en que los numerosos porvenires se reduzcan a un presente. En la elección y complementación adecuada de esas cartas de navegación radican las ambigüedades que nos permitan seguir navegando y buscando

cosa —perfectamente sincera incluso— para la violación de la soberanía nacional, o bien, más peligrosamente, es una reafirmación de la creencia en la superioridad permanente del área que dominó el planeta desde el siglo XVI hasta el XX. Después de todo, los valores que Occidente pretende imponer son valores específicamente regionales, no necesariamente universales. Si fueran valores universales, tendrían que ser reformulados en términos diferentes. No creo que estemos aquí ante algo que sea en sí mismo nacional o internacional. Sin embargo, el nacionalismo sí entra en él porque el orden internacional basado en Estados-nación, el sistema westfaliano, ha sido en el pasado, para bien o para mal, una de las mejores salvaguardas contra la entrada de extranjeros en los países. No hay duda de que, una vez abolido, el camino está abierto para la guerra agresiva y expansionista; realmente, ésa es la razón por la que Estados Unidos ha denunciado el orden westfaliano” (Hobsbawm, 2010, p. 128).

35 Es claramente un indicio para nosotros y, por lo tanto, posible de ser analizado.

la Cruz del Sur que nos oriente para salir de las aguas tumultuosas de este presente y en la consecución de la búsqueda de márgenes de maniobra para nuestras sociedades.

Bibliografía

- Abbate, N. y Ferrari, P. (16 de octubre de 2022). Decoupling: de los encadenamientos globales a los regionales. *Cash, Suplemento Económico de Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/488818-decoupling-de-los-encadenamientos-globales-a-los-regionales>.
- Acharya, A. y Buzan, B. (2017). Why is there no non-Western International Relations theory? Ten years on. *International Relations of the Asia-Pacific*, 17, 341-370.
- Aiyar, S. e Ilyina, A. (8 de febrero de 2023). *Trazando el giro de la globalización hacia la desaceleración después de la crisis financiera mundial*. IMF Blog. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/02/08/charting-globalizations-turn-to-slowbalization-after-global-financial-crisis>.
- Allison, G. (5 de julio de 2017). Estados Unidos, China y la trampa de Tucídides. *El País*. https://elpais.com/elpais/2017/06/20/opinion/1497956137_641445.html.
- Aron, R. (2002). *Paz e guerra entre as nações*. Instituto de Investigação de Relaciones Internacionales, Editora Universidade de Brasília.
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Akal.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del Siglo XXI*. Akal.
- Baudrillard, J. (1991). *La guerre du Golfe n'a pas eu lieu*. Galilée.
- BBC News Mundo. (16 de septiembre de 2021). En qué consiste Aukus, el pacto militar anunciado por Estados Unidos, Reino Unido y Australia (y por qué desató la ira de China). *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58579238>.
- Bollyky, T. J. y Bown, C. P. (2020). The Tragedy of Vaccine Nationalism. Only Cooperation Can End the Pandemic *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-07-27/vaccine-nationalism-pandemic>.
- Brands, H. y Gaddis, J. L. (2021). The New Cold War. *Foreign Affairs*, (noviembre-diciembre). <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-10-19/new-cold-war>.
- Bremmer, I. (2 de octubre de 2021). The Technopolar Moment. How Digital Powers Will Reshape the Global Order. *Foreign Affairs*, (noviembre-diciembre). <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-10-19/ian-bremmer-big-tech-global-order/>.
- Darío, L. (18 de abril de 2021). EEUU sale a la cancha de la diplomacia de las vacunas. *Perfil*, p. 34.
- Estefanía, J. (9 de octubre de 2021). De la Gran Recesión al Gran Confinamiento. *Babelia*. <https://elpais.com/babelia/2021-10-09/de-la-gran-recesion-al-gran-confinamiento.html%20Acceso%20en%201%20de%20febrero%20de%202022>.
- Foucault, M. (1994). *Dits et Écrits, 1954-1988. III.1966-1979*. Gallimard.
- Frenkel, A. (Julio de 2022). El Mercosur se dobla, pero (aún) no se rompe. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/el-mercosur-y-su-crisis-de-identidad-se-dobla-pero-aun-no-se-rompe/>.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Planeta.
- Fukuyama, F. (9 de julio de 2020). The Pandemic and Political Order. *Foreign Affairs*, 99(4). <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>.
- Giordano, P. (2022). *El impacto comercial de la guerra en Ucrania en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (Resumen de políticas del BID 365).
- Gomes Saraiva, M. y Granja, L. (2022). Sudamérica y la pandemia: un retrato de la crisis del regionalismo. *Revista Conjuntura Austral*, 13(62), 22-35.

- González, J. L. (14 de agosto de 2020). Relaciones Carnales II. *Noticias*, XXX (2277), 20-25.
- Gresh, A. (Mayo de 2022). El Sur rechaza el doble discurso occidental. *Le Monde*, (275), 22-23.
- Haas, R. y Kupchan, C. (23 de marzo de 2021). The New Concert of Powers. How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-03-23/new-concert-powers>.
- Haas, R. (5 de junio de 2021). Ni murciélago, ni pangolín: el virus se habría fugado de un laboratorio chino. *Ñ. Revista de Cultura*, XVIII (923), p. 9.
- Hobsbawm, E. (2010). Desórdenes mundiales. *New Left Review*, (61), 123-140.
- Joseph, J. (2011). Governmentality of What? Populations, States and International Organizations. En Kiersey, N. y Stokes, D., *Foucault and International Relations* (pp. 51-65). Routledge.
- Kissinger, H. (2012). *China*. Debate.
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial*. Debate.
- La Argentina se abstuvo de votar*. (22 de abril de 2022). Página/12, p. 12.
- Labaqui, I. (2020). Ahora, paciencia estratégica. *El Estadista*, 11(199), p. 7.
- Ling, L. H. M. (2013). Worlds beyond Westphalia: Daoist dialectics and the 'China threat'. *Review of International Studies*, 39, 549-568.
- López San Miguel, M. (14 de abril de 2021). Las definiciones del enviado de Biden, Juan González, sobre el FMI y las vacunas. *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/335666-las-definiciones-del-enviado-de-biden-juan-gonzalez-sobre-el>. Acceso en 1 de febrero de 2022.
- Luna, F. (1978). *Conversaciones con José Luis Romero sobre una Argentina con Historia, Política y Democracia*. Editorial de Belgrano.
- Mariones, C. (13 de febrero de 2022). El trasfondo del nuevo tironeo silencioso en la relación con Washington. *Tiempo Argentino*, p. 8.
- Mercosur. (19 de marzo de 2020). *Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre Coordinación Regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto*. <https://www.mercosur.int/los-presidentes-del-merc-sur-acuerdan-medidas-contr-a-el-coronavirus/20>.
- Minemura, K. (17 de agosto de 2020). *Interview/ John Mearsheimer: U.S.-China rift runs real risk of escalating into a nuclear war*. The Asahi Shimbun. <https://www.asahi.com/ajw/articles/13629071>.
- Música, T. (29 de marzo de 2021). Vacunas y poder. *El Estadista*, 12(200), 12-13.
- Multilateralismo en la Federación Rusa*. (4 de febrero de 2022). Página/12, p. 5.
- Paraguassu, L. (18 de febrero de 2022). EEUU critica la "solidaridad" de Bolsonaro con Rusia en plena crisis con Ucrania. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/agencias/eeuu-critica-la-solidaridad-de-bolsonaro-con-rusia-en-plena-crisis-con-ucrania-nid18022022/>.
- Pratt, S. y Levin, J. (29 de abril de 2021). *Vaccines Will Shape the New Geopolitical Order. The gulf between haves and have-nots is only growing*. ForeignPolicy. <https://foreignpolicy.com/2021/04/29/vaccine-geopolitics-diplomacy-israel-russia-china/#, 27/5/2021>.
- Rivas Molina, F. (20 de julio de 2022). Mercosur impide a Zelenski hablar en la 60ª cumbre de presidentes. *El País*. <https://elpais.com/argentina/2022-07-20/las-negociaciones-de-uruguay-con-china-empanan-la-60-cumbre-de-presidentes-de-merc-s-sur.html>.
- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial*. Antoni Bosch.
- Rodrik, D. (6 de abril de 2020). ¿El COVID 19 reconstruirá al mundo? Project Sindicte. <https://www.perfil.com/noticias/internacional/el-dilema-de-la-seguridad.phtml>.
- Rodrik, D. (20 de marzo de 2022). El dilema de la seguridad. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/internacional/el-dilema-de-la-seguridad.phtml>.
- Rodrik, D. y Walt, S. (2022). How to Build a Better Order? *ForeignAffairs*, 101(5). <https://www.foreignaffairs.com/world/build-better-order-great-power-rivalry-dani-rodrik-stephen-walt>.
- Simonoff, A. (2021). *La crisis de más de cuarenta años: Una historia global reciente*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

- Simonoff, A. (20 de marzo de 2022). Una mirada panorámica de la guerra ruso-ucraniana. *Miradas del Sur Global. Revista semanal de política internacional*, 2(5), 16-23.
- Staiano, F. (11 de enero de 2021). El "Comprensivo" Acuerdo de Inversión entre China y la Unión Europea. Opiniones IRI. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. <https://www.iri.edu.ar/index.php/2021/01/11/el-comprensivo-acuerdo-de-inversion-entre-china-y-la-union-europea/>.
- The Economist. (18 de mayo de 2023). Henry Kissinger explica cómo evitar la tercera guerra mundial. *Infobae*. <https://www.infobae.com/economist/2023/05/18/henry-kissinger-explica-como-evitar-la-tercera-guerra-mundial/>.
- Un llamado para promover la paz*. (2 de julio de 2022). Página/12, p. 8.
- Usher, A. D. (19 de junio de 2021). A beautiful idea: how COVAX has fallen short. *The Lancet*, 397, 2322-2325.
- Vázquez, F. (Septiembre de 2022). Una espalda año para un camino finito latinoamericano. *Le Monde Diplomatique*, XXIV(279), 8-9.
- Walt, S. (9 de marzo de 2020). The Realist's Guide to the Coronavirus Outbreak. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/03/09/coronavirus-economy-globalization-virus-icu-realism/>.
- Walt, S. (8 de noviembre de 2021). Big Tech Won't Remake the Global Order. *Foreign Policy*, (noviembre-diciembre). <https://foreignpolicy.com/2021/11/08/big-tech-wont-remake-the-global-order/>.
- Zeraoui, Z. y Balbi, E. (Coords.). (2011). *Introducción a la prospectiva*. Montiel & Soriano.
- Zhao, T. (2019). *Redefining a Philosophy for World Governance*. Palgrave Pivot/Springer Nature Singapore.

CINCUENTA AÑOS DE RELACIONES SINO-ARGENTINAS: CAMBIOS Y CONTINUIDADES

PATRICIO JAVIER GIUSTO¹

Universidad Católica Argentina. Universidad Nacional de La Plata.
Universidad de la Defensa Nacional

Recibido: 23/07/2023

Aceptado: 28/08/2023

Resumen

Argentina es uno de los socios políticos y económicos más relevantes para la República Popular China (RPC) en América Latina. Desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas en 1972, los lazos entre la RPC y Argentina se han incrementado constantemente. En particular, las relaciones se afianzaron de manera significativa a partir de 2002, con el regreso al poder del peronismo en Argentina. Los últimos veinte años han representado un salto exponencial en los vínculos comerciales, financieros y de inversión de origen chino, pero también han sido importantes otras áreas de cooperación, como la ciencia, la tecnología, la cultura, la educación, el turismo y los intercambios políticos de alto nivel. Este artículo analiza la evolución de las relaciones bilaterales en una serie de campos estratégicos, especialmente desde 2002, buscando identificar cambios y continuidades a través de los diferentes períodos políticos en Argentina.

Palabras clave: Argentina, China, relaciones internacionales.

1 Doctorando en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella). Master of China Studies (Zhejiang University) y magister en Políticas Públicas (FLACSO). Docente regular en la Universidad Católica Argentina y en la Universidad Nacional de La Plata. Docente investigador en la Universidad de la Defensa Nacional. Profesor visitante regular en Zhejiang University (China). Director ejecutivo del Observatorio Sino-Argentino. Correo electrónico: patriciogusto@gmail.com.

Fifty Years of Sino-Argentine Relations: Changes and Continuities

Abstract

Argentina is one of the most relevant political and economic partners for China in Latin America. Since the establishment of official diplomatic relations in 1972, ties between China and Argentina have been growing steadily over the past decades. In particular, relations became significantly closer as of 2002, with the return to power of Peronism in Argentina. The last twenty years have represented an exponential leap in trade, financial and investment links between the two countries, but other areas have also been important, such as science and technology, culture, education, tourism and high-level political exchanges. This paper analyzes the evolution of bilateral relations in a series of strategic fields, especially since 2002, seeking to identify changes and continuities through the different political eras in Argentina.

Key words: Argentina, China, international relations.

1. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto presentar un repaso histórico de las relaciones entre la República Popular China (RPC) y la República Argentina a partir del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países en 1972, con énfasis en la etapa más reciente de dichos vínculos. Desde 2002, se produjo una notable profundización en los vínculos, con la RPC afianzándose como uno de los principales socios económicos de Argentina. A lo largo del recorrido propuesto, será posible identificar cambios y continuidades en el rumbo de las relaciones bilaterales a través de las diversas etapas políticas de Argentina.

Por otra parte, resultará también notable la variedad de dimensiones que fue adquiriendo con el tiempo el vínculo bilateral, con intercambios que se han multiplicado y diversificado progresivamente. Todo esto opera sobre la base de una gran complementariedad económica y a la par del interés manifiesto por parte de la RPC para financiar y llevar a cabo grandes obras de infraestructura en la Argentina. Esto ha favorecido que prosperen en los últimos años otros intercambios en paralelo con las relaciones económicas, como ser: interacciones entre partidos políticos de ambos países, intercambios educativos y culturales y cooperación científico-tecnológica en campos estratégicos, entre otras cuestiones.

Quizás, una de las principales continuidades observadas ha sido la conformación de una relación de tipo triangular con Estados Unidos, con Washington constantemente presionando para que Beijing no avance sobre ciertas líneas rojas de la Casa Blanca en su histórico patio trasero. Este dilema no ha sido fácil de resolver por los sucesivos Gobiernos de la Argentina durante los últimos veinte años, sumado a que actualmente el vínculo sino-argentino atraviesa un período de estancamiento en proyectos clave, redefiniciones y mucha incertidumbre de cara al futuro.

2. Rastreado los orígenes de las relaciones sino-argentinas

Los primeros contactos diplomáticos entre el Imperio chino y Argentina datan de finales del período Qing, a principios del siglo XX. Los Gobiernos argentinos sostuvieron conversaciones con las autoridades imperiales y, posteriormente, con la dirigencia republicana durante la era de Chiang Kai-shek, iniciada en 1927. Pero no pudieron establecerse lazos diplomáticos por diversas razones. Por un lado, el complejo contexto internacional y los estrechos vínculos de Argentina con Japón. De hecho, ambos países establecieron relaciones diplomáticas en 1904 y, poco después, Argentina le vendió dos buques de guerra a Tokio. Estos fueron utilizados durante la guerra ruso-japonesa (1904-1905), en la cual Japón infligió una derrota humillante al Imperio ruso. Oviedo (2010) aporta al respecto: “La falta de una colectividad de residentes chinos numerosa y el escaso intercambio comercial no despertaron interés a las partes para entablar relaciones diplomáticas durante la dinastía Qing” (p. 54).

La situación cambió durante la Segunda Guerra Mundial. Luego de un largo período de neutralidad, Argentina rompió relaciones con Alemania y Japón en 1944. Un año después,

nombró a su primer embajador en la República China, que había sido establecida en 1912 tras la revolución que derrocó la dinastía Qing. Como relata Oviedo (2010, p. 55), Argentina y China iniciaron relaciones el 1º de junio de 1945. Eso allanó el camino para el primer tratado de amistad entre ambos países, firmado en 1947. Luego de la Guerra civil china y el posterior establecimiento de la RPC, Argentina trasladó su representación diplomática a la isla de Taiwán, donde se había replegado el grueso de los nacionalistas derrotados en la Guerra civil (Cesarin, 2007, p. 15). Dicho territorio insular pasó a autodenominarse “República de China”.

Cabe destacar que el mencionado tratado bilateral de amistad firmado en 1947 sólo se ratificaría en 1963, cuando el nuevo Gobierno argentino de la Unión Cívica Radical (UCR) comenzó a prestar atención a la creciente demanda de cereales y otros productos agrícolas por parte de la RPC (Oviedo, 2010, p. 205). Es destacable la visión que tuvo en ese entonces el presidente radical Arturo Illia (1963-1966). En un contexto internacional difícil, con la región mayormente alineada con los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría, Illia supo aproximarse a la RPC con pragmatismo y sentido de la oportunidad (Estévez Andrada, 2020).

3. Normalización de las relaciones con la RPC

En 1972, durante la dictadura militar de Agustín Lanusse, Argentina siguió el camino trazado por el presidente estadounidense Richard Nixon y reconoció la política de “una sola China”, estableciendo relaciones diplomáticas con la RPC. De inmediato, apoyó la inclusión de la RPC como miembro de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Por su parte, la RPC apoyó abiertamente el reclamo argentino de soberanía sobre las Islas Malvinas (Oviedo, 2010, p. 278).

Cabe señalar que ese reconocimiento mutuo ha sido uno de los pilares que forjaron desde entonces relaciones bilaterales sólidas y amistosas. Sin embargo, también es importante subrayar que Argentina alberga una de las comunidades taiwanesas más importantes de América Latina. Por ello, más allá de la diplomacia, se han mantenido fluidos intercambios comerciales, culturales y educativos con Taipéi (Denardi, 2017).

En 1974, luego del regreso del general Juan Domingo Perón al poder en Argentina, arribó a Buenos Aires la primera delegación comercial de la RPC, pero hubo escasos avances en materia de comercialización de granos (Oviedo, 2010, p. 345). Paradójicamente, la relación se revitalizó a partir de 1976, cuando se inició en Argentina una nueva dictadura militar, autodefinida como “anticomunista” y con un enfoque ideológico afín a Estados Unidos en materia económica. De acuerdo con Oviedo (2010): “El *impasse* en la relación iniciada por los gobiernos peronistas, agudizado durante la gestión de María Estela Martínez de Perón, será resuelta con la llegada del ‘Proceso’” (p. 349). En 1977, Argentina firmó un acuerdo con la RPC sobre transporte marítimo y registro de marcas y realizó la primera exportación de aceite de soja a ese país. Sin embargo, por primera vez surgieron tensiones diplomáticas

con Beijing, ya que Argentina mantenía “relaciones especiales” con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), enfrentada en ese momento con la RPC.

En 1980, el presidente de facto Jorge Rafael Videla se convirtió en el primer jefe de Estado argentino en realizar un viaje oficial a la RPC (Oviedo, 2010, p. 363). Firmó varios convenios relacionados con la cooperación económica, la ciencia, la tecnología, las finanzas y la cultura. La dictadura argentina tenía un enfoque económico marcadamente liberal, por lo que percibía con buenos ojos el incipiente proceso de “reforma y apertura” iniciado por Deng Xiaoping en 1978. Poco después, la RPC apoyó enfáticamente a la Argentina en los organismos internacionales durante la Guerra de Malvinas, en 1982 (Ramón-Berjano et al., 2015).

4. Las relaciones bilaterales tras la restauración democrática de 1983

Luego de la restauración democrática ocurrida en 1983 en Argentina, la relación bilateral con la RPC alcanzó nuevos máximos en términos de intercambios políticos y económicos. En 1985, el primer ministro chino, Zhao Ziyang, visitó Argentina y, en 1988, el presidente argentino, Raúl Alfonsín (UCR), viajó a Beijing (Oviedo, 2010, p. 383). Ambas partes firmaron acuerdos de cooperación comercial y nuclear, ya que el comercio entre ambos países estaba aumentando notablemente durante la década de 1980. Los acuerdos nucleares de la RPC con Argentina y Brasil generaron polémica con Estados Unidos. Washington acusó a Beijing de exportar tecnología nuclear a países que no habían firmado el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (Oviedo, 2010, p. 391). En la práctica no fue así, ya que los acuerdos eran en realidad muy vagos y no incluían transferencia de tecnología. De hecho, hasta el día de hoy, esa transferencia jamás sucedió, pese a proyectos posteriores, como se verá más adelante en el presente trabajo.

Durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), Argentina se convirtió en un fuerte aliado de Estados Unidos. El entonces presidente representó otro gran cambio para la política exterior de Argentina, bajo un Gobierno peronista neoliberal, abiertamente promercado. En un contexto de profunda crisis económica, avaló el conjunto de políticas establecidas en el llamado “Consenso de Washington” y llevó a cabo profundas reformas estructurales con el fin de estabilizar y liberalizar la economía argentina (Caucino, 2017).

Sin embargo, Menem mantuvo una posición independiente respecto a la relación con Beijing y no apoyó la condena internacional a la RPC promovida por Estados Unidos y sus aliados tras la masacre de la Plaza de Tiananmen, ocurrida en 1989. De hecho, el presidente chino Yang Shangkun visitó Argentina en 1990 y fue recibido con todos los honores de jefe de Estado. Meses después, Menem viajó a Beijing para seguir ampliando las relaciones y se firmaron nuevos acuerdos en diversos ámbitos (Oliva, 2002, p. 3).

Durante el Gobierno de Menem, Argentina y la RPC alcanzaron acuerdos bilaterales en materia de medidas fitosanitarias y procedimientos aduaneros. Además, Argentina decidió abrir un consulado en Shanghái. Producto de las buenas relaciones, la RPC fue el primer país asiático con el que Argentina firmó un protocolo de consultas políticas (Car-

dozo, 2007). En 1995, Menem realizó una segunda visita al gigante asiático. Allí anunció su apoyo a la inclusión de la RPC en la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que finalmente sucedió en 2001 (Oviedo, 2010; Ramón-Berjano et al., 2015).

Para balancear este floreciente vínculo con la RPC en un contexto de excelentes relaciones con Estados Unidos, Menem le permitió a Taiwán abrir una oficina económica y cultural en Buenos Aires, algo que luego Argentina replicó en Taipéi. Cabe recordar también que, en 1998, Argentina se convirtió en el primer país latinoamericano en ser nombrado “gran aliado extra-OTAN” por Estados Unidos, un logro diplomático de gran magnitud. Entre otras razones, fue en retribución por el apoyo diplomático y militar de Argentina a la coalición liderada por Estados Unidos en la primera Guerra del Golfo, ocurrida entre 1990 y 1991 (Beldyk y Guevara, 2009). Ya fuera de la presidencia, en su carácter de presidente del Partido Justicialista, Menem realizó una tercera visita oficial a la RPC en el año 2000 (*Menem volvió de China...*, 2000).

Durante los agitados dos años de la presidencia de Fernando de la Rúa (UCR), la relación con Beijing experimentó pocos avances. No obstante, mantuvo tres reuniones bilaterales con su homólogo Jiang Zemin. La primera, durante el foro de Davos en 2000; la segunda, en una visita oficial que De la Rúa realizó a Beijing ese mismo año. Finalmente, en 2001, fue Jiang quien realizó una visita oficial a la Argentina. El balance fue pobre, siendo lo más destacable de este período algunos acuerdos comerciales menores (Oviedo, 2010, pp. 422-425).

De la Rúa renunció a la presidencia en diciembre de 2001, en medio de la peor crisis institucional y económica de la historia contemporánea argentina. El derrumbe económico y social del país recién se normalizó un año después, durante la presidencia provisional del peronista Eduardo Duhalde (2002-2003). Después de una devaluación dramática de la moneda nacional, Duhalde pudo estabilizar la economía. No obstante, la crisis social precipitó su renuncia y derivó en un llamado a elecciones para abril de 2003. En esta tumultuosa etapa, las exportaciones agrícolas a la RPC resultaron vitales para generar un rápido y cuantioso ingreso de divisas en un contexto de precios favorable.

5. Las relaciones con la RPC durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner

Durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos mandatos consecutivos de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), las relaciones de Argentina con la RPC experimentaron un impulso sin precedentes en términos diplomáticos y económicos. Este período coincidió con una ola política de orientación izquierdista que se extendió por toda América Latina, de la cual los Kirchner fueron destacados exponentes pese a no tener trayectoria política en agrupaciones o movimientos de izquierda. Sin embargo, ambos supieron subirse a la llamada “marea rosa” (Múgica, 2022) que se expandió por la región en la primera década del siglo XXI. En sintonía con el venezolano Hugo

Chávez y otros líderes regionales, los Kirchner elaboraron un discurso de política exterior marcadamente antinorteamericano y proalineamiento con potencias extrarregionales, como la RPC y Rusia (Miranda, 2017).

Tanto por la sintonía ideológica como, ante todo, por la gran complementariedad económica, la RPC pronto se afianzó como un socio clave para América Latina (Lafargue, 2007). Beijing comenzó a ser percibida por los líderes regionales como una superpotencia económica en ascenso, sedienta de las abundantes materias primas latinoamericanas y ansiosa por desplegar grandes proyectos de inversión en infraestructura. Ello, en momentos en los que la atención de Washington se centraba en la denominada “guerra contra el terrorismo”, iniciada tras los atentados de septiembre de 2001. El escenario se presentaba como sumamente favorable a los intereses de la RPC (Gallagher, 2017).

Por su parte, el matrimonio Kirchner esperaba con los brazos abiertos los proyectos y propuestas de la RPC. El gigante asiático se convirtió para ellos en un socio insustituible para desplegar una política exterior más autónoma y notablemente antiestadounidense, una nueva tendencia de la diplomacia argentina que duraría hasta 2015 (Castro, 2015; Miranda, 2017).

Desde un principio, Néstor Kirchner consideró a la RPC como un socio clave para la recuperación económica y social de Argentina. En 2004, un año después de tomar posesión del cargo, viajó a Beijing y se comprometió con su homólogo Hu Jintao a reconocer a la RPC como una “economía de mercado”, reafirmando el apoyo de Argentina a la inclusión de la RPC en la OMC, que se había concretado en 2001. Durante dicha visita, firmó varios acuerdos en materia de cooperación económica, tecnológica y cultural. Entre otros entendimientos mutuos, Argentina flexibilizó las políticas migratorias para favorecer a los ciudadanos chinos, mientras que Beijing apoyó a la Argentina en sus gestiones por la deuda frente al FMI y otros organismos financieros multilaterales (Oviedo, 2010, pp. 453-460).

Ese mismo año, Hu Jintao también visitó Argentina y ambos países firmaron un acuerdo integral sobre comercio y cooperación en inversiones. En lo que fue el primer hito para la profundización de las relaciones, la RPC elevó la relación con Argentina al rango de “asociación estratégica”. Tras el acuerdo, las empresas chinas podían iniciar dos grandes operaciones en Argentina: el proyecto de la mina de hierro Sierra Grande en la provincia de Río Negro (luego abandonado) y la explotación petrolera en el yacimiento Cerro Dragón, en Chubut. En ambos casos, las inversiones en recursos naturales fueron acompañadas de proyectos de infraestructura vial y ferroviaria necesarios para transportar los productos obtenidos al mercado chino (Sevares, 2015, pp. 120-121). También en 2004, Argentina recibió el estatus de “destino turístico autorizado”, pasando a formar parte de la lista de países elegibles para las vacaciones de los ciudadanos chinos (Secretaría de Turismo de la República Argentina, 2004).

En 2007, la RPC y Argentina también firmaron un acuerdo de cooperación militar —el primero de su tipo— junto con nuevas medidas aduaneras y fitosanitarias para facilitar el comercio bilateral, especialmente en lo que respecta a las ventas de carne vacuna a la RPC

(Oviedo, 2010, p. 462). No obstante, durante la presidencia de Néstor Kirchner, la composición de los intercambios comerciales consolidó un patrón negativo para Argentina, caracterizado por un superávit comercial cada vez mayor en favor de Beijing, basado en la exportación de materias primas e importación de bienes de alto valor agregado. Como explican Bolinaga y Slipak (2015): “A medida que se incrementaron los flujos comerciales con China se profundizó la participación de las exportaciones de recursos naturales o manufacturas basadas en recursos naturales, desde ya en detrimento de aquellas con mayor contenido de valor agregado” (p. 55). Asimismo, los autores destacan la carencia de “complementariedad intraindustrial” en el vínculo con China, algo claramente desfavorable a la Argentina (p. 54).

Cristina Kirchner asumió la presidencia en diciembre de 2007 y representó una clara continuidad con el acercamiento de su esposo a la RPC. La mandataria firmó nuevos acuerdos para favorecer la cooperación tecnológica en productos alimenticios, biotecnología, nanotecnología, energía y minería, entre otros sectores. Argentina abrió también su tercer consulado, en Guangzhou, capital de la poderosa provincia sureña de Guangdong (Oviedo, 2010, p. 503). Quizás, el tema más crítico del viaje de Kirchner a Beijing fue la crisis por el aceite de soja. La RPC prohibió el aceite de soja de Argentina (70% de las compras chinas de ese producto) en represalia por la decisión de la presidenta de limitar importaciones industriales chinas (Oviedo, 2012). La disputa se resolvió varios años después.

Cabe destacar que, después del viaje de la mandataria argentina, hubo importantes desarrollos en el sector petrolero argentino. La China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) adquirió Bidas (parte del grupo Pan American Energy) por USD 3.100 millones (*CNOOC to buy stake in Argentina's Bidas...*, 2010) y Sinopec hizo lo propio comprando Occidental Petroleum, por USD 2.450 millones (Sevares, 2015, p. 153).

6. Xi Jinping, un punto de inflexión para las relaciones bilaterales

La llegada al poder de Xi Jinping, en 2013, representó una revalorización de la importancia de América Latina para la política exterior y las prioridades económicas de Beijing. Argentina se volvió sumamente relevante para la RPC no sólo por el creciente comercio bilateral, las inversiones y los intercambios financieros entre ambos países, sino también por el delicado tema de la seguridad alimentaria y por razones geopolíticas. Argentina fue percibida como un importante proveedor potencial de alimentos (Busanello, 2015, p. 177). A ello se le suma la ubicación estratégica en el Cono Sur, que le da al país una importancia superlativa en el contexto de creciente conflicto entre la RPC y Estados Unidos. Además, Argentina ha presentado un ambiente muy favorable para la cooperación científica en áreas estratégicas para el gigante asiático, como ser la de las energías alternativas y la industria aeroespacial (Ellis, 2016, 2021).

A principios de 2014, el gigante agrícola chino COFCO anunció la compra del 51% de Nidera, una corporación holandesa productora y procesadora de granos y oleaginosas, que

ya tenía una fuerte presencia en Argentina. Poco después, compró el 100% de Noble, el otro gran jugador de este sector en Argentina, mientras que ChemChina también estableció grandes operaciones en el país a través de Syngenta. Recíprocamente, la semillera Don-Mario y el gigante biofarmacéutico Biogénesis Bagó ganaron fuerte presencia en la China continental (Sevares, 2015, pp. 154-155).

En 2015, Xi Jinping visitó Argentina y acordó con Cristina Kirchner elevar los lazos bilaterales a una “asociación estratégica integral”, junto con la firma de otros diecisiete acuerdos. Cabe mencionar que Brasil, México, Perú y Venezuela ya ostentaban ese estatus en América Latina.

Parte de la nueva asociación consistió en una operación *swap* de divisas a tres años por un total de USD 11.000 millones. Posteriormente, el canje se renovarían y se ampliaría, alcanzando hasta USD 18.500 millones (Ellis, 2021). El apoyo financiero de la RPC fue fundamental para la estabilidad macroeconómica de Argentina, ayudando al país a evitar el incumplimiento de sus obligaciones de deuda externa. Paradójicamente, dicho apoyo también sería vital para el Gobierno de centroderecha del sucesor de Cristina, Mauricio Macri (2015-2019).

7. Proyectos de inversión controversiales y con condicionamientos

Como parte del nuevo marco bilateral firmado en 2014, Argentina recibió USD 7.500 millones en préstamos del China Development Bank (CDB) para construir dos represas hidroeléctricas en la provincia de Santa Cruz, junto con los proyectos ferroviarios Belgrano Cargas y San Martín. Pero ambas iniciativas llegaron con condiciones. Argentina les otorgó a los inversores chinos acceso preferencial para construir los proyectos. Asimismo, cláusulas del acuerdo garantizaban preferencias a proveedores chinos y cuotas laborales chinas (Dinatale, 2016).

Beijing se comprometió a financiar el 85% del proyecto de las represas santacruceñas por un total de USD 15.000 millones. La construcción fue adjudicada mediante un proceso poco transparente a la empresa mixta integrada por Gezhouba (China) y las locales Electroingeniería (Argentina) e Hidrocuyo (Argentina), dos empresas muy vinculadas a la familia Kirchner. Gerardo Ferreyra, titular de Electroingeniería, quedó luego envuelto en una megacausa de corrupción por pagos de coimas y sobornos (Ini, 2019). Además, las represas hidroeléctricas incluían una cláusula *cross-default*, por lo que cualquier retraso o interrupción en la construcción de las represas activaría una suspensión en el financiamiento de otros proyectos de inversión chinos en Argentina, como ferrocarriles (Rabanal, 2016).

Antes de dejar el cargo, Cristina Kirchner visitó Beijing en febrero de 2015 y firmó quince acuerdos adicionales. Entre otros, para la construcción de dos centrales nucleares en Argentina (una de ellas con tecnología china Hualong One y la otra Candu). El otro polémico proyecto chino acordado en 2014 fue una base de exploración lunar que sería construida en la provincia de Neuquén (el proyecto original había sido presentado en 2010). Como la

base iba a estar bajo la dirección del Ejército Popular de Liberación, provocó oposición política en Argentina y una fuerte condena desde Washington (Cardenal, 2018; Ellis, 2021).

Las críticas apuntaron a los derechos soberanos sobre parte del territorio argentino otorgados por cincuenta años a la RPC. Además, algunos expertos afirmaron que, supuestamente, la instalación podría ser utilizada de manera dual con fines militares (nunca se presentaron pruebas). Para agitar aún más la controversia, el Congreso Nacional aprobó el acuerdo con cláusulas secretas, aparentemente debido a una solicitud de Beijing (Calero, 2015).

En cuanto al comercio bilateral, podemos concluir que, durante los tiempos de Néstor y Cristina Kirchner en el poder, las ventas a la RPC se dispararon gracias al llamado “boom de las materias primas” que benefició a los exportadores de materias primas de la región. En el caso de Argentina, básicamente fue la soja (más del 80% de las exportaciones a la RPC). Desafortunadamente, el país perdió una gran oportunidad de aprovechar ese período dorado —con altos precios de exportación sin precedentes— para transitar un proceso de desarrollo económico y social sostenible. Lo mismo sucedió con otros países latinoamericanos durante este período, como Ecuador y Venezuela, que además se endeudaron fuertemente con la RPC (Domínguez, 2017; Dussel Peters, 2015; Sanz, 2013).

Al mismo tiempo, a lo largo de la era kirchnerista, Beijing aprovechó factores como la debilidad económica y financiera de Argentina, la falta de transparencia y el posicionamiento confrontativo en relación con Estados Unidos. Pudo así desplegar sin mayores problemas inversiones estratégicas y establecer nuevas áreas de cooperación con Argentina en un período de tiempo relativamente corto (Bernal-Meza y Zanabria, 2020).

8. El delicado nuevo camino de las relaciones con la RPC en el Gobierno de Macri

En noviembre de 2015, Mauricio Macri, líder de la coalición de centro-derecha Cambiemos (PRO), fue electo presidente de Argentina. Ello significó un profundo cambio político para el país. Durante la campaña presidencial, Macri había enviado señales contradictorias a Beijing. El nuevo mandatario había definido la relación con la RPC como “sumamente relevante para Argentina”, pero, al mismo tiempo, anunció que revisaría los contratos firmados durante la administración anterior por la sospecha de corrupción y la falta de “detalles técnicos” (¿Enfriará Macri las relaciones con China y Rusia?, 2015).

La postura de Macri generó preocupación en Beijing, en un contexto de corrimientos políticos hacia la centro-derecha en la región, algo desfavorable a los intereses chinos. La cautela del entonces presidente con la RPC se sumó al hecho de que este tenía una clara intención de favorecer las relaciones de Argentina con Estados Unidos y Europa, basado principalmente en motivaciones ideológicas y económicas (Canosa et al., 2020). Este realineamiento con Estados Unidos se profundizó a partir de 2018, cuando Argentina recibió fuerte respaldo de Washington para obtener un préstamo de tipo *stand-by* del Fondo Monetario Internacional (FMI). Así lo explican Bernal-Meza y Zanabria (2020): “La situación

económica y financiera de Argentina obligó al presidente Macri a llegar a un acuerdo con el FMI en septiembre de 2018 por U\$S 57.000 millones, para lo que contó con el amplio apoyo del presidente Donald Trump” (p. 128).

En abril de 2016, Macri se reunió por primera vez con Xi Jinping en Washington durante una cumbre de seguridad nuclear. Haciendo gala de su característico pragmatismo en política exterior, y ante el temor de perder un aliado clave en la región, Beijing accedió a revisar los contratos criticados por Macri (Hua, 2017). El nuevo líder argentino agradeció la buena voluntad de Xi y también abogó por un mayor equilibrio en la balanza comercial, invitando a las empresas chinas a venir al país para participar en nuevos proyectos de inversión (Bernal-Meza y Zanabria, 2020, p. 129).

Con el restablecimiento de la confianza mutua a nivel presidencial, las relaciones bilaterales se tornaron muy fluidas y pudieron abordarse los temas difíciles. En agosto de 2016, Macri tuvo un segundo encuentro con Xi Jinping, en el marco de la cumbre del G20 realizada en Hangzhou, donde la RPC aceptó una adenda al tratado de la base de exploración espacial, aclarando que la operación de la base sería estrictamente científica. Fue un gesto fundamental para reencauzar la relación (Niebieskikwiat, 2016).

La base fue terminada en febrero de 2017 y la polémica en torno a ella nunca cesó, pese a los reaseguros brindados por la RPC. Sin embargo, la instalación espacial china no es la única instancia de colaboración con Argentina en materia espacial. Por ejemplo, la Great Wall Industrial Corporation ha ayudado a construir y lanzar trece satélites para la empresa comercial argentina Satellogic. Además, la empresa estatal de satélites ARSAT también mantiene relaciones contractuales de servicios comerciales con empresas con sede en la RPC. Asimismo, hay otras empresas argentinas involucradas en proyectos espaciales con contrapartes chinas en un ambiente de muchísima cooperación (Frenkel y Blinder, 2020).

Con respecto a las dos represas hidroeléctricas en Santa Cruz, el proyecto generó preocupaciones económicas y ambientales y aún permanece como el tema más problemático de la relación bilateral. Durante la presidencia de Macri, la empresa Gezhouba acordó reducir la capacidad de potencia de once turbinas a ocho, entre otros ajustes financieros y técnicos. Sin embargo, el proyecto fue suspendido en diciembre de 2016 por un fallo judicial de la Corte Suprema de Justicia de Argentina. En 2019, la construcción fue reanudada, aunque a menudo afectada en su ritmo por el entorno financiero cada vez más inestable y las huelgas sindicales. A eso se les sumaron problemas estructurales muy serios, vinculados a una falla geológica en el área de construcción de las represas (Harán, 2021).

En 2017, Macri viajó nuevamente a la RPC para una visita oficial de Estado. El mandatario argentino recibió un trato preferencial por parte de las autoridades chinas y también fue invitado a participar del primer Foro de la Iniciativa de la Franja y la Ruta celebrado en Beijing, al que asistieron veintinueve jefes de Estado. Macri y la chilena Michelle Bachelet fueron los únicos de América Latina que asistieron a la cumbre (Bernal-Meza y Zanabria, 2020, p. 130).

En noviembre de 2018, Buenos Aires fue sede de la Cumbre de Líderes del G20, que

se celebró exitosamente. La RPC donó para la ocasión USD 17,5 millones en material a la Policía Federal Argentina y a la Gendarmería, incluidos cuatro vehículos blindados CSK 162, treinta motocicletas, equipos de detección de bombas y chalecos protectores. Después de la cumbre, Xi se quedó en Argentina para una visita oficial. Ambos presidentes firmaron 35 acuerdos bilaterales, lo que representó una expansión de la asociación estratégica e integral de 2014. Beijing abrió oficialmente su mercado a las exportaciones argentinas de carne vacuna, cerdo, caballos, miel y cerezas, entre otros productos (Gárnica, 2018).

Ambos mandatarios también firmaron un convenio de financiamiento por cerca de USD 6.200 millones de inversiones de empresas privadas con apoyo estatal para proyectos en diferentes áreas (Gárnica, 2018). Pero cabe señalar que apenas algunos de esos proyectos finalmente se iniciaron durante 2019, el último año del mandato de Macri. Esta etapa estuvo signada por la crisis financiera iniciada el año anterior. La mayoría de esos proyectos han permanecido postergados hasta el día hoy, como las dos centrales nucleares. Invocando restricciones financieras, Macri renegoció el acuerdo nuclear dos veces en 2018, reduciéndolo a una sola planta nuclear con tecnología Hualong (Diamante, 2020).

9. Balance de las relaciones sino-argentinas durante la era Macri

A pesar de su cautela inicial con respecto a los contratos firmados anteriormente con Beijing, el Gobierno de Mauricio Macri fue, en definitiva, un período próspero para las relaciones entre la RPC y Argentina. No sólo fueron ratificados y normalizados los proyectos chinos más importantes en curso en el país, sino que también fueron iniciados nuevos proyectos de inversión (Luque, 2019). Entre ellos se destaca el parque solar de Cauchari en Jujuy, el más grande de su tipo en América Latina, operado por PowerChina (González Jáuregui, 2021).

Cabe señalar que la relación de la provincia de Jujuy con el Gobierno chino fue particularmente fluida durante la época de Macri. En 2019, la ZTE Corporation también realizó un acuerdo con la provincia de Jujuy, sede de importantes operaciones mineras y de generación de energía en la RPC, para instalar un sistema de cámaras con reconocimiento facial y otros sensores, desatando controversia con los Estados Unidos (Garrison, 2019). El aumento de la cooperación chino-argentina a nivel subnacional también ha sido notable a partir del Gobierno de Macri, involucrando provincias como Entre Ríos, Córdoba, San Juan y Santa Fe (Hidalgo, 2021).

Durante la presidencia de Macri, Argentina pudo reducir significativamente el enorme déficit comercial con la RPC por primera vez desde 2007. Además, pudo diversificar su canasta de exportaciones, incluyendo carne vacuna, de cerdo, aves y frutas finas. Al comparar con los dos períodos de Cristina Kirchner (2007-2015), el saldo entre importaciones y exportaciones que dejó el kirchnerismo fue negativo en USD 6.500 millones, con casi el 85% del comercio concentrado en tres productos: porotos de soja (55%), aceite de soja (19%) y petróleo crudo (10%). A fines de 2019, Argentina había ampliado y diversificado sus exportaciones a la RPC, representando la carne vacuna el 22% de las ventas totales. También

hubo un impresionante récord histórico de 783 empresas que exportaron a la RPC en 2019 (Ellis, 2021; Lekowicz, 2021).

Cabe señalar que las compras a Beijing disminuyeron un 23%, pero, al mismo tiempo, las exportaciones se dispararon un 57% durante la corta era Macri. Como resultado, el déficit comercial con la RPC se redujo a solo USD 2.441 millones. Los USD 16.100 millones de dólares en comercio bilateral de 2019 representaron una expansión de once veces más desde que la RPC fue admitida en la OMC en 2001 (Ellis, 2021; Ferreira, 2022).

Macri también se unió al nuevo Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), fundado por Beijing en 2018. Esto fue formalizado en 2020, luego de la aprobación del Congreso Nacional de Argentina. Actualmente, el ICBC y el HSBC son los dos principales bancos chinos que operan en Argentina, incluida la provisión de cuentas denominadas en RMB a clientes comerciales. Más recientemente, el Banco de China inició operaciones en el país, también con cuentas comerciales en RMB (Ellis, 2021).

Durante el Gobierno de Macri, también hubo un fuerte crecimiento de los intercambios políticos, culturales y educativos con la RPC. Según estimaciones basadas en datos del Ministerio de Educación de Argentina y de la ADEBAC (Asociación de Ex Becarios Argentina-China), el número de estudiantes argentinos en la RPC pasó de menos de 500 en 2015 a cerca de 2.000 a fines de 2019 (Tordini, 2020). Por supuesto, la pandemia y las duras cuarentenas influyeron en esta tendencia desde 2020. Al mismo tiempo, Beijing patrocinó la creación de su tercer Instituto Confucio en el país, ubicado en Córdoba. Los otros dos están en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de La Plata.

Finalmente, hay que decir que no todo transcurrió bien durante el período de Macri. Por ejemplo, la pesca ilegal por parte de embarcaciones chinas se convirtió en un tema delicado para las relaciones bilaterales, siendo hasta el día de hoy un tema no resuelto y muy sensible. En marzo de 2016, poco después de la toma de posesión de Macri, la embarcación Lu Yan Yuan Yu se hundió accidentalmente mientras maniobraba e intentaba evitar ser capturada por la Prefectura Naval Argentina (se hicieron disparos de advertencia). Otro incidente ocurrió en 2018, cuando el buque Jing Yuan 626 fue incautado después de una persecución de cinco horas en la que otros pesqueros ilegales maniobraron peligrosamente contra la Prefectura Naval para ayudar al Jin Yuan a escapar (Ellis, 2021). Sin embargo, estos incidentes no afectaron el curso de las relaciones bilaterales en los otros ámbitos antes mencionados

10. La fallida diplomacia de Alberto Fernández con la RPC

Entre los tantos fracasos acumulados durante el Gobierno de Alberto Fernández, se ubica una fallida diplomacia con la RPC. Desde el inicio mismo de su mandato, Fernández hizo grandes promesas que no logró concretar. Incluso viajó a Beijing en febrero de 2022 y adhirió a la controversial Iniciativa de la Franja y la Ruta, firmando una veintena de memorándums con proyectos grandilocuentes por más de USD 23.000 millones (Guarino, 2022). Varios de esos proyectos figuraban en acuerdos previos.

La lista de incumplimientos argentinos en esta etapa es muy extensa. El caso más paradigmático es el de la central nuclear Atucha III. Alberto Fernández le prometió al enviado de Xi Jinping a su asunción, en diciembre de 2019, que el proyecto sería realizado durante su presidencia. Pero Fernández le solicitó a la RPC renegociar el acuerdo, buscando pasar del 85% del financiamiento total por parte de bancos chinos al 100% (Ortiz, 2022).

En cuanto a la infraestructura, hay decenas de proyectos que han quedado truncos. Varios se remontan también a las primeras visitas de Cristina Fernández de Kirchner a la RPC y que intentaron ser reflotados por el Gobierno de Alberto Fernández. Se destacan casos como el del puente Chaco-Corrientes, gasoductos desde Vaca Muerta, la central termoeléctrica Manuel Belgrano II, el Río Subterráneo Sur de AySA, el polo logístico de Tierra del Fuego, dragados, conexiones eléctricas de alta tensión y mejoras de ramales ferroviarios. En un reciente viaje del ministro de Economía Sergio Massa a la RPC, realizado en mayo de este año, varios de esos proyectos volvieron a figurar en memorándums firmados (Naishtat, 2023).

A esto hay que sumarle la parálisis en obras centrales que ya cuentan con financiamiento chino, como las ya mencionadas represas de Santa Cruz, la obra de infraestructura más importante que capitales chinos mantienen en la Argentina. Un reciente desembolso chino de USD 212 millones intentó darle una nueva línea de vida a este proyecto, pero los avances han sido mínimos. Una década se demoró el arribo a la Argentina de la primera turbina del proyecto, que debía haber estado completado en 2019 (*Arribó a Santa Cruz la primera turbina...*, 2022).

Otro sector cargado de frustraciones y proyectos que nunca se concretaron es el petrolero. Las empresas chinas han quedado, por el momento, fuera del negocio del yacimiento neuquino de Vaca Muerta. Primero fue la salida de Sinopec de Argentina, en 2020, tras padecer severos conflictos sindicales en Santa Cruz. Luego, habría que contar obras de infraestructura como gasoductos troncales y plantas de licuefacción que quedaron en la nada. El espacio que la RPC esperaba ocupar —tanto en producción como en construcción— con empresas como Power China a la cabeza claramente no se ha dado durante la presidencia de Fernández.

Pero no sólo en infraestructura y energía hubo inconvenientes en la relación desde 2019. Otros de los casos más paradigmáticos en cuanto a temas centrales de la agenda bilateral no concretados o bien no resueltos son: un fallido acuerdo porcino que contemplaba inversiones por unos USD 3.500 millones, la compra de doce aviones caza JF-17 (aún en estudio en el marco de otras ofertas), la frustrada participación de empresas chinas en la Hidrovía Paraná-Paraguay, un proyecto de puerto multipropósito en Tierra del Fuego y el referido problema de la pesca ilegal en el mar Argentino. Además, sigue pendiente la activación del tratado bilateral para eliminar la doble imposición, firmado por ambos países en 2018.

El balance para Argentina de esta fallida política exterior es muy negativo: importantes inversiones chinas se han paralizado o, cuanto menos, no avanzan al ritmo previsto, tanto en energía como en transporte y telecomunicaciones. Quizás, el único sector que ha logrado despegar de manera significativa es la minería, impulsado por el creciente interés de las em-

presas chinas en el litio. Además, hay que destacar la ampliación del parque solar Caucharí, en Jujuy (González Jáuregui, 2021; Secretaría de Minería de la Nación, 2021).

Desde el año 2019 que no se concretan nuevos acuerdos importantes de financiamiento de bancos chinos en Argentina, algo que va en consonancia con una nueva actitud de Beijing en la región, mucho más prudente. La administración de Xi Jinping ha virado en su estrategia hacia América Latina. A partir de la pandemia, la RPC solamente ha avanzado en algunos rubros clave en países con relaciones más cercanas, como muestran las fusiones y adquisiciones en compañías de energía en Chile y Brasil, con quienes comparte el BRICS y otras asociaciones (Myers y Ray, 2023).

Por otra parte, las presiones de Estados Unidos al Gobierno de Fernández han sido constantes respecto al vínculo con la RPC, a la par del creciente proceso de endeudamiento de la Argentina e incumplimientos seriales de las metas comprometidas con el FMI. En paralelo, el déficit comercial bilateral con la RPC no paró de aumentar en el período 2019-2022. El Gobierno de Alberto Fernández ha logrado el triste récord de USD 9.441 millones de déficit comercial con la RPC para el año 2022 (Cámara de Exportadores de la República Argentina, 2023), y, lo que es peor, el volumen comercial no aumenta: se encuentra estabilizado desde hace casi dos décadas, con escasa diversificación y enormes oportunidades dilapidadas. En 2020, Argentina incluso llegó al absurdo de cerrar la exportación de carne vacuna para tratar de frenar la inflación. Por supuesto, la inflación siguió aumentando.

Finalmente, hay que referirse al *swap* de monedas con la RPC, herramienta que ha cobrado especial relevancia en el contexto de negociaciones con el FMI. En realidad, este “intercambio” no es tal desde la perspectiva de un país que, en la práctica, no tiene moneda, como la Argentina. El *swap* no es otra cosa que un préstamo soberano en yuanes, convertible a dólares a un costo financiero desconocido debido a las cláusulas de confidencialidad que impone la RPC. Fue renovado y ampliado durante el Gobierno de Fernández con el aval de Beijing para activar dos tramos por un total de USD 10.000 millones; en principio, para utilizar en el comercio bilateral, aunque también podría ser usado para pagos al FMI. Desafortunadamente, prima la opacidad y la falta de transparencia con este tema, del cual hay poca información oficial (Gelpert et al., 2021). Ni siquiera están claros los plazos de repago del *swap* al Banco Central Chino, si bien hubo trascendidos confusos por la parte argentina. Esto motivó recientemente pedidos de informes de la oposición (Bazzán, 2023).

Pese a los vaivenes y a la extensa lista de frustraciones durante el Gobierno de Fernández, la RPC no dejó de emitir gestos amistosos tanto políticos como económicos. Seguramente, con el objetivo de tratar de mantener a flote una de las relaciones más trascendentes —pero también más complicadas— de Beijing en América Latina, y, muy probablemente, ya con la mirada puesta más allá de diciembre de este año, cuando asuma un nuevo Gobierno en Argentina.

11. Reflexiones finales

A la luz de la revisión histórica de las relaciones entre la RPC y Argentina presentada en este trabajo, es posible llegar a las siguientes conclusiones:

- La relación entre la RPC y Argentina se ha basado eminentemente en una fuerte complementariedad económica, inicialmente centrada en el comercio, pero luego incorporando otras áreas, como grandes inversiones en infraestructura, finanzas y tecnología. También han pesado cuestiones geopolíticas, como la ubicación geográfica estratégica de la Argentina y su potencial científico-tecnológico. Esto ha derivado en una compleja relación de tipo triangular con Estados Unidos, que Argentina, por lo general, tuvo dificultades para manejar.
- Argentina no ha exhibido una estrategia integral hacia la RPC y no hay una tendencia clara en el curso de las relaciones. Esta ha sido una continuidad de sucesivos Gobiernos en los últimos 20 años, independientemente de su signo político. De todas formas, eso no ha sido obstáculo para que las relaciones bilaterales prosperen, aunque en un sentido más bien inercial que, sin dudas, ha sido más favorable a los intereses de Beijing.
- Se puede decir que en los tres periodos de Néstor y Cristina Kirchner (2007-2015) predominó un acercamiento a Beijing basado en afinidades políticas e ideológicas, lo cual permitió un notable crecimiento de la relación en términos económicos. Sin embargo, el rasgo más distintivo de las relaciones bilaterales, especialmente durante el período de Mauricio Macri, ha sido el pragmatismo y la necesidad de aprovechar las posibilidades en comercio, inversiones y financiamiento que sólo ofrece la RPC en el actual contexto internacional.
- La característica situación de relativa debilidad política, constante inestabilidad económica y falta de una estrategia consistente por parte de Argentina le ha permitido a la RPC incrementar significativamente su presencia en el país, favorecida a su vez por la retirada estratégica de Estados Unidos de la región a partir de 2001. Sin embargo, la RPC no puede ser responsabilizada por las oportunidades perdidas por Argentina en el marco de esta relación estratégica.
- - Con la llegada al poder de Xi Jinping, hubo una clara resignificación de la importancia de Argentina y de América Latina en la agenda de política exterior de la RPC. El tema de la seguridad alimentaria ha cobrado mucha importancia, sumado a la ubicación estratégica de Argentina. Esto permitió ampliar los horizontes del comercio bilateral, algo que evidentemente ha sido beneficioso para la Argentina. Por otro lado, la RPC comenzó a centrar su atención en proyectos controvertidos relacionados con su renovada proyección geopolítica, como la base aeroespacial construida en Neuquén, la venta de aviones caza y la central nuclear Atucha III.
- Paradójicamente, el Gobierno de Alberto Fernández ha sido frustrante para la RPC, con poco o ningún avance en temas clave de la agenda de Beijing con Argentina. De cara al futuro, se presenta como una prioridad —tanto para la RPC como para Estados Unidos— que Argentina evite un default con el FMI y se estabilice económicamente. De lo

contrario, es poco probable esperar nuevos flujos de financiamiento chino que permitan reactivar importantes proyectos que están muy atrasados o bien paralizados. Menos probable aún es esperar financiación china para nuevos proyectos de no modificarse la coyuntura argentina e internacional actual.

Bibliografía

- Arribó a Santa Cruz la primera turbina para la central hidroeléctrica Gobernador Jorge Cepernic. (8 de diciembre de 2022). *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/energia/santa-cruz/arribo-la-primera-turbina-la-central-hidroelectrica-gobernador-jorge-cepernic-n5603404>.
- Bazzán, J. (2 de junio de 2023). Swap con China: la oposición teme que se hayan aceptado “condiciones leoninas” y pide citar a Sergio Massa y Miguel Pesce. *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/swap-china-oposicion-teme-aceptado-condiciones-leoninas-pide-citar-sergio-massa-miguel-pesce_0_qtnH9Dirhx.html.
- Beldyk, D. y Guevara, M. (2009). *Un nuevo mundo, política de defensa argentina en los '90s, instrumento de inserción internacional en la era Pos Guerra Fría*. 5º Jornada de Jóvenes Investigadores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Instituto de Investigación Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Bernal-Meza, R. y Zanabria, J. M. (2020). A goat's cycle: the relations between Argentina and the People's Republic of China during the Kirchner and Macri administrations (2003-2018). En Bernal-Meza, R. y Xing, L. (Eds.), *China-Latin America relations in the 21st Century* (pp. 111-145). Palgrave Macmillan.
- Bolinaga, L. y Slipak, A. (2015). El consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Revista Problemas del Desarrollo*, (183), 33-58.
- Busanello, H. (2015). *China, el gran desafío*. Planeta.
- Calero, C. (2 de julio de 2015). Una base espacial china en la Patagonia desata la polémica en Argentina. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/internacional/2015/07/02/55954e8b22601dea7e8b4594.html>.
- Cámara de Exportadores de la República Argentina. (2023). *Revista En Cont@cto CHINA*. Edición N° 172 (enero de 2023).
- Canosa, N., Lioni, M. y Rozengardt, M. (2020). *La relación bilateral Argentina-China. A seis años de la asociación estratégica integral*. OCIPLEX.
- Cardenal, J. P. (2018). *El poder incisivo de China en América Latina y el caso argentino*. Editorial Fundación CADAL.
- Cardozo, G. (2007). *China y Argentina en la política bilateral, 1989-2006*. Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Castro, J. (2015). *China y la Argentina en el Siglo XXI: Economía, política y estrategia*. Pluma Digital Ediciones.
- Caucino, M. (2017). *La Argentina pendular: Política exterior argentina 1980-2015* (Tomo II). Areté.
- Cesarin, S. (2007). *China-Argentina: reflexiones a 35 años del establecimiento de relaciones diplomáticas*. Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- CNOOC to buy stake in Argentina's Bridas for \$3.1 billion. (14 de marzo de 2010). Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-cnooc-idUSTRE62D0OF20100314>.
- Denardi, L. (2017). *Migraciones chinas y taiwanesas en Buenos Aires: Estado, organizaciones y rituales* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de San Martín, Argentina. https://ri.unsam.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/156/TDOC_IDAES_2017_DLE.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Diamante, S. (22 de enero de 2020). La energía nuclear, una herencia a resolver con China. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-energia-nuclear-una-herencia-a-resolver-con-china-nid2326138/>.

- Dinatale, M. (4 de mayo de 2016). El Gobierno renegoció con China la construcción de dos represas. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-renegocio-con-china-la-construccion-de-dos-represas-nid1895181/>.
- Dussel Peters, E. (2015). *China's evolving role in Latin America: Can it be a win-win?* Atlantic Council's Adrienne Arsht Latin America Center.
- Ellis, E. (2016). *The strategic dimension of Chinese engagement in Latin America. Commercial activities in strategic sectors*. Progressive Management.
- Ellis, E. (2021). *New Directions in the Deepening of China-Argentine Engagement*. The Global Americans. <https://theglobalamericans.org/2021/02/new-directions-in-the-deepening-chinese-argentine-engagement/>.
- ¿Enfriará Macri las relaciones con China y Rusia? (19 de noviembre de 2015). Energía y Negocios. <https://www.energiaynegocios.com.ar/enfriara-macri-las-relaciones-con-china-rusia/>.
- Estévez Andrada, R. (18 de abril de 2020). La China de Mao y Arturo Illia. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/opinion/opinion-rodrigo-estevez-andrade-china-mao-arturo-illia.phtml>.
- Ferreiro, I. (2022). *Cómo China pasó de ser el 14º socio comercial de la Argentina a ser el 2º*. Chequeado. <https://chequeado.com/el-explicador/como-china-paso-de-ser-el-14o-socio-comercial-de-la-argentina-a-ser-el-2o/>.
- Frenkel, A. y Blinder, D. (2020). Geopolítica y cooperación espacial: China y América del Sur. *Desafíos*, 32(1), 1-30. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7669>.
- Gallagher, K. (2017). *Will China gain from a US-Latin America withdrawal?* China Dialogue.
- Gárnica, S. (2 de diciembre de 2018). Xi Jinping felicitó a Macri por “el éxito del G20”, firmaron 35 acuerdos y anunciaron “una nueva era en las relaciones bilaterales”. *A24*. https://www.a24.com/politica/xi-jinping-felicitó-a-macri-por-el-exito-del-g20-firmaron-35-acuerdos-y-anunciaron-una-nueva-era-en-las-relaciones-bilaterales-12022018_Sylje9Zk4.
- Garrison, C. (5 de julio de 2019). Cámaras de seguridad en Jujuy, un súbito foco de conflicto entre EE.UU. y China. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/camaras-seguridad-jujuy-subito-foco-conflicto-eeuu-nid2265032/>.
- Gelpern, A., Horn, S., Morris, S., Parks, B. y Trebesch, C. (2021). *How China lends: A rare look into 100 debt contracts with foreign governments*. Peterson Institute for International Economics.
- González Jáuregui, J. (2021). *How Argentina pushed Chinese investors to help revitalize its energy grid*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Guarino, J. (6 de febrero de 2022). Acuerdo con China: Argentina firmó su adhesión a la Franja y la Ruta de la Seda. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/politica/argentina/acuerdo-china-firmo-su-adhesion-la-franja-y-la-ruta-la-seda-n5366465>.
- Harán, J. M. (2021). *Chinese hydropower project in Argentina is stuck in limbo*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2021/12/chinese-hydropower-project-in-argentina-is-stuck-in-limbo>.
- Hidalgo, E. (12 de abril de 2021). La cooperación subnacional entre Argentina y China. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/334993-la-cooperacion-subnacional-entre-argentina-y-china>.
- Hua, L. (2017). Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri. *Revista Relaciones Internacionales*, 26(53), 229-237.
- Ini, C. (9 de octubre de 2019). Excarcelan al empresario Gerardo Ferreyra en la causa de los cuadernos. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/excarcelan-al-empresario-gerardo-ferreyra-causa-cuadernos-nid2293421/>.
- Lafargue, F. (2007). China's presence in Latin America: Strategies, aims and limits. *Revista China Perspectives*, (68), 2-11.
- Lekowicz, J. (9 de abril de 2021). China, la gran oportunidad para las empresas argentinas. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/334251-china-la-gran-oportunidad-para-las-empresas-argentinas>.
- Luque, J. (2019). Chinese Foreign Direct Investment and Argentina: Unraveling the path. *Journal of Chinese Political Science*, (24), 605-622.
- Menem volvió de China y ahora intenta reunir al PJ*. (21 de mayo de 2000). Clarín. https://www.clarin.com/politica/menem-volvio-china-ahora-intenta-reunir-pj_0_H1OxTC9eAte.html.

- Miranda, R. (2017). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión Política*, 20(39). https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/114463/CONICET_Digital_Nro.7e3927c7-be71-4ab3-8eb2-a5fd6a6203d6_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Música, T. (2 de agosto de 2022). Marea rosa y política exterior. *El Estadista*. <https://elestadista.com.ar/politica/marea-rosa-politica-exterior-n55173>.
- Myers, M. y Ray, R. (2023). *At a crossroads: Chinese development finance to Latin America and Caribbean*. Global Development Policy Center at Boston University.
- Naishtat, S. (30 de mayo de 2023). Sergio Massa consiguió US\$ 1.000 millones en China, pero están en duda los fondos para ampliar el gasoducto. *Diario Clarín*. https://www.clarin.com/economia/sergio-massa-consiguio-us-1-000-millones-china-duda-fondos-ampliar-gasoducto_0_RWAHP0zRtb.html.
- Niebieskikwiat, N. (31 de agosto de 2016). Firman un acuerdo para que la base espacial china de Neuquén tenga sólo uso civil. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/firman-acuerdo-china-neuquen-civil_0_BJhJY-3No.html.
- Oliva, C. (2002). *La política exterior argentina hacia China: La primacía del factor económico*. Servicio de Difusión de la Creación Intelectual, Universidad Nacional de La Plata.
- Ortiz, I. (10 de abril de 2022). Negocian con China el financiamiento del 100% para la construcción de Atucha III. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202204/589100-china-financiamiento-atucha.html>.
- Oviedo, E. (2010). *Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China, 1945-2010*. Dunken.
- Oviedo, E. (2012). Argentina y China. Causas de la disputa en torno al aceite de soja. *Revista Estudios de Asia y África*, 47(2) (148), 337-376.
- Oviedo, E. (2017). *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina. Análisis general y estudio de casos*. Ediciones de la Universidad Nacional de Rosario.
- Rabanal, R. (4 de abril de 2016). La Argentina acordó con China ante amenaza de cross default. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/edicion-impres/la-argentina-acordo-china-amenaza-cross-default-n3933726>.
- Ramón-Berjano, C., Malena, J. E. y Velloso, M. A. (2015). *El relacionamiento de China con América Latina y la Argentina. Significado de la alianza estratégica integral y los recientes acuerdos bilaterales*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Secretaría de Minería de la República Argentina. (2021). *Informe Litio. Octubre 2021*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_litio_-_octubre_2021.pdf.
- Secretaría de Turismo de la República Argentina. (2004). *Memorandum de entendimiento entre la Secretaría de Turismo de la República Argentina y la Administración Nacional de Turismo de la República Popular China sobre la facilitación de viajes de grupos de ciudadanos chinos a la República Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memorandumentendimientochina-20150828.pdf>.
- Sevares, J. (2015). *China, un socio imperial para Argentina y América Latina*. EDHASA.
- Tordini, G. (2020). *Intercambios educativos y culturales Argentina-China. Crecimiento, pausa y oportunidad*. ADEBAC. <https://adebac.org/2020/06/10/intercambios-educativos-y-culturales-argentina-china-crecimiento-pausa-y-oportunidad/>.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS ASUNTOS RELIGIOSOS¹

ELENA LÓPEZ RUF²

Escuela de Gobierno, Universidad Austral.
Facultad de Derecho, Universidad Católica Argentina

Recibido: 22/09/2023

Aceptado: 04/10/2023

Resumen

La relación entre política y religión históricamente se ha caracterizado por su tensión y complejidad. Contrariamente a la tesis del secularismo, las religiones no han desaparecido, más bien, como afirman diversos autores, han “resurgido” y/o “retornado del exilio”. Recientemente, se han desarrollado estudios e iniciativas consistentes que indican nuevas dinámicas de los actores religiosos en la gobernanza global. Estas dinámicas abren nuevas intersecciones entre la política, el derecho y las religiones en el escenario internacional y global. El presente artículo presenta diversas dinámicas que evidencian, por un lado, la internacionalización de los asuntos religiosos y, por otro, el rol de los actores religiosos en los sistemas de gobernanza para afrontar los desafíos globales.

Palabras clave: religión, derechos humanos, relaciones internacionales, choque de civilizaciones, gobernanza global.

1 Trabajo presentado en parte en el marco del 27° Congreso Mundial de Ciencia Política “Politics in the Age of Transboundary Crises”, organizado por la Asociación Internacional de Ciencias Políticas (IPSA -AISP), del 15 al 18 de Julio de 2023, Buenos Aires, Argentina.

2 Abogada (UCA). Profesora de Religión y Mundo Global en la Maestría de Relaciones Internacionales de la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral. Profesora de Filosofía del Derecho y de Lógica y Argumentación Jurídica en la carrera de Abogacía (UCA). Alumni 2019 en Oxford Program “Young Scholars Fellowships on Religion and the Rule of Law”, Christ Church, Oxford University & ICLRS. Visiting Fellow 2019-2020 en ICLRS. Miembro del International Consortium for Law and Religion Studies (ICLARS). Miembro del Proyecto de investigación “Derecho y Religión”, acreditado en el Programa IUS de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Correo electrónico: elenalopezruf@gmail.com.

The Internationalization of Religious Affairs

Abstract

The relationship between politics and religion has historically been characterized by its tension and complexity. Contrary to the thesis of secularism, religions have not disappeared; rather, they are said to have “returned from exile”. Recent consistent studies and initiatives have addressed new dynamics of religious actors in global governance. These new dynamics open new intersections between politics, law, and religions on the international and global stage. This article analyzes some of these dynamics that show, on the one hand, the internationalization of religious affairs; and, on the other hand, the role of religious actors in global governance to face global challenges.

Key words: religion, human rights, international relations, clash of civilizations, global governance.

1. Introducción

La relación entre política y religión históricamente se ha caracterizado por su tensión y complejidad.

La religión ha sido tradicionalmente excluida y marginada de la esfera pública, de la política y aún más del ámbito internacional por ser concebida como causa de inestabilidad política. La experiencia de las llamadas “guerras de religión” (1618-1648) dejó marcada la impresión general de que en las modernas relaciones internacionales, “cuando la religión es llevada a la vida pública, doméstica o internacional, inherentemente causa guerra, intolerancia, devastación, agitación política, y quizá el colapso del orden internacional” (Thomas, 2005, p. 73).

Particularmente, la tesis del secularismo acuñada en la época moderna afirmaba que el desarrollo y la modernización de las sociedades estarían marcados por la secularización y, por tanto, por la desaparición de la religión. Así, “[s]er moderno es ser secular, y, en consecuencia, ser religioso es no ser completamente moderno” (Casanova, 2014, p. 24).

De este modo, el secularismo pasó a formar parte del ADN de la teoría de las relaciones internacionales, como un elemento esencial para el desarrollo de la moderna política internacional, a fin de garantizar el orden y la seguridad.

Así, basado en la laicidad del Estado y en la “presunción de Westfalia” (Thomas, 2005, p. 75), el modelo occidental secular de relación entre el Estado y las religiones ha sido replicado en el ámbito internacional (Calo, 2009).

Posteriormente a la Revolución iraní (1979) y a la caída del muro de Berlín (1989), distintas voces y estudios comenzaron a reconocer que el período posterior a la Guerra Fría también se caracterizó por *el regreso del exilio* (Hatzopoulos y Petit, 2003) o *el resurgimiento de la religión* (Thomas, 2010), es decir, por una revitalización política de la religión en la escena pública y por una toma de conciencia en occidente de vivir en una “sociedad post-secular” (Habermas, 2006, p. 18).

A partir del ataque terrorista a las Torres Gemelas en 2001, surgieron al menos dos actitudes básicas ante el fenómeno religioso. Por un lado, muchos académicos y tomadores de decisiones reforzaron una visión negativa del fenómeno religioso, ya que lo vieron como una causa de inestabilidad internacional en el escenario global, principalmente por la asociación del terrorismo con los fundamentalismos religiosos, así como una *Revancha de Dios* (Gilles, 1995) o la concreción del *Choque de Civilizaciones* (Huntington, 1993).

Por otro lado, el historiador Appleby (2000) caracterizó el resurgimiento de las religiones como la *ambivalencia de lo sagrado*. Desde este abordaje, si bien no se desconoce la posible influencia negativa del fenómeno religioso en los procesos sociales y políticos, también se reconoce el rol que pueden tener los actores religiosos para motivar y afianzar procesos de transformación significativos y profundos en contextos adversos y de gran conflictividad. Este enfoque ha sido reconocido como una contribución significativa que ha posibilitado el florecimiento nuevos campos de investigación en torno a la *religión y paz* (Cox y Philpott, 2003), *religión y desarrollo* (Deneulin y Rakodi, 2011), *religión y relaciones*

internacionales (Kulbáľková, 2009), *la diplomacia espiritual o religiosa* (Philpott, 2013) y la promoción de diversas iniciativas que fomenten un *diálogo de civilizaciones* (Petito, 2009).

Por ello, si por un lado las dinámicas de las religiones muchas veces son interpretadas como una amenaza a la seguridad nacional e internacional, una influencia desestabilizadora en los procesos electorales o como un factor determinante en la polarización político-religiosa por la asociación entre religión y fundamentalismo, por otro lado —y simultáneamente—, ante un orden mundial globalizado, fragmentado, interconectado, crecientemente multipolar y multicultural, los actores religiosos son generadores de *soft-power*, capaces de aportar propuestas alternativas e involucrarse en el ejercicio de una diplomacia multi-partes, tanto desde las bases como en los altos niveles políticos, respondiendo con acciones concretas ante los desafíos globales a través de: su liderazgo en procesos de desarrollo comunitario, la acción humanitaria ante emergencias y desastres, su participación en los procesos de construcción de paz, transformación de conflictos y de justicia transicional y en los procesos de reconciliación y resiliencia, fortalecimiento del Estado y de los procesos democráticos, entre otros.

De este modo, las contribuciones realizadas desde estos diversos abordajes evidenciaron la necesidad de integrar las diferentes manifestaciones del fenómeno religioso en los análisis de las relaciones internacionales y así poder comprender su dinámica e influencia en los fenómenos sociales y políticos. Como expresaron, Fox y Sandler (2004), “[i]n short, no understanding of international relations can be complete without bringing religion into the discipline (of international relations)”³ (p. 2).

Recientemente, el discurso global ha sido fragmentado por las políticas de identidad (Fukuyama, 2018), el nacionalismo religioso (Neo y Scharffs, 2020, p. 10) y las nuevas narrativas civilizatorias, alimentando la discriminación, el discurso de odio y los conflictos.

En lo que respecta a las investigaciones y estudios acerca de la intersección entre el derecho, la política y la religión, estos ámbitos han sido testigos de una profunda transformación en las últimas tres décadas a raíz también de la creciente internacionalización e interdependencia global. Así, mirando más allá del enfoque tradicional centrado en los aspectos constitucionales de los paradigmas de la relación entre el Estado y las comunidades religiosas, dichos estudios se han ampliado para profundizar y abordar cuestiones como la protección internacional del derecho a la libertad religiosa, el papel de las religiones en el espacio público y la democracia, el diseño de políticas interculturales, así como la formulación e implementación de una variedad de medidas, políticas y leyes para garantizar tanto la libertad religiosa o creencias como también la seguridad, la cohesión social, el desarrollo y la paz.

A estos fines, se ha realizado una contribución prolífica y consistente para avanzar en la comprensión del derecho a la libertad religiosa y cómo se interrelaciona en el sistema de los derechos humanos tanto a nivel internacional como nacional. A su vez, se han multiplicado las iniciativas diplomáticas y alianzas entre organismos regionales, internacionales y en los

3 “En resumen, ninguna comprensión de las relaciones internacionales puede ser completa sin incorporar la religión a la disciplina (de las relaciones internacionales)” (traducción propia).

foros globales a los fines de lograr objetivos comunes, como la seguridad, la paz y la cooperación para el desarrollo.

El propósito del presente artículo es sugerir una aproximación al proceso de la internacionalización de los asuntos religiosos a partir de: a) la exploración de algunos de los abordajes teóricos desarrollados, a través de los cuales se pueden observar las dinámicas de los actores religiosos en el escenario internacional y global; b) el análisis de los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que han contribuido a diseñar un sistema de protección internacional del derecho a la libertad religiosa; y c) la identificación de diversas políticas e iniciativas interreligiosas realizadas conjuntamente con entidades internacionales y gubernamentales y actores religiosos, que, con un abordaje de política pública, buscan colaborar en un objetivo común para afrontar los desafíos globales. Estas iniciativas denotan la relevancia y la potencialidad de los actores religiosos en la política internacional actual y en los procesos globales y su participación en los sistemas de gobernanza multilateral, y evidencian alternativas de colaboración entre política y religión en vistas del bien común global.

2. Las religiones a través del prisma de la (*des*)globalización

En los inicios del nuevo milenio, el profesor ugandés-británico y teórico del derecho William Twining (2010), al desarrollar sus investigaciones sobre la relación entre derecho y globalización, afirmó que

desde una perspectiva global, el mundo actual se caracteriza por la diversidad de arraigados, y tal vez incommensurables, sistemas de creencias. Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la raza humana, en una situación de creciente interdependencia, es cómo construir instituciones y procesos que promuevan la convivencia y la cooperación entre los pueblos con cosmologías y valores muy diferentes. (p. 364)

Las religiones y los actores religiosos, como ha señalado el profesor Thomas (2010, p. 11), se han transformado también a raíz de las dinámicas de la globalización, entendida como las tendencias y procesos que hacen del mundo una realidad cada vez más interdependiente. En consecuencia, los modelos de relación religión-Estado, mayormente basados en la teoría moderna del Estado-nación y el principio *cuius regio, eius religio*, se han visto desafiados por diversos procesos, como la “deculturación” (Roy, 2010, p. 26)⁴ y la “des-territorialización” (Casanova, 2010, p. 29) de las religiones, que, junto con el proceso de

4 El académico francés Oliver Roy (2010), especialista en estudios islámicos, señala que el llamado proceso de “retorno del exilio” o “retorno de lo sagrado” a la esfera pública no es un retorno a las prácticas tradicionales y culturalmente arraigadas, sino que se caracteriza por el surgimiento de nuevas dinámicas religiosas como un nuevo producto y una herramienta de la globalización caracterizadas por una ruptura de la religión a una determinada referencia geográfica-cultural. Por ello, sostiene que “Fundamentalism is the religious form that is most suited to globalization, because it accepts its own deculturation and makes it the instrument of its claim to universality” (p. 26).

globalización, han evidenciado aún más, por un lado, la diversidad religiosa existente y, por el otro, el carácter transnacional de los actores religiosos.

Sin embargo, si por un lado se afirma la tendencia de un mundo cada vez más interconectado, por otro lado, a su vez, se presenta un mundo cada vez más fragmentado.

Particularmente, tras el fin de la bipolaridad y de la Guerra Fría, Huntington (1993) sugirió que la política mundial estaba entrando en una nueva era multipolar y multicivilizacional, donde los conflictos ya no se producirían a causa de enfrentamientos entre príncipes, emperadores, monarquías, naciones o ideologías, sino que

la gran división de la Humanidad y la fuente predominante de conflictos será cultural. Los Estados-Nación seguirán siendo los actores más poderosos del escenario internacional, pero los principales conflictos de la política global ocurrirán entre naciones y grupos de naciones pertenecientes a diferentes civilizaciones. El choque de civilizaciones dominará la política global. (p. 1)

De este modo, para la teoría huntingtoniana, la política mundial se caracterizaría por conflictos intercivilizacionales y culturales en los cuales la religión ocuparía un rol determinante⁵ (Huntington, 2015, p. 47). Esta teoría tuvo una gran recepción, especialmente luego del ataque a las Torres Gemelas en el 11-S, tras el cual se ponía en evidencia, por ejemplo, un supuesto enfrentamiento entre “occidente” y el “mundo islámico”.

Al mismo tiempo, generó grandes reacciones y discrepancias, que dieron lugar a análisis y teorías alternativas posibles al “choque de civilizaciones”. Entre ellas, pueden mencionarse las propuestas por el sociólogo israelí Shmuel Eisenstadt y por el internacionalista Fabio Petito.

Por un lado, Eisenstadt (2000) señala que la historia puede ser mejor entendida como un proceso de continua constitución y reconstitución de una multiplicidad de programas culturales, por ello, reconoce que en el mundo contemporáneo existen distintas manifestaciones e interpretaciones de la modernidad, acuñando así la expresión “múltiples modernidades”. Afirmar la existencia de “múltiples modernidades” implica, a su vez, aceptar que “modernidad” ya no se identifica sólo con “occidente” (pp. 2-3). De este modo, se entiende que todas las tradiciones fueron y son radicalmente transformadas por los procesos de modernización e industrialización, pero también, como afirma el sociólogo Casanova (2006, p. 14), tienen la posibilidad de dar forma, de moldear la manera en la que esas características modernas se institucionalizan, pudiendo así emerger nuevas prácticas con referencias a tradiciones culturales y religiosas que se influyen mutuamente.

5 Para Huntington (2015), la “civilización” es entendida como “el agrupamiento cultural humano más elevado y el grado más amplio de identidad cultural que tienen las personas, si dejamos aparte lo que distingue a los seres humanos de otras especies. Se define por elementos objetivos comunes, tales como la lengua, la historia, la religión, las costumbres, las instituciones y por la auto-identificación subjetiva de la gente” (p. 48). Y sostiene que, de todos los elementos objetivos, “el más importante suele ser la religión” (p. 47).

Por otro lado, Petito (2009, p. 62), en su teoría política internacional de “Diálogo de Civilizaciones”, hace hincapié —a diferencia de Huntington— en el aspecto normativo. De este modo, en vez de concentrarse en evitar un “choque de civilizaciones”, la alternativa “diálogo de civilizaciones” promueve políticas interculturales que generen un puente entre la multipolaridad del poder y el desarrollo de un nuevo *ius gentium intercultural*.

Las tensiones que han surgido recientemente con posturas contrarias a los procesos de globalización, el apoyo de ciertos grupos religiosos que sirven al resurgimiento de los nacionalismos y/o populismos (Harari, 2019, p. 149), el carácter de tipo religioso que ha adoptado el discurso político en ciertos países, la instrumentalización política de la religión para incitar al odio, la violencia o el extremismo, el sistema de cooperación multilateral debilitado, la guerra entre Ucrania y Rusia que ha profundizado las divisiones y tensiones en la tradición cristiana ortodoxa, entre otros, son procesos que han llevado cada vez más a una fragmentación de las sociedades y han impactado también en las dinámicas de las comunidades religiosas.

En este contexto, “tras las sombras de un mundo cerrado” (Francisco, 2020, Cap. 1), se hace aún más necesario “construir instituciones y procesos que promuevan la convivencia y la cooperación entre los pueblos” (Twining, 2010, p. 364) para “gestar un mundo abierto” y fraterno (Francisco, 2020).

3. La protección internacional del derecho a la libertad religiosa

En el marco del proceso de internacionalización de los asuntos religiosos, ha sido relevante y de significativa centralidad la creación de sistemas de protección internacional del derecho a la libertad religiosa, a partir de sucesivos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.

Así, el derecho a la libertad religiosa al día de hoy es reconocido como un derecho humano fundamental tanto en convenciones internacionales como en diferentes constituciones nacionales, transformándose en una condición *sine qua non* de las democracias contemporáneas, caracterizadas como liberales, seculares y plurales. Especialmente en los últimos años, ha inspirado políticas de Estado para su protección, tanto una política interna como una política exterior de los Estados.

La libertad religiosa, o la libertad de religión o creencias —tal como expresa también el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (Naciones Unidas, Asamblea General, 1966a)— es reconocida como una libertad indispensable para el desarrollo del hombre. Desde distintos ámbitos —tanto secular como religioso— y desde distintas disciplinas, se afirma que este derecho es indispensable para el bienestar de la sociedad en su conjunto, una regla básica de convivencia en un mundo global, crecientemente diverso, fragmentado e interconectado.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 18, expresa que

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia. (Naciones Unidas, Asamblea General, 1948)

El derecho a la libertad religiosa es entendido, por lo tanto, como el derecho de toda persona humana a no ser coaccionada externamente (por los Gobiernos, instituciones o individuos) en materia de religión y creencia, al mismo tiempo que nadie puede ser perseguido o sufrir cualquier tipo de violencia o limitación a causa de ella. Así, tiende a asegurar el libre ejercicio de las prácticas religiosas, ya sea en la esfera pública o privada, ya sean estas individuales o colectivas. Por otro lado, se reconoce el derecho a cambiar de religión y el derecho a no tener ninguna.

En el desarrollo y profundización de la comprensión del derecho a la libertad religiosa, se han identificado al menos ocho componentes que, como afirman Neo y Scharffs (2020, p. 3), se consideran los estándares mínimos que forman el núcleo normativo del derecho humano a la libertad de religión o creencia en el derecho internacional: 1. el *forum internum*; 2. el *forum externum*; 3. la no coerción en materia religiosa; 4. la no discriminación; 5. el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos; 6. el reconocimiento del principio de autonomía de las comunidades religiosas y la libertad de asociación; 7. los límites de las restricciones permisibles al *forum externum* de la libertad religiosa por razones de seguridad; y 8. la inderogabilidad del derecho a la libertad religiosa.

Por lo tanto, el derecho a la libertad religiosa se presenta como un objetivo compartido “universalmente”, con disposiciones más específicas y vinculantes que se repiten en varias convenciones⁶ y, en diversos grados, en las constituciones y leyes de muchos —si no en la mayoría— de los países.

Sin embargo, es preciso señalar que la libertad de practicar la propia creencia o religión no es ilimitada. De modo excepcional, como se señala en el PIDCP, los Estados pueden imponer restricciones cuando estas: a) se hallen previstas en la ley; b) sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros; y c) sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto (Naciones Unidas, Asamblea General, 1966a; art. 12, 3º). Así, por ejemplo, se fundamentaron ciertas limitaciones excepcionales a la libertad religiosa para proteger la salud pública durante la emergencia de COVID-19.

En este marco, se debe tener en cuenta la distinción internacionalmente aceptada entre *forum internum* y *forum externum*. La protección del *forum internum* se considera en gran

6 Por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Naciones Unidas, Asamblea General, 1966b), que fue adoptado en diciembre de 1966 y entró en vigor en enero de 1976, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (Naciones Unidas, Asamblea General, 1966a), adoptado en diciembre de 1966 y que entró en vigor en marzo 1976.

medida inviolable y protege la libertad de tener, adoptar, mantener o cambiar de religión o creencia y no se puede limitar. Así, las limitaciones a la libertad religiosa que los Gobiernos podrían aplicar en circunstancias excepcionales serían sólo en el aspecto del *forum externum*, que involucra la manifestación de la religión o creencia ya sea en la enseñanza, la práctica, el culto o la observancia; en estos casos, dichos límites se aplican bajo una evaluación de proporcionalidad⁷ estricta.⁸

En 1981, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la “Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones” (Naciones Unidas, Asamblea General, 1981), en la que considera que la religión o las convicciones, para quien las profesa, constituyen uno de los elementos fundamentales de su concepción de la vida, y señala que, a los efectos de la Declaración,

se entiende por intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales. (Art. 2.2)

A nivel regional, en América Latina, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), adoptada en 1969 y ratificada por Argentina en 1984, establece en su artículo 12 el derecho a la libertad de conciencia, y de religión, y expresa que

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado. 2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias. 3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescriptas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás. 4. Los padres y en su caso los tutores, tienen derecho a sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. (Organización de los Estados Americanos, 1969)

7 Por ejemplo, se ha intentado limitar el *forum externum* con fundamentos basados en expresiones vagas de “amenazas a la seguridad”. Sin embargo, en muchos de los casos, las restricciones consolidaban prácticas claramente discriminatorias y desproporcionadas. Al respecto, ver *Nolan and K v. Russia*, Ap. 2512/04, Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH), 12 de febrero de 2009.

8 En este sentido, la CEDH ha desarrollado criterios jurisprudenciales para la aplicación de límites al derecho de libertad religiosa. En *Kokkinakis v. Greece*, Ap. 14307/88, CEDH, 25 de mayo 1993, por ejemplo, interpretó el artículo 9 de la Convención Europea de Derechos Humanos y, para limitar este derecho, les ha exigido una prueba de “necesidad” a los Estados que justifiquen cualquier restricción con razones convincentes y de peso que demuestren que existe una “necesidad social apremiante” (fin legítimo) y que sea “proporcional al objetivo legítimo perseguido”.

En el ámbito de la Iglesia católica, en diciembre de 1965, en el marco del Concilio Vaticano II, se aprobó la “Declaración *Dignitatis Humanae* sobre la Libertad Religiosa”, la cual expresa que

la persona humana tiene derecho a la libertad religiosa. Esta libertad consiste en que todos los hombres han de estar inmunes de coacción, tanto por parte de individuos como de grupos sociales y de cualquier potestad humana, y esto de tal manera que, en materia religiosa, ni se obligue a nadie a obrar contra su conciencia, ni se le impida que actúe conforme a ella en privado y en público, sólo o asociado con otros, dentro de los límites debidos. Declara, además, que el derecho a la libertad religiosa está realmente fundado en la dignidad misma de la persona humana, tal como se la conoce por la palabra revelada de Dios y por la misma razón natural. (Concilio Vaticano II, 1965, N° 2)

Esta definición ha sido luego enriquecida tanto por el papa Juan Pablo II como por el papa Benedicto XVI.⁹ Recientemente, la Comisión Teológica Internacional (CTI) publicó el documento “La libertad religiosa para el bien de todos. Aproximación Teológica a los Desafíos Contemporáneos” (2019) con el fin de proponer una actualización razonada de la recepción de la declaración conciliar *Dignitatis Humanae* (DH) y de incluir las evidencias históricas más relevantes de la nueva experiencia global en torno a la libertad religiosa (CTI, 2019, N° 12). En este documento se recoge un nuevo énfasis del magisterio del papa Francisco, quien considera que el derecho a la libertad religiosa “constituye una garantía básica de cualquier otra expresión de libertad, un baluarte contra el totalitarismo y una contribución decisiva a la fraternidad humana” (CTI, 2019, N° 26).

Este énfasis ha sido plasmado también en el “Documento sobre la Fraternidad Humana por La Paz Mundial y la Convivencia Común”, también conocido como la “Declaración de Abu Dhabi”, firmada conjuntamente por el gran imán de Al-Azhar, Ahmad Al-Tayyeb, y el papa Francisco en febrero de 2019, en el marco del 800° Aniversario del encuentro entre San Francisco de Asís y el sultán de Egipto Malek al-Kamel. En dicha ocasión, ambos líderes religiosos afirmaron que

La libertad es un derecho de toda persona: todos disfrutan de la libertad de credo, de pensamiento, de expresión y de acción. El pluralismo y la diversidad de religión, color, sexo, raza y lengua son expresión de una sabia voluntad divina, con la que Dios creó a los seres humanos. Esta Sabiduría Divina es la fuente de la que proviene el derecho a la libertad de credo y a la libertad de ser diferente. Por esto se condena el hecho de que se obligue a la gente a adherir a una religión o cultura determinada, como también de que se imponga un estilo de civilización que los demás no aceptan. (Francisco y Al-Tayyeb, 2019)

9 Por ejemplo, se puede apreciar de forma sintética su contribución en su mensaje “La libertad religiosa, camino para la paz” (Benedicto XVI, 2011), en ocasión de la Celebración de la Jornada Mundial de la Paz, en 2011.

4. Laicidad, religión y Estado

Los modelos de relación religión-Estado mayormente están basados en la teoría moderna del Estado-nación y, particularmente, en el principio *cuius regio, eius religio*, que establecía que el estado westfaliano no era secular, sino confesional, y el ciudadano debía seguir la religión del gobernante y, en el caso de las minorías religiosas, sólo eran toleradas cuando estaban protegidas por un tratado internacional (Roy, 2010, p. 22).

Sin embargo, en un plano más afectivo, los Estados-nación abordan el papel de la religión como una faceta de la identidad nacional, que es moldeada tanto por las relaciones entre las diferentes comunidades religiosas que lo habitan como por las relaciones entre los actores religiosos y el Estado-nación, tradicionalmente abordadas exclusivamente como un asunto interno de este.

Por ello, es de suma relevancia en el análisis de estas relaciones tener en cuenta especialmente la configuración demográfica de las sociedades, el arraigo histórico de las comunidades religiosas, la presencia mayoritaria y el trato preferente o no que estas reciben de parte del Estado-nación, el tratamiento que se brinda a las “minorías religiosas” y evaluar el modo en el que se relacionan los grupos religiosos entre sí, y estos con otros grupos sociales: si es, por ejemplo, de cordialidad, mera tolerancia, indiferencia u hostilidad.

A su vez, se pueden identificar diversos modelos en la relación religión-Estado. Ahmed Shaheed, exrelator especial de la ONU sobre Libertad Religiosa, identificó tres modelos diferentes y sus correlativas implicancias para la protección de la libertad religiosa (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2018, N° 89, p. 20): (a) Estados con religiones oficiales o favorecidas; (b) Estados sin identificación hacia una religión; y (c) Estados que aplican políticas para restringir fuertemente el papel de la religión. En su informe, el exrelator especial advirtió contra el uso de la noción de “religión estatal” para discriminar a cualquier individuo o grupo, pero también contra el “laicismo doctrinal”, que puede reducir el espacio para el pluralismo religioso o de creencias en la práctica que debe caracterizar al sistema democrático.

En este contexto, es importante aclarar que el secularismo y la laicidad del Estado se han comprendido de distintos modos: a veces, como neutralidad ante el fenómeno religioso, entendida también como indiferencia religiosa, y, en otros casos, se ha identificado con una visión negativa y hostil hacia el fenómeno religioso.

5. Más allá de las fronteras del Estado: actores religiosos ante los desafíos globales

Durante las últimas dos décadas, ha habido una multiplicación de iniciativas en diferentes niveles para involucrar a los actores religiosos como parte de la solución de conflictos y como socios en los programas de desarrollo humano integral. Además, muchos actores religiosos y organizaciones basadas en la fe (OBF) se han involucrado en diferentes foros globales, participando en la construcción de significado y alcance de la agenda global y

como actores y socios clave en la implementación de programas de desarrollo y acciones humanitarias en las bases.

Más recientemente, académicos, diplomáticos y entidades gubernamentales han comenzado a trabajar en diferentes iniciativas y alianzas en las que reconocen la importancia de tomar en cuenta la religión en el análisis y diseño de la política exterior para el desarrollo y los procesos de construcción de paz en la práctica de la diplomacia preventiva (Ferrara, 2010, pp. 48-49), en el diseño de políticas públicas para el entendimiento y el diálogo intercultural (Petito, 2009), así como en el diseño de una política exterior e iniciativas transatlánticas para la protección de la libertad religiosa (Annicchino, 2013).

Se puede afirmar que hay un nuevo enfoque político en la relación entre religión y política que va más allá de la “securitización de la religión”, en la que la religión es un tema problemático para el Estado-nación que necesita administrar y controlar. Este enfoque, al mismo tiempo que fortalece la promoción de la libertad religiosa, reconoce a los actores religiosos como protagonistas de la sociedad internacional global y partícipes en el diseño de políticas públicas e iniciativas globales que aseguren la seguridad, la paz, la armonía y la convivencia.

Por ejemplo, en materia de “cooperación internacional para el desarrollo”, muchas agencias de desarrollo, tanto nacionales como internacionales y las agencias de las Naciones Unidas, han formalizado acuerdos de cooperación con actores religiosos para trabajar conjuntamente en los procesos de implementación programáticos, fortaleciendo el trabajo en territorio y el conocimiento relacional local de las OBF. A su vez, los actores religiosos, al igual que otros actores de la sociedad civil, interactúan en una variedad de foros y distintas instancias de participación global, como por ejemplo el High-Level Political Forum for Sustainable Development (HLPFDS), el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas para la colaboración con actores Basados en la Fe para el Desarrollo Sostenible (UN-IATF-FBO) y los canales dentro del sistema de las Naciones Unidas, la International Partnership of Religion and Development (PARD)¹⁰ y el “Diálogo de Desarrollo sobre Valores y Ética” del Banco Mundial, entre otros.

En “materia de libertad religiosa”, por ejemplo, en el ámbito de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se creó la figura de “relator especial sobre la libertad de religión o de creencias”; también Estados Unidos y la Unión Europea, junto a otros países, han creado la figura de embajador o relator especial para la libertad religiosa como política exterior de los Estados.

En los siguientes apartados, se describen brevemente algunas de estas iniciativas mencionadas.

5.1. El relator especial sobre la libertad de religión o de creencias

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su resolución 1986/20,

10 Ver en: <https://www.partner-religion-development.org/>.

nombró a un “relator especial sobre la intolerancia religiosa”. En el año 2000, la Comisión decidió modificar el título del mandato por el de “relator especial sobre la libertad de religión o de creencias”, el cual fue posteriormente confirmado mediante la decisión 2000/261 del Consejo Económico y Social y acogido favorablemente por la Asamblea General en su resolución 55/97. Dicho mandato ha sido prorrogado en 2019 y en 2022 por un período adicional de tres años, respectivamente.

El relator especial es un experto independiente designado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, quien debe identificar y determinar los obstáculos existentes e incipientes que impiden el disfrute y el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de religión o de creencias, así como formular recomendaciones de medidas a tomar para la superación de tales obstáculos, las cuales garanticen la protección de la libertad religiosa y su efectivo ejercicio.

Así, por ejemplo, el último informe de la relatora especial sobre la Libertad Religiosa o de Creencias (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2023) identifica entre los nuevos actores en materia de libertad religiosa a las redes multilaterales de Estados, las iniciativas de parlamentarios y la práctica de algunos Estados de nombrar embajadores, enviados especiales y representantes especiales con mandatos relacionados con la libertad de religión o de creencias.

Entre las redes multilaterales, se mencionan al Grupo de Contacto Internacional (creado en 2015) y la Alianza Internacional para la Libertad de Religión o de Creencias (creada en 2020), en las que decenas de Estados se han unido en su compromiso de promover la libertad de religión o de creencias a escala internacional. Para ello, adoptan distintas medidas, como la coordinación de enfoques e información en materia de libertad religiosa o de creencias y la colaboración para actuar de manera conjunta en casos específicos donde la libertad religiosa está seriamente implicada, entre otras.

También se ha establecido una red mundial de parlamentarios y legisladores de todo el mundo, comprometidos en la promoción de la libertad religiosa y contra la persecución religiosa. Para ello, comparten y participan conjuntamente en actividades de formación sobre la libertad religiosa y las cuestiones conexas de derechos humanos.

5.2. La libertad religiosa en la política de seguridad de la OCDE

En septiembre de 2019, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OCDE/OSCE (ODIHR, por sus siglas en inglés) publicó su manual de orientaciones *Libertad de religión o de creencias y seguridad*. En el capítulo 3, “Libertad de religión o de creencias y seguridad: principios rectores”, se ofrece un conjunto de siete principios para guiar a los Estados participantes de la OCDE en la formulación e implementación de una variedad de medidas, políticas y leyes para garantizar tanto la libertad de religión o creencia como la seguridad. En los principios rectores 3, 4 y 5 se mencionan el “diálogo interreligioso” y las “asociaciones que combaten la intolerancia y la discriminación por motivos de religión o

creencias” como “esenciales para desarrollar una sociedad pacífica, segura y cohesionada” (OSCE/ODIHR, 2019).

5.3. La libertad religiosa como política exterior de los Estados

En lo que respecta a la política exterior de los Estados, cada vez es más frecuente que se nombren embajadores, enviados especiales y/o representantes especiales con mandatos relacionados con la libertad de religiosa y/o de creencias.

En este sentido, Estados Unidos ha sido pionero en crear, a través de la Ley de Libertad Religiosa Internacional (International Religious Freedom Act [IRFA], promulgada en 1998), la Comisión de los Estados Unidos para la Libertad Religiosa Internacional (USCIRF, por sus siglas en inglés) y el rol de Embajador Especial para la Libertad Religiosa Internacional dentro del Departamento de Estado. La USCIRF, como agencia independiente y bipartidista del Gobierno federal, está especialmente dedicada a la promoción, monitoreo y protección de la libertad religiosa y brinda asesoramiento y recomendaciones de políticas. El embajador especial para la libertad religiosa internacional dentro del Departamento de Estado es el diplomático estadounidense de más alto rango en materia de libertad religiosa internacional y debe confeccionar el informe anual de libertad religiosa, liderar las negociaciones con Gobiernos extranjeros para lograr una mayor libertad religiosa y determinar los países de particular preocupación (CPC) en el marco de la IRFA. También se contempló que un asesor especial en libertad religiosa internacional integrara el Consejo de Seguridad Nacional.

Posteriormente, la Unión Europea también designó un enviado especial para la promoción de la libertad religiosa, que integra la política exterior de la Unión Europea. Generalmente, los embajadores y/o enviados especiales desempeñan sus responsabilidades de diversas formas; ellos realizan llamamientos a los Gobiernos para que pongan fin a las violaciones a la libertad religiosa, organizan eventos y diálogos con el objetivo de profundizar en cuestiones relativas a la protección de la libertad religiosa, realizan gestiones encaminadas a garantizar la inclusión de este derecho en los compromisos diplomáticos de un Estado; a veces, consiste en la financiación de proyectos relacionados con la libertad religiosa o la colaboración concreta con las comunidades afectadas por las violaciones; también promueven la participación en cartas conjuntas en las que se expresa preocupación y realizan iniciativas dirigidas a tender puentes y proteger los derechos de las minorías religiosas y de creencias.

En este marco, en 2015 se creó un foro de diplomáticos de Europa y América del Norte, que son los puntos focales designados sobre cuestiones de religión y diplomacia dentro de sus respectivos ministerios de relaciones exteriores. La red recibió el nombre Transatlantic Policy Network on Religion and Diplomacy (TPNRD) y tiene como objetivo promover el intercambio, la coordinación y la colaboración entre diplomáticos y funcionarios políticos de Europa y Estados Unidos que trabajan en la intersección de la religión y la política exte-

rior. En diálogo con expertos académicos y tomadores de decisiones, la red quiere contribuir a brindar herramientas para analizar de manera más efectiva las dinámicas religiosas e involucrar a los actores religiosos en la búsqueda de objetivos políticos compartidos (Petito et al., 2016).

5.4. La política pública de Libertad Religiosa en Colombia

En 2018, mediante el Decreto 437, Colombia creó la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos. En el artículo 2.4.2.4.1.6, delinea sus ejes, objetivos y líneas de acción. En el punto b) de dicho artículo, reconoce a las entidades religiosas y sus organizaciones como gestoras de paz, perdón y reconciliación en el contexto del conflicto armado interno, valorando el servicio que realizan como “agentes de cohesión social, transformadores de contextos comunitarios y reconstructores de tejido social” y reconoce su legítima participación en las instancias oficiales del proceso de construcción de paz. A su vez, en el punto c) “Cooperación internacional e interreligiosa para el desarrollo”, establece como objetivo implementar mecanismos que permitan el fortalecimiento, la colaboración, cooperación y coordinación entre las entidades de nivel nacional y territorial, las entidades religiosas y sus organizaciones y los organismos internacionales de cooperación en la contribución al desarrollo de la nación en el marco del logro de los objetivos del desarrollo sostenible. En 2019, fundado en el punto c), el Ministerio de Interior de Colombia firmó un convenio en representación del Gobierno nacional con la oficina del PNUD en Colombia para estudiar la contribución social de las entidades religiosas a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) a través de su localización y correlación con los programas de desarrollo regional. En este sentido, Cundinamarca se convirtió en el primer departamento en formar parte del estudio (Ministerio de Interior y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019).

6. Nuevas dinámicas multiactorales e interreligiosas de colaboración y cooperación para el desarrollo sostenible

En este nuevo escenario internacional y global, se deben destacar nuevas dinámicas multiactorales e interreligiosas de colaboración y cooperación para el logro del bien común global, la gobernanza y el afianzamiento del multilateralismo. En este sentido, a modo ilustrativo, se mencionan las siguientes iniciativas:

Asociación Internacional para la Religión y el Desarrollo

En 2016, la plataforma Asociación Internacional para la Religión y el Desarrollo (PARD, por sus siglas en inglés) fue creada por agencias de ayuda al desarrollo de 7 gobiernos, 7 organizaciones multilaterales y más de 128 OBF y organizaciones religiosas (OR), además

de organizaciones de la sociedad civil que trabajan activamente en el ámbito del desarrollo y la ayuda humanitaria y la construcción de paz.

Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Religión y Desarrollo Sostenible

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, se creó en 2010 el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Religión y Desarrollo Sostenible (UN Interagency Task Force on Religion and Sustainable Development, UN IATF-RD) para: brindar orientación política sobre la participación de actores religiosos, profundizar las capacidades del personal del sistema de las Naciones Unidas alrededor de las intersecciones de la religión con los pilares de la ONU en materia de desarrollo, derechos humanos, paz y seguridad y brindar orientación política estratégica. En los últimos años, hubo un mayor interés entre las distintas agencias del sistema de la ONU en generar esfuerzos para lograr una colaboración junto con los actores religiosos. Actualmente, son 27 agencias de la ONU las que forman parte de la UN-IATF, las cuales promueven los acuerdos colaborativos con los actores religiosos para trabajar conjuntamente en todas o alguna de las distintas etapas de intervención de los proyectos, ya sea en el diseño, la implementación, el monitoreo y/o la evaluación (United Nations Interagency Task Force on Religion and Sustainable Development, 2022, p. 4).

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

Por su parte, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) permite a las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no estatales tener un acceso institucionalizado al sistema de las Naciones Unidas y participar en diferentes procesos y foros globales, como por ejemplo el Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible (HLPF, por sus siglas en inglés), el cual monitorea los avances del logro de los ODS propuestos por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (aprobada en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas).

El profesor Haynes (2013, p. 4) ha identificado más de tres mil entidades con participación institucionalizada en ECOSOC, de las cuales al menos el 10% son organizaciones religiosas. Por ello, se podría sugerir que las organizaciones religiosas en las Naciones Unidas y foros globales pueden llegar a tener cierto impacto e incidencia en los documentos de políticas y orientaciones, como también en el proceso de creación de *soft-law*. Sin embargo, Haynes (2013) advierte que, para ello, las OBF precisan fortalecer alianzas y trabajar de forma intensa y conjuntamente con otras OBF, ONG y con los Estados, además de esforzarse en conocer con precisión las normas, convenciones y el funcionamiento del sistema de Naciones Unidas.

Contribución de las Organizaciones Basadas en la Fe a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Argentina

En 2019, PNUD Argentina, CREAS (Centro Regional Ecuménico de Asesoría y Servi-

cio) —en colaboración con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS)— y la Secretaría de Culto de la Nación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto realizaron un estudio conjunto exploratorio preliminar con catorce actores religiosos para medir las contribuciones de éstos a los ODS. A su vez, se analizaron los textos de diversos actores religiosos sobre su visión acerca del desarrollo y su posición crítica a la Agenda 2030 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019).

7. La colaboración y cooperación interreligiosa como abordaje de política pública

En agosto 2022 fue nombrada relatora especial la Prof. Nazila Ghanea. En su reciente y último informe sobre la libertad de religión o de creencias (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2023), presenta su visión sobre el modo en el que prevé cumplir su mandato, a la vez que traza un panorama de las actividades relacionadas con la libertad de religión o de creencias, analiza las consecuencias que de ello se derivan para el mandato y comparte su propio enfoque al respecto. Asimismo, expresa que celebra el gran número de actores que en el último tiempo han surgido en el ámbito de la libertad de religión o de creencias; sin embargo, llama la atención sobre el hecho de que “el aumento del número de actores no parezca haberse traducido en una reducción de las dificultades que se plantean en relación con el ejercicio de la libertad de religión o de creencias” (p. 17) o no se demuestre claramente una mayor efectividad de los mecanismos de protección de la libertad religiosa. Por ello, afirma que si bien el enfoque de política exterior respecto de la libertad de religión o creencia que se desarrolló en los últimos años es un avance significativo, debe complementarse con otros tipos de instrumentos e intervenciones que tengan en cuenta el contexto y en los que se vinculen mejor las actividades que se realizan internamente en los propios Estados.

De este modo, “establecer un vínculo entre lo local y lo internacional permite compartir experiencias y refuerza la universalidad de esta libertad” (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2023, pp. 16-17).

Un abordaje integrador que puede posibilitar establecer un mayor vínculo entre lo local y lo internacional es el enfoque conocido como *interreligious engagement* (compromiso interreligioso), el cual se analiza a continuación.

7.1. Estrategias de compromiso interreligioso: una herramienta para avanzar en la protección de la libertad religiosa

Interreligious Engagement es, según la definición del trabajo de Berry y Petitto (2018, pp. 3-4), una expresión abreviada para lo que son, más precisamente, dos elementos interrelacionados y entrelazados: el primero, “diálogo y colaboración interreligiosa” (*interreligious dialogue*), se refiere a una amplia gama de actividades, como los diálogos de alto nivel en-

tre los líderes religiosos, los intercambios teológicos, las acciones de cooperación conjunta entre diversas tradiciones religiosas, las iniciativas de comunidades religiosas de base y las oraciones interreligiosas, entre muchas otras, en las que participan líderes religiosos, comunidades y organizaciones basada en la fe, pertenecientes a diferentes tradiciones religiosas y creencias.

El segundo componente, *religious engagement* (entendido como la labor dirigida a lograr la colaboración de las entidades religiosas en objetivos específicos de política pública), se refiere a la asociación y articulación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para desarrollar alianzas conjuntas, coaliciones y actividades para reducir la violencia, combatir la intolerancia, abordar la crisis humanitaria y participar en la consolidación de procesos democráticos y en procesos de construcción de paz y de desarrollo sostenible.

Por lo tanto, es un marco orientado al diseño de políticas que combina estrategias *bottom-up* y *bottom-down* para diseñar de manera creativa y estratégica iniciativas que involucren tanto a los Gobiernos como a las organizaciones internacionales, en los que se brinde espacio para la colaboración junto con actores religiosos, comunidades, instituciones, plataformas interreligiosas —locales y transnacionales— y organizaciones de la sociedad civil, además de trabajar conjuntamente en propuestas precisas y prácticas con el fin de construir sociedades inclusivas, sostenibles y pacíficas (Berry y Petito, 2018, p. 5).

Este enfoque es relativamente nuevo y se ha revitalizado dentro de la comunidad política global debido a los fructíferos resultados de “alianzas postseculares”, caracterizadas por formalizar asociaciones efectivas entre los Estados y las instituciones internacionales con los actores religiosos en el país y en el extranjero, superando la tensión entre lo secular y lo religioso y centrándose en cómo podrían servir juntos en objetivos compartidos, como los de desarrollo sostenible, la asistencia humanitaria, la seguridad y la construcción de paz.

Ha de mencionarse, sin embargo, que se han levantado algunas voces críticas, las cuales se centran en temores, riesgos y tensiones razonables en el ámbito político, como por ejemplo en la tentación de los Gobiernos de utilizar el enfoque del “compromiso interreligioso” como mecanismo para instrumentalizar la religión con fines políticos y legitimación de políticas, o, a la inversa, que las religiones lo utilicen para imponer perspectivas doctrinales religiosas sobre cuestiones de política, en contra del principio del pluralismo que caracterizaría a una sociedad democrática.

Estos son riesgos reales y concretos; para atravesarlos, es necesario tomar conciencia de las tensiones, la relevancia de las iniciativas y los objetivos propuestos, y especialmente continuar formando y desarrollando las capacidades y habilidades de todos los actores involucrados, así como promover un pensamiento estratégico con una delicada atención y cuidado en el contexto para dar respuestas efectivas.

En cada uno de los casos mencionados, se evidencia, por un lado, que se fortalece la promoción de la libertad religiosa y, por otro lado, se reconoce a los actores religiosos no como destinatarios de políticas, sino como *partners* y protagonistas corresponsables en su diseño

e implementación. Estas iniciativas revelan que implementar este nuevo enfoque (*interreligious engagement*) podría ampliar los objetivos y el alcance de las alianzas de colaboración de manera creativa y abrir caminos nuevos e inexplorados para fomentar la cooperación, superar las divisiones seculares-religiosas y diseñar cuidadosamente mecanismos efectivos de protección de la libertad religiosa y de participación inclusiva de la sociedad global internacional en la que las organizaciones de la sociedad civil, comunidades y creencias religiosas puedan ser tomadas en consideración e involucradas en nuevos caminos de cooperación para la seguridad, la construcción de paz y el desarrollo humano integral.

8. Conclusión: la fraternidad humana, la nueva frontera de la humanidad

En 2019, el *Documento sobre la Fraternidad Humana para la Paz Mundial y la Convivencia Común* fue firmado conjuntamente por el gran imán de Al Azhar, Ahmed Al-Tayyeb, y el papa Francisco en Emiratos Árabes para promover y difundir “una cultura de tolerancia, de la convivencia y de la paz” (Francisco y Al-Tayyeb, 2019, párr. 12). Como símbolo histórico poderoso y estratégico, dos importantes y significativas instituciones religiosas —la Iglesia católica y Al-Azhar— se unieron para brindar juntos una respuesta religiosa al desafío del pluralismo y la diversidad como un bien enraizado en la libertad religiosa. A su vez, reforzaron la convicción de que la incitación a la guerra, las actitudes de odio, la hostilidad y el extremismo son consecuencia de una desviación de las enseñanzas religiosas; además, han reconocido que es crucial establecer en nuestras sociedades el concepto de “plena ciudadanía” y “renunciar al uso discriminatorio de la palabra ‘minorías’, que trae consigo las semillas de sentirse aislado e inferior; prepara el terreno para la hostilidad y la discordia y quita los logros y los derechos religiosos y civiles de algunos ciudadanos al discriminarlos” (Francisco y Al-Tayyeb, 2019, párr. 30).

Este Documento, conocido también como la “Declaración de Abu Dhabi”, ha sido un hito en las relaciones católicas-islámicas e interreligiosas y un antecedente de la Carta Encíclica *Fratelli Tutti* sobre la Fraternidad y la Amistad Social del papa Francisco (2020).

Para cumplir con los principios esbozados en dicha Declaración, se creó el Alto Comité para la Fraternidad Humana, integrado por líderes religiosos, académicos del ámbito de la educación y líderes culturales de todo el mundo. A su vez, es interesante destacar que Antonio Guterres, secretario general de la ONU, reconoció que el Documento sobre la fraternidad humana “es un modelo para la armonía interconfesional y la solidaridad humana” e invita a renovar “nuestro compromiso de mantenernos unidos como una sola familia humana” (Naciones Unidas, Asamblea General, 2023, s.p.). Por ello, en 2020, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el 4 de febrero como el Día Internacional de la Fraternidad Humana, y desde 2021 invita a unirse a su celebración en el marco de la “Semana Mundial de la Armonía Interconfesional” (Naciones Unidas, Asamblea General, 2020).

En 2021, a dos años de la Declaración de Abu Dhabi, el papa Francisco (2021), en su videomensaje, expresó:

Hoy la fraternidad es la nueva frontera de la humanidad. O somos hermanos, o nos destruimos mutuamente (...) Es la frontera. La frontera sobre la cual tenemos que construir; es el desafío de nuestro siglo, es el desafío de nuestros tiempos. (...) Con culturas, tradiciones diferentes, pero todos hermanos. Y respetando nuestras culturas y tradiciones diferentes, nuestras ciudadanías diferentes, hay que construir esta fraternidad. (s.p.)

Por ello, retomando el lema del 27º Congreso Mundial de Ciencia Política “Politics in the Age of Transboundary Crises”, uno de los grandes desafíos políticos “en la era de las crisis transfronterizas” consiste en descubrir juntos cómo revitalizar los mecanismos multilaterales de gobernanza global para continuar “reconstruyendo mejor” y poder responder creativamente a los desafíos actuales con solidaridad y auténtico espíritu fraterno.

Bibliografía

- Annicchino, P. (Ed.). (2013). *Freedom Of Religion Or Belief In Foreign Policy: Which One?* En European University Institute. <https://hdl.handle.net/1814/30059>.
- Appleby, R. S. (2000). *The Ambivalence of the Sacred: Religion, Violence, and Reconciliation*. Rowman & Littlefield.
- Benedicto XVI. (2011). *Mensaje para la celebración de la XLIV Jornada Mundial de la Paz. La libertad religiosa, camino para la paz*. https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/messages/peace/documents/hf_ben-xvi_mes_20101208_xliv-world-day-peace.html.
- Berry, S. y Petito, F. (2018). *Interreligious engagement and sustainable peace. The role of interreligious dialogue and collaboration in combatting intolerance and discriminations: mapping international initiatives and best practices*. University of Sussex. <https://hdl.handle.net/10779/uos.23464793.v1>.
- Calo, Z. (2009). The internationalization of church-state issues. En Duncan, A. W. y Jones, S. L. (Eds.), *Church and State Issues in America Today: Religion and Government* (pp. 135-164). Praeger Publishing.
- Casanova, J. (2006). Rethinking Secularization: A global comparative perspective. *The Hedgehog Review*, 8(1-2), 7-22.
- Casanova, J. (2014). Secularisation, religion and multicultural citizenship. En Weisse, W., Amirpur, K., Koers, A. y Vieregge, D. (Eds.), *Religions and Dialogue: International Approaches* (pp. 21-32). Waxmann Verlag. https://berkeleycenter.georgetown.edu/publications/secularisation-religion-and-multicultural-citizenship#dfliip-df_manual_book/1/.
- Comisión Teológica Internacional. (2019). *La Libertad Religiosa para el Bien de Todos. Aproximación Teológica a los Desafíos Contemporáneos*. https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/cti_documents/rc_cti_20190426_liberta-religiosa_sp.html.
- Concilio Vaticano II. (1965). Declaración *Dignitatis Humanae sobre la libertad religiosa*. https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_sp.html.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2018). *Report on State-religion relationships and their impact on freedom of religion or belief A/HRC/37/49*. <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-state-religion-relationships-and-their-impact-freedom-religion-or-belief>.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2023). *A/HRC/52/38: Panorama de la libertad de religión o de creencias Informe de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Nazila Ghanea*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/006/36/PDF/G2300636.pdf?OpenElement>.
- Cox, B. y Philpott, D. (2003). Faith-Based Diplomacy: An Ancient Idea Newly Emergent. *The Brandywine Review of Faith & International Affairs*, 1(2), 31-40. <https://doi.org/10.1080/15435725.2003.9523161>.

- Deneulin, S. y Rakodi, C. (2011). Revisiting religion: Development studies thirty years on. *World Development*, 39(1), 45-54. http://www.povertystudies.org/TeachingPages/EDS_PDFs4WEB/Deneulin_Revisiting%20Religion:%20Development%20Studies%2030%20Yrs%20On.pdf.
- Eisenstadt, S. N. (2000). Multiple Modernities. *Daedalus*, 129(1), 1-29. <https://www.jstor.org/stable/i20027610>.
- Francisco. (2020). *Carta Encíclica Fratelli Tutti del Santo Padre Francisco sobre la fraternidad y la amistad social*. Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html.
- Francisco. (2021). *Primer Día Internacional de la Fraternidad Humana. Videomensaje del Santo Padre Francisco*. Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/pont-messages/2021/documents/papa-francesco_20210204_videomessaggio-giornata-fratellanza-umana.html.
- Francisco y Al-Tayyeb, A. (2019). *Documento Sobre la Fraternidad Humana por la Paz Mundial y la Convivencia Común*. Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/es/travels/2019/outside/documents/papa-francesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html.
- Ferrara, P. (2010). Religione e relazioni internazionali: un inquadramento metodologico per una diplomazia consapevole. *Quaderni di Relazioni Internazionali*, 12, 48-49. https://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/qri12_0.pdf.
- Fox, J. y Sandler, S. (2004). *Bringing Religion Into International Relations* (1ª ed.). Palgrave Macmillan.
- Fukuyama, F. (2018). *Identity: Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition* (1ª ed.). Profile Books Ltd.
- Gilles, K. ([1991] 1994). *The Revenge of God: The Resurgence of Islam, Christianity and Judaism in the Modern World* (Trad. A. Braley). Polity.
- Habermas, J. (2006). Religion in the Public Sphere. *European Journal of Philosophy*, 14(1), 1-25. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0378.2006.00241.x>.
- Harari, Y. N. (2019). *21 Lecciones para el siglo XXI* (Trad. J. Ros, 6ª ed.). Debate.
- Haynes, J. (2013). Faith-based Organisations at the United Nations. *Religiowest European University Institute*, (70). <http://hdl.handle.net/1814/28119>.
- Huntington, S. (1993). The clash of civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.
- Huntington, S. ([1996] 2015). *El Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial* (Trad. J. P. Tosaus Abadía, 1ª ed.). Paidós.
- Hatzopoulos, P. y Petito, F. (2003). *Religion in International Relations: The Return from Exile*. Palgrave MacMillan.
- Kulbálková, V. (2009). A "turn to religion" in international relations? *Perspectives Review of International Affairs*, 17(2), 13-41.
- Ministerio de Interior. (2017). *Política pública integral de libertad religiosa y de cultos*. República de Colombia. <https://personeriasiglesiascolombia.com.co/wp-content/uploads/2022/03/Documento-tecnico-politica-publica-de-libertad-religiosa-y-de-cultos-2.pdf>.
- Ministerio de Interior. (2018). *Decreto 437. Política Pública Integral De Libertad Religiosa y De Cultos*. República de Colombia <https://derechoreligion.uc.cl/en/centro-de-documentacion/internacional/normas-juridicas-2/1254-decreto-437-de-2018-de-la-presidencia-por-el-cual-incorpora-un-capitulo-denominado-politica-publica-integral-de-libertad-religiosa-y-de-cultos-al-unico-reglamento-del-sector-administrativo-del-interior/file>.
- Ministerio de Interior y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *Informe final de caracterización del sector religioso de Cundinamarca en el marco de la política pública integral de libertad religiosa y de cultos y su aporte a la agenda 2030 - Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS*. República de Colombia. <https://personeriasiglesiascolombia.com.co/wp-content/uploads/2022/03/Informe-final-de-caracterizacion-del-sector-religioso-de-Cundinamarca-1.pdf>.
- Naciones Unidas, Asamblea General. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.refworld.org/docid/47a080e32.html>.

- Naciones Unidas, Asamblea General. (1966a). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966*. <https://www.refworld.org/es/docid/5c92b8584.html>.
- Naciones Unidas, Asamblea General. (1966b). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966*. <https://www.refworld.org/es/docid/4c0f50bc2.html>.
- Naciones Unidas, Asamblea General. (1981). *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-all-forms-intolerance-and-discrimination#:~:text=Art%C3%A9culo%204,1,%2C%20pol%C3%ADtica%2C%20social%20y%20cultural>.
- Naciones Unidas, Asamblea General. (2020). *A/Res/75/200. Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2020: Día Internacional de la Fraternidad Humana. En la 47ª Sesión Plenaria*. <https://digitallibrary.un.org/record/3896456?ln=es>.
- Naciones Unidas, Asamblea General. (2023). *Fraternidad humana para la paz y la cooperación*. <https://www.un.org/es/observances/human-fraternity>.
- Neo, J. y Scharffs, B. (2020). Law and politics of freedom of religion in comparative perspective. *The University of Western Australia Law Review*, 47(1), 1-14. https://www.law.uwa.edu.au/__data/assets/pdf_file/0009/3443364/1.-Scharffs-and-Neo-Introduction.pdf.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*. <https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>.
- OSCE/ODIHR. (2019). *Libertad de religión o de creencias y seguridad. Manual de orientaciones*. Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/471369.pdf>.
- Petito, F. (2009). Dialogue of civilizations as an alternative model for world order. En Michael, M. S. y Petito, F. (Eds.), *Civilizational Dialogue and World Order* (pp. 47-67). Palgrave Macmillan.
- Petito, F., Philpott, D., Ferrari, S. y Birdsall, J. (2016). [Policy Brief] *FoRB – Recognising our differences can be our strength: enhancing transatlantic cooperation on promoting Freedom of Religion or Belief*. University of Sussex. <https://hdl.handle.net/10779/uos.23446415>.
- Philpott, D. (2013). Religious Freedom and Peacebuilding: May I Introduce You Two? *The Review Of Faith & International Affairs*, 11(1), 31-37. <https://doi.org/10.1080/15570274.2012.760977>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *La Contribución de las Organizaciones Basadas en la fe a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en Argentina*. <https://www.undp.org/es/argentina/publications/la-contribucion-de-las-organizaciones-basadas-en-fe-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-en-argentina>.
- Roy, O. (2010). Religious revival as a Product and tool of globalization. *Quaderni di Relazioni Internazionali*, (10), 22-34. https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/qri12_0.pdf.
- Thomas, S. (2005). *The Global Resurgence of Religion and the Transformation of International Relations: The Struggle for the Soul of the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan.
- Thomas, S. (2010). Religious and global security. *Religions Quaderni di Relazioni Internazionali*, (12), 4-21. https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/qri12_0.pdf.
- Twining, W. ([2009] 2010). Implicaciones de la globalización para el derecho como disciplina. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (44), 341-368. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/511/601>.
- United Nations Interagency Task Force on Religion and Sustainable Development. (2022). *2021 Annual Report of the United Nations Interagency Task Force on Religion and Sustainable Development: Engaging with Religion and Faith-based Actors on the 2030 Sustainable Development Agenda*. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/40850>.

TESIS

INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA ARGENTINA A TRAVÉS DEL DESARROLLO DEL HIDRÓGENO COMO VECTOR ENERGÉTICO

DAVID TAUSS¹

**Tesis distinguida de la Maestría en Relaciones Internacionales, Escuela de Gobierno,
Facultad de Derecho, Universidad Austral.**

Resumen

Las relaciones internacionales del siglo XXI están atravesadas por los esfuerzos de la comunidad internacional para limitar el avance del calentamiento global a fin de evitar las consecuencias irreversibles y devastadoras que provocaría el cambio climático sobre la sociedad humana. En ese contexto, el hidrógeno se ha posicionado recientemente en el centro de la escena internacional como un recurso energético estratégico debido a su enorme potencial para descarbonizar, entre otros sectores, la matriz energética mundial. Este no es un dato menor en el campo de las relaciones internacionales, debido a que la energía que se ha consolidado como el sector de mayores emisiones a nivel global, históricamente por su función estratégica para el desarrollo de la sociedad, tiene un rol central dentro de la geopolítica y las relaciones globales. Por su parte, Argentina, que cuenta con una potencialidad enorme para desarrollar este sector, también debe afrontar grandes desafíos para consolidar una política estratégica sostenida a largo plazo e insertarse internacionalmente en la cadena de valor de la energía limpia.

Palabras clave: hidrógeno, energía, transición energética, cambio climático, desarrollo, recursos naturales estratégicos.

1 Licenciado en Economía (UBA) con posgrado en Economía Política con mención en Argentina (FLACSO). Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Austral) y diplomatura en Gestión del Hidrógeno (Universidad Austral). Coordinador de proyectos de infraestructura con financiamiento internacional. Especialista en proyectos de cambio climático y energía renovable.
Correo electrónico: dmtauss@gmail.com.

International Insertion of Argentina Through the Development of Hydrogen as an Energy Carrier

Abstract

The international relations of the 21st century are marked by the efforts of the international community to limit the advance of global warming in order to avoid the irreversible and devastating consequences of climate change on human society. In this context, hydrogen has recently positioned itself at the center of the international scene as a strategic energy resource due to its enormous potential to decarbonize, among other sectors, the world energy matrix. This is not a minor fact in the field of the international relations, since energy, which has been consolidated as the sector with the highest emissions at global level, historically due to its strategic function for the development of society, has a central role in geopolitics and global relations. On the other hand, Argentina, which has an enormous potential to develop this sector, must also face great challenges to consolidate a long-term sustained strategic policy and to insert itself internationally in the clean energy value chain.

Key words: hydrogen, energy transition, climate change, development, strategic natural resources.

1. Introducción

La sociedad moderna que hoy conocemos está atravesada y constituida con base en la energía. El acceso y consumo de distintas fuentes se vuelve un factor determinante sobre la capacidad de desarrollo —económico, social y sostenible— que tienen los Estados. Es en este sentido que existe un estrecho vínculo positivo en el acceso y consumo de esas fuentes y el crecimiento económico, la creación de empleo, el desarrollo de la cadena de valor internacional, la reducción de la pobreza, la mejora en los niveles educativos y la reducción de las desigualdades que posibiliten el desarrollo humano a nivel general.

Históricamente, la energía no solo ha facilitado el desarrollo de las grandes potencias, sino que también ha sido tanto el eje de diversas alianzas internacionales para garantizar su cadena de suministro como el origen de disputas y guerras por el control de dichos recursos. Tal es el nivel de importancia que adquiere a nivel global, que cada orden internacional de la historia moderna se ha basado en un recurso energético: el carbón fue la base de desarrollo para el Imperio británico en el siglo XIX, el petróleo ha sido el núcleo de vida de la subsiguiente hegemonía norteamericana y actualmente la transición energética, que en principio pareciera ser una oportunidad para la “democratización” de los recursos, abre nuevas oportunidades para las regiones subdesarrolladas más postergadas, como también nuevas disputas de geocompetencia entre las potencias, especialmente en el plano tecnológico (Hafner y Tagliapietra, 2020).

Bajo este nuevo escenario es que se abre una era, la cual puede ser caracterizada por la aparición de fuentes de energía limpia alternativas que se estima dominarán el mercado en el transcurso de las próximas décadas, y donde se destaca el crecimiento significativo que ha tenido a nivel global en los últimos años la energía renovable, principalmente la solar y la eólica, con usos que van desde el sector eléctrico estacionario hasta la movilidad sostenible. Sin embargo, a medida que estas fuentes alternativas de energía empiezan a florecer, también lo hace el escepticismo sobre el potencial real de la energía renovable para reemplazar a la energía fósil, principalmente por factores técnicos, económicos y de seguridad energética.

Si bien la electricidad generada por la energía renovable puede acceder con facilidad a ciertos sectores, pareciera verse limitada su penetración en otros que son importantes, al tiempo que no puede reemplazar la versatilidad, capacidad de almacenamiento, transporte y flexibilidad de usos que tiene la energía fósil. La intermitencia de la energía renovable, así como la incapacidad de almacenamiento por largos períodos de tiempo de la electricidad, no solo genera un inconveniente desde lo económico, sino también desde el plano de la seguridad energética, la cual se ve agravada si el suministro de energía se realiza exclusivamente por redes de alta tensión, ya que su transporte a través de grandes distancias sufre considerables pérdidas de eficiencia. Por otra parte, la imposibilidad de transportar energía por ultramar no solo obstaculiza el desarrollo de nuevos negocios y la integración más allá de las fronteras regionales, sino que aquellas grandes economías demandantes de energía y con insuficiente capacidad de recursos para la producción de energía renovable no encontrarán incentivo para la reducción de usos fósiles, generando un estancamiento en la transición.

Es acá que el hidrógeno, por sus propiedades naturales, aparece con un rol prometedor como vector energético de descarbonización, ya que, a diferencia del gas natural, su combustión no emite CO_2 , sino solo vapor de agua, al tiempo que mantiene su flexibilidad, versatilidad, capacidad de transporte y almacenamiento. Esta es la razón por la que el hidrógeno está tomando cada día mayor participación en la agenda internacional, ya no solo en ciertos nichos especializados a nivel académico o empresarial, sino también en las relaciones entre los países. También explica que muchos autores e informes especializados llamen al hidrógeno “el combustible del futuro” o incluso se empiece a hablar de la “economía del hidrógeno”.

El potencial de la economía del hidrógeno como vector energético, es decir, la producción y comercialización a nivel nacional, regional e internacional de hidrógeno a gran escala y el incremento en su participación dentro de la matriz energética mundial en reemplazo de los combustibles fósiles (principalmente petróleo y carbón), es enorme. Sin embargo, en la misma magnitud se sitúa la complejidad y los desafíos del proceso a llevar adelante.

Para pensar el desarrollo de la economía del hidrógeno a nivel global es necesario tener en cuenta que el hidrógeno limpio hoy por hoy, si bien cuenta con un futuro muy prometedor, aún no resulta competitivo en términos económicos frente a las distintas formas de energías fósiles. Dejar librado su desarrollo al libre juego de las fuerzas del mercado resultará en estrepitosos fracasos políticos y económicos debido a la imposibilidad de competir, generar bases y escalas sustentables y obtener así rentabilidades comparadas con las generadas por la industria hidrocarburífera. Para ello, la política pública para el desarrollo de la economía del hidrógeno limpio debe pensarse desde una visión realista en cuanto a su contenido estratégico, es decir, no solo con la finalidad de generar incentivos para la competencia, sino también el de generar protección para este nuevo sector mientras desarrolla sus aptitudes y madurez para lograr la competencia internacional (Chang, 2009).

Por todo lo hasta aquí planteado, la presente tesis abordará este tema de alta relevancia internacional a través de un análisis multidimensional que atraviesa lo histórico, lo ambiental, lo social, lo económico y lo geopolítico, a la vez que estudia el escenario global, regional y nacional buscando responder sobre cuáles son las oportunidades y desafíos que se le presentan a la Argentina para vincularse internacionalmente a través del desarrollo del hidrógeno como fuente de energía limpia alternativa en el marco de las nuevas relaciones geopolíticas que impulsa la transición energética global.

Teniendo en cuenta que el objeto de estudio se encuentra en estado incipiente de desarrollo, la investigación tomará un alcance exploratorio con el fin de poder analizar los intereses e interrelaciones que se darán entre los diferentes actores en el marco de un potencial escenario internacional regido por la energía limpia del hidrógeno.

2. La energía y el cambio climático

La Revolución Industrial es el acontecimiento que inicia lo que hoy conocemos como la sociedad moderna; fue un intenso proceso de modernización de la sociedad, en un principio

circunscripto a un territorio nacional y que rápidamente se expandió globalmente. Dicho acontecimiento trajo consigo un proceso de transición energética, el cual dio “inicio a la transición hacia el uso de combustibles fósiles y motores inanimados (principalmente, máquinas térmicas) y culmina con milenios de casi exclusiva dependencia de combustión de biomasa y de aprovechamiento de la fuerza motriz animada” (Furlán, 2017, p. 101). Desde allí hasta la actualidad, implicó el inicio de la era de los combustibles fósiles, caracterizada por su uso monopólico en la matriz energética global.

Los combustibles ricos en carbono ofrecen muchas ventajas sobre otras fuentes de energía alternativas: tienen una alta densidad de energía, una amplia gama de usos y son relativamente fáciles de transportar y almacenar, mejorando las perspectivas en torno a la seguridad energética. En consecuencia, aquellos Estados que no acceden a la energía ven seriamente limitada su posibilidad de crecimiento económico y productivo, así como su influencia geopolítica y militar. Sin embargo, al mismo tiempo, los hidrocarburos presentan desventajas significativas, particularmente relacionadas con su impacto en el medio ambiente y el clima, ya que, producto de su combustión, generan la emisión de gases de efecto invernadero (GEI).

Esto hace que el cambio climático encierre una gran asimetría y una fuerte inequidad tanto climática como social (Bárcena et al., 2018), ya que los distintos países del mundo no contribuyen de forma simétrica al nivel de emisiones producto de su consumo energético. Por ejemplo, las economías de la región contribuyen con menos del 9% del total global de las emisiones de gases de efecto invernadero, en cambio, son los países desarrollados los que, producto de sus emisiones, han impulsado esta crisis climática. Sin embargo, el impacto del cambio climático es un fenómeno global y, debido a la baja resiliencia en adaptación, son los países más pobres los más vulnerables; este es el caso de América Latina, región en donde las emisiones per cápita de CO₂ representan alrededor de un tercio de las emisiones de Europa o Estados Unidos y menos del 10% del total global de emisiones, no obstante ello, es una región particularmente vulnerable a los efectos negativos del cambio climático (Bárcena et al., 2018).

A comienzos del siglo XXI, el petróleo como combustible dominante empezó a dar indicios de haber alcanzado una etapa de madurez dentro de su ciclo de vida como producto energético, marcado por la disponibilidad limitada de yacimientos y la productividad decreciente de estos como consecuencia de los altos y continuos niveles de extracción. Esto implica que la productividad de extracción de crudo comienza una etapa de reducción en sus niveles, generando la necesidad de acceder a zonas más remotas, menos productivas y más costosas, las cuales dan paso a un declive acelerado y al comienzo del fin de la extracción de crudo.

Sin embargo, el tiempo total del ciclo de vida de un producto —en este caso, el petróleo—, así como los tiempos que corresponden a cada una de sus fases, se verán fuertemente vinculados a los ciclos tecnológicos (Flores Romero y Serrano Martínez, 2017). En este sentido, cuando parecía que el ciclo de vida del petróleo estaba llegando a su final —como consecuencia de una oferta estancada y, en algunos casos, en declive, producto de la baja

productividad y de una demanda energética en claro ascenso—, se produjo en la segunda década del siglo XXI una revolución tecnológica que permitió alcanzar a niveles técnicamente recuperables y a precios competitivos la explotación de yacimientos de recursos no convencionales, como el *shale oil* y el *shale gas*. Sin embargo, se cree que este fenómeno, a pesar de su gran incidencia geopolítica en donde, por ejemplo, le ha permitido a Estados Unidos —principal importador de energía de Medio Oriente— lograr su autoabastecimiento, solo viene a alargar en algunos años el ciclo de hegemonía del petróleo, ya que en su ciclo entró a influir una nueva variable exógena, originada en el plano de las relaciones internacionales, que es la dimensión climática-ambiental (Flores Romero y Serrano Martínez, 2017; Furlán, 2017).

2.1. Compromisos internacionales

A medida que la problemática del cambio climático y los compromisos internacionales asumidos en esa materia por los Estados van tomando mayor relevancia en la agenda internacional, el uso del petróleo y de los hidrocarburos empieza a enfrentar un cuestionamiento cada vez mayor por parte de la comunidad internacional.

Los avances globales en materia de cambio climático y desarrollo sostenible fueron profundizándose y perfeccionándose hasta alcanzar uno de los hitos principales de la historia de la gobernanza global y del multilateralismo a través del Acuerdo de París, firmado en 2015 en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dicho acontecimiento marcó un gran paso adelante en los esfuerzos globales para abordar el calentamiento global, generando un marco internacional sin precedentes en la historia de la humanidad con el fin de vincular la acción climática ya no solo en el marco de la dimensión ambiental, sino también junto a las dimensiones políticas, económicas, financieras y sociales. Por primera vez en la historia, los países desarrollados y en desarrollo se comprometieron a actuar para limitar el aumento de la temperatura media mundial por debajo de los 2 °C y a seguir esforzándose por limitarlo a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales. En este marco, se entiende que ese mismo año los Estados hayan acordado distintos objetivos en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y mayores desafíos a 2050, siendo el séptimo de ellos garantizar el acceso a “energía asequible y no contaminante” (Dehays Rocha y Schuschny, 2019).

Para lograr dicho fin, el artículo 3 del Acuerdo define que todas las partes deben esforzarse por formular y comunicar estrategias de desarrollo a largo plazo de bajas emisiones de GEI, denominadas Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés). El objetivo principal de contar con estrategias a largo plazo a nivel nacional es lograr metas soberanas claras y una hoja de ruta de reducción de emisiones basadas en el cambio del modelo productivo que apunte al desarrollo sostenible, la transición energética y la acción climática global, lo cual permita lograr emisiones de gases de efecto invernadero netas cero en la segunda mitad del siglo.

Pese a que no es un acuerdo jurídicamente vinculante, los distintos Gobiernos han avan-

zado en dicha materia y han presentado su hoja de ruta plasmadas en las NDC. Por lo tanto, el nivel de ambición y éxito de la implementación de las políticas nacionales contenidas en las NDC, es decir, de cada Estado, son cruciales para el éxito o el fracaso del acuerdo global.

2.2. Compromisos de Argentina

Argentina firmó el Acuerdo de París en octubre de 2015 en el marco de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) y lo ratificó por medio de la Ley 27270 de septiembre de 2016. Seguidamente, realizó su primer compromiso internacional en línea con el Acuerdo a través de la presentación de su primera NDC en el año 2016. Posteriormente, en 2020, y pandemia por COVID-19 de por medio, actualizó y reafirmó sus compromisos internacionales frente al mencionado Acuerdo, marcando así un alineamiento claro de la política exterior argentina a la agenda climática internacional. En esta última Contribución Nacional, nuestro país se comprometió a realizar esfuerzos bajo la agenda 2030 que apunten a limitar las emisiones de gases de efecto invernadero a un nivel incluso inferior al 26% frente a nuestra primera NDC, en el marco de un proceso de desarrollo soberano, inclusivo y sostenible.

Para lograr los compromisos asumidos, todos los sectores emisores deberán contribuir a realizar esfuerzos de reducción de emisiones, situación que se combina con la persistente búsqueda global por una energía más estable, segura y diversificada, que abre las puertas a un escenario de transición energética ya no impulsado por el propio ciclo de los hidrocarburos y las transformaciones endógenas que resultan de la innovación tecnológica y la disponibilidad de recursos, sino por el cambio de paradigma que impulsa la política internacional, en donde se encierran dimensiones ambientales, sociales, económicas, tecnológicas y geopolíticas que buscan alejar a la sociedad moderna del uso de combustibles fósiles.

2.3. Geopolítica del cambio climático. El rol de la transición energética

El cumplimiento de los objetivos de descarbonización planteados a 2050 solo será factible si se transforma la matriz energética, sector con la mayor responsabilidad de emisiones a nivel global. Sin embargo, a pesar de los consensos internacionales logrados en materia climática, la evidencia de las últimas décadas muestra que se trata de un tema altamente complejo y aún no resulta claro la velocidad y la dirección de los avances en esta materia.

La primera problemática radica en la diferencia temporal entre los problemas del cambio climático y la seguridad energética. La primera es un problema que debe ser abordado con una visión de largo plazo, mientras que la seguridad energética tiene necesidades más inmediatas. En este sentido, difícilmente logren generarse avances globales en esta materia si los consensos internacionales se sustentan en que la solución al cambio climático debe ser la resignación de las sociedades al crecimiento económico y, con ello, al bienestar y nivel de vida individual en busca del beneficio global (Koutoudjian, 2021).

Generalmente, las transiciones energéticas implican un cambio de paradigma en las técnicas y tecnologías imperantes, es por ello que suele considerarse a la evolución tecnológica como motor de la transición, sin embargo, como ha sido mencionado, la actual transición no se caracteriza por la aparición de una tecnología disruptiva que por su conveniencia empieza a dominar el mercado, sino por estar impulsada por cuestiones políticas en el marco de la agenda climática-ambiental.

Por este motivo, la particularidad de esta transición energética es que dependerá en gran medida de los procesos de integración y cooperación que se den a nivel internacional bajo el principio de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas” del derecho internacional ambiental adoptado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en donde algunos países deberán realizar un mayor esfuerzo con fines de ser equitativos con el nivel de desarrollo y la responsabilidad de la degradación ecológica.

3. La panacea para la descarbonización. El rol del hidrógeno

El hidrógeno como combustible tiene un potencial enorme para descarbonizar la matriz energética suplantando el uso de energía fósil; a su poder de combustión sin emisiones de gases de efecto invernadero se suman sus propiedades naturales de gas que le otorgan una versatilidad de usos, una fácil adaptación a la demanda y la capacidad de ser transportado y almacenado globalmente.

El hidrógeno es un combustible que cuando se quema o se combina con oxígeno en una celda de combustible produce calor o electricidad, respectivamente, solo con vapor de agua como residuo, adquiriendo así un rol fundamental en la transición energética, ya que se convierte en un vector energético que le da factibilidad al proceso de descarbonización al permitir superar ciertas limitaciones asociadas a la electricidad: en primer lugar, puede ser almacenado por largos períodos de tiempo, balanceando las fluctuaciones de energía que pueden darse por la generación renovable; adicionalmente, le da factibilidad al proceso de transición global, ya que permitiría el intercambio de energía a nivel internacional habilitando que países con bajo potencial renovable puedan acceder a energía limpia; por último, posibilita el alcance hacia aquellos sectores de la economía más difíciles de descarbonizar e intensivos en energía, donde la electricidad no es técnica o económicamente viable, como el acero, los productos químicos, el transporte de larga distancia, el transporte marítimo y la aviación, entre otros. Por lo tanto, el hidrógeno limpio podría desempeñar un papel fundamental en la transición hacia una economía baja en carbono, al tiempo que se puede comerciar internacionalmente generando las bases indispensables para garantizar la seguridad energética de los Estados (International Energy Agency, 2019; Scita et al., 2020). Esto convierte al hidrógeno en un recurso estratégico transformador de las relaciones geopolíticas actuales.

3.1. Camino crítico. Tipos de hidrógeno

Existen distintos tipos de hidrógeno, que comúnmente se clasifican por los métodos de producción. Sin embargo, en la actualidad, la mayor parte del hidrógeno que se produce y se consume se denomina “gris”, “más del 99% de todo el hidrógeno que se consume a nivel global se produce a partir de combustibles fósiles (sin captura de carbono), lo que deja una huella de CO₂ sustancial” (Van de Graaf et al., 2020, p. 1).

Aquí se ve otra problemática a tener en cuenta: como se ha explicado, el hidrógeno en su combustión no emite CO₂, sino tan solo vapor de agua, pero, según su medio de producción, puede variar enormemente su huella de carbono; en cambio, la transición energética que estamos atravesando se encuentra motorizada por los compromisos internacionales opuestos en torno a la dimensión climática. En ese contexto, si bien el hidrógeno se posiciona idóneamente como vector de descarbonización, para lograr su éxito es necesario que la huella de carbono del proceso de producción esté en línea con las políticas que se buscan lograr. Frente a esta realidad, la factibilidad del desarrollo de la economía del hidrógeno dependerá del alineamiento de los compromisos internacionales y del camino crítico elegido en la producción.

Existe una diversa gama de colores que pueden estar asociados a un tipo de producción baja en emisiones, sin embargo, tal como menciona la International Renewable Energy Agency (IRENA) (2022), podrían identificarse “dos rutas principales para reemplazar el hidrógeno gris con una forma limpia de producción: hidrógeno verde y azul” (p. 27).

La producción de hidrógeno verde es totalmente consistente con los objetivos de descarbonización y se realiza a través del proceso químico de separación de la molécula del agua, por medio de la electrólisis generada por la electricidad renovable. El hidrógeno azul, por su parte, se produce a partir de combustibles fósiles con tecnología de captura de carbono, de esta forma, incentiva la extracción, el transporte y el procesamiento de gas natural y la industria captura. Este tipo de hidrógeno no es totalmente neto de emisiones, sin embargo, puede generar emisiones de gases de efecto invernadero muy bajas en aquellos casos en que las emisiones de fugas de metano estén por debajo del 1%, con una captura de carbono mínima del 90% (International Renewable Energy Agency, 2022).

Asimismo, se considera que el hidrógeno azul tendría un rol holístico en el marco de la transición, ya que por sus características posibilitaría la oferta temprana de hidrógeno limpio a nivel global: “Es poco probable que se desarrolle una infraestructura completa a nivel global de hidrógeno limpio sin hidrógeno azul, dada la escala actual y la ventaja de costos de la producción de hidrógeno a partir de combustibles fósiles” (Van de Graaf et al., p. 2).

Como se verá más adelante, la Argentina es una región que podría ser altamente competitiva para la producción tanto del hidrógeno verde como del azul.

3.2. Barreras para escalar

El hidrógeno limpio como vector energético aún está lejos de consolidarse comercialmente; y su desarrollo, lejos de ser un proceso sencillo, por lo que gran parte de su suerte dependerá de la política pública y de la cooperación internacional.

Como principales obstáculos a la producción de hidrógeno limpio pueden considerarse los costos elevados de producción, la ausencia de una cadena de valor, la necesidad de estándares (o certificaciones) internacionales y la generación de electricidad renovable suficiente.

4. Geopolítica de la energía

Es tan elevado el nivel estratégico que tiene la energía para la sociedad y los Estados que, inexorablemente, toda transición energética viene acompañada de un gran cambio en las relaciones entre los Estados y la geopolítica global, generando nuevas alianzas, relaciones comerciales y, por ende, distribución de poder a nivel mundial.

El desarrollo de combustibles limpios como el hidrógeno permitirá que países que no poseen hidrocarburos y que históricamente han sido importadores de energía puedan convertirse en productores e incluso exportadores a nivel regional y transoceánico.

Los nuevos exportadores y tecnologías generarán cadenas de valor globales alternativas, creando rutas comerciales —y asociaciones estratégicas entre Estados— que buscarán garantizar la seguridad, estabilidad y continuidad del orden internacional creado, a fin de mantener el suministro de energía y asegurarse los recursos minerales y bienes estratégicos utilizados en dicha cadena de valor, incrementando así significativamente la relevancia geopolítica de aquellas regiones y países que logren insertarse satisfactoriamente.

5. Argentina y América Latina

América Latina es una región privilegiada a nivel mundial por sus recursos naturales estratégicos, entre ellos, los recursos energéticos de cara a la transición, contando con ventajas comparativas inigualables para la producción de hidrógeno verde y azul. En ese contexto, el hidrógeno limpio genera una doble oportunidad para la región en el marco de su inserción global: por un lado, puede tener un rol principal como motor de descarbonización interna en línea con los compromisos en materia climática asumidos a nivel internacional; por otro, permitiría lograr insertar a la región como exportadora de energía, con todos los beneficios económicos y geopolíticos que ello implica.

Sin embargo, acelerar la curva de aprendizaje y reducir la incertidumbre regional se vuelven metas indispensables para que la región pueda avanzar exitosamente en este nuevo camino. Para ello, se necesita tener objetivos claros y caminos compartidos para ir formando asociaciones estratégicas a nivel regional. Con ese fin, la región debe avanzar en materia de integración energética posibilitando generar economías de escala, aumentar la eficiencia de la producción, mejorar la seguridad energética y reducir los impactos medioambientales

(Banco de Desarrollo de América Latina, 2021). A esta lógica se le debe agregar que, en materia de hidrógeno, aún no existe un único camino, mercado ni un horizonte bien definido, con lo cual, la integración regional y la estandarización de normas y procesos ayudarán a reducir la incertidumbre y acelerar la curva de aprendizaje para el desarrollo de un proceso más armónico.

La correcta combinación de políticas puede impulsar el desarrollo económico históricamente postergado de la región, convirtiéndola no solo en un centro exportador de energía, sino también en una región con desarrollo industrial y altos índices de calidad de vida. Por ejemplo, en la actualidad, el costo de transportar energía renovable —ya sea en forma de electricidad o hidrógeno— sigue siendo relativamente alto. La forma más barata de transportar energía es a través de productos intermedios o finales, por lo tanto, los países con mucho potencial para producir hidrógeno limpio cuentan con una ventaja competitiva que podrían utilizar para expandir sus cadenas de valor a industrias que consumen mucha energía, como las de los productos químicos, el hierro, metales no ferrosos, materiales cerámicos, aluminio, acero, etc., en lugar de simplemente exportar hidrógeno a los países industrializados, creando nuevas oportunidades para la región (Van de Graaf et al., 2020).

6. Conclusión. Recomendaciones de política

Como se ha visto, la búsqueda del cambio estructural a través de la descarbonización y diversificación de nuestra matriz como eje de la política pública a mediano y largo plazo puede habilitarnos un sendero de desarrollo económico sostenible soberano hacia un país más federal, inclusivo y justo con crecimiento del empleo e inversiones en el corto plazo, siempre y cuando este proceso sea pensado e implementado sobre la base del interés nacional y la autonomía, en donde sean consideradas nuestras capacidades naturales, sociales, tecnológicas, industriales y económicas y se emplee la política exterior como instrumento de integración regional e incentivo a la cooperación e inversión internacional para acelerar el proceso de desarrollo de nuevas tecnologías y producción de energías limpias.

Aplicar una visión estratégica de políticas públicas para el desarrollo sostenible permitiría posicionarnos favorablemente ante las oportunidades que ofrece la nueva estructura internacional plasmada en el Acuerdo de París, donde, para lograr dicho fin, se establece una movilización sin precedentes de recursos de los países desarrollados a los subdesarrollados con énfasis en medidas de mitigación, adaptación y resiliencia

En ese marco, el hidrógeno abre una ventana de enormes oportunidades de crecimiento para la región y especialmente para Argentina. Impulsado bajo una estrategia cuidadosa y sostenida a mediano y largo plazo pensada en el desarrollo interno y la integración internacional, podría alternar significativamente la geopolítica de nuestro país al posicionarnos dentro de un selecto grupo países productores y exportadores de energía, al tiempo que generaría un sector exportador dinámico con grandes eslabonamientos productivos que permitiría superar las recurrentes crisis de balanzas de pagos potenciadas por la escasez de

energía y contar con un polo exportador neto de primera línea que se complemente con los sectores exportadores actuales.

Sin embargo, debido a que el sector energético tiene un alto impacto en el desempeño económico de un país, la transición energética en sí misma conlleva alto impacto social, productivo y económico, por lo cual no puede pensarse de forma aislada a la realidad socioeconómica de cada país, sino que debe ser armónica con los procesos de estabilización, bajo una senda de desarrollo sostenible a mediano y largo plazo, fortaleciendo no solo la generación de divisas, sino también el complejo científico de investigación e innovación y las inversiones productivas (nacionales y extranjeras), así como el empleo genuino, la movilidad y cohesión social.

Esta transición encuentra a la Argentina frente a una compleja situación económica y social, golpeada aún más por la crisis de la pandemia por COVID-19, lo cual se refleja en restricciones internas y externas. Frente a este escenario inmediato, no debe resignarse la política estratégica a mediano y largo plazo. En este sentido, para lograr un camino claro frente a tanta incertidumbre, es necesario contar con una estrategia nacional en hidrógeno que permita establecer metas en el corto, mediano y largo plazo, entender qué subsectores deben potenciarse en etapas tempranas y cuáles relegar a instancias posteriores, dónde asignar más y menos recursos, identificar cómo va a ser nuestra política de integración con el mundo y lograr aplicar un enfoque multidimensional, donde la protección no solo venga dada por medidas económicas, sino también por medidas jurídicas, políticas, sociales y de innovación tecnológica.

A pesar de ello, la Argentina aún carece de su estrategia nacional. En ella deberían abordarse tres grandes dimensiones estratégicas, que fueron analizadas a nivel general en esta tesis, con el fin de capitalizar fortalezas y reducir debilidades en la búsqueda de la inserción en la cadena de valor internacional de la energía limpia:

- I. la capacidad de producción y el tipo de hidrógeno que llevará adelante el país;
- II. la demanda potencial sectorizada a nivel nacional, regional e internacional; y
- III. el marco normativo para atraer inversiones y asociaciones estratégicas.

Bibliografía

- Arango, M. J. y Lahoud, G. (2020). *Seminario Recursos Naturales Estratégicos en América Latina, Geopolítica y Desarrollo*. Documento de Cátedra.
- Atchison, J. (2021). *Ammonia infrastructure: panel wrap-up from the 2020 Ammonia Energy Conference*. Ammonia Energy Association.
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2021). *Caminos para la integración. Facilitación del comercio, infraestructura y cadena de valor globales*. CAF.
- Bárcena, A., Samaniego, J., Galindo, L. M., Ferrer Carbonell, J., Alatorre, J. E., Stockins, P., Reyes, O., Sánchez, L. y Mostacedo, J. (2018). *La Economía del Cambio Climático en América Latina y el Caribe*. CEPAL/Naciones Unidas.

- Bloomberg New Energy Finance. (30 de marzo de 2020). *Hydrogen Economy Outlook*. <https://data.bloomberglp.com/professional/sites/24/BNEF-Hydrogen-Economy-Outlook-Key-Messages-30-Mar-2020.pdf>.
- Bruckmann, M. (2011). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración*. Investigación parte del proyecto Governança Global e Integração da América do Sul. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA de Brasil.
- Chang, H. J. (2009). ¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres. Universidad Nacional de Quilmes.
- Consortio H2AR- YPF TECNOLOGÍA. (2021). *Informe de Resultados 2021*. <https://y-tec.com.ar/consorcio-h2ar/>.
- Dehays Rocha, J. y Schuschny, A. (2019). *Pobreza energética en América Latina y el Caribe*. Organización Latinoamericana de Energía.
- Del Valle Guerrero, A. L. (2016). *La nueva geopolítica de la energía en la región sudamericana. Tendencias, actores y conflictos en la industria del gas*. Universidad Nacional del Sur.
- Fichtner GmbH y Co. KG. (2022). *Perspectivas de la demanda potencial de hidrógeno en Argentina*.
- Flores Romero, A. E. y Serrano Martínez, J. L. (2017). El surgimiento de la economía del hidrógeno, el uso de las energías renovables y su aportación a la economía verde. *Administración y Organizaciones*, 19(37), 73-92.
- Furlán, A. (2017). La transición energética en la matriz eléctrica argentina (1950-2014). Cambio técnico y configuración espacial. *Revista Universitaria de Geografía*, 26(1) 97-133.
- Gómez Montoya, J. F. (2016). La alternativa de Hedley Bull frente a las propuestas realistas y liberales como marco para el análisis de las relaciones internacionales en Latinoamérica. *Papel Político*, 225-248.
- Hafner, M. y Tagliapietra, S. (2020). *The Geopolitics of the Global Energy Transition*. Springer Open.
- Hydrogen Council. (2017). *Hydrogen Scaling Up - A sustainable pathway for the global energy transition*. Hydrogen Council.
- Fundación Innova-T, CONICET, Instituto Petroquímico Argentino (IPA), Comisión Nacional de energía Atómica (CNEA), Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF) y Mercados Energéticos Consultores (MEC) S.A. (2022). *Perspectivas de la producción de Hidrógeno en Argentina, su potencial y costos*.
- International Energy Agency. (2019). *The Future of Hydrogen*. IEA.
- International Energy Agency. (2021). *Hydrogen in Latin America*. IEA.
- International Renewable Energy Agency. (2022). *Geopolitics of the Energy Transformation: The Hydrogen Factor*. International Renewable Energy Agency.
- Koutoudjian, G. (2020). *Geopolítica de la Energía*. CACME.
- Koutoudjian, I. J. (2021). *Importancia geopolítica del cambio climático* [Documento de trabajo de la Maestría de Relaciones Internacionales]. Universidad Austral.
- Mateo, J. y Suster, M. (2021). *Hacia la economía del hidrógeno: perspectivas de la agenda internacional y las oportunidades locales*. Consejo para el Cambio Estructural, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). *Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina*.
- Ministerio de Economía. (2021). *Lineamientos para un Plan de Transición Energética al 2030*. Secretaría de Energía.
- Pflugmann, F. y De Blasio, N. (2020). The Geopolitics of Renewable Hydrogen in Low-Carbon Energy Markets. *Geopolitics, History, and International Relations*, 12(1), 9-44. <https://doi.org/10.22381/GHIR12120201>.
- Ruiz, J. B. y Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, 49(186), 39-89.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (Diciembre de 2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21, 159-194.
- Scita, R., Raimondi, P. y Noussan, M. (2020). *Green Hydrogen: the Holy Grail of Decarbonisation? An Analysis of the Technical and Geopolitical Implications of the Future Hydrogen Economy*. Fondazione Eni Enrico Mattei. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3709789>.
- Van de Graaf, T., Overland, I., Scholten, D. y Westphal, K. (2020). The new oil? The geopolitics and international governance of hydrogen. *Energy Research & Social Science*, 70. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101667>.

Zabaloy, M. F. y Guzowski, C. (2018). La política de transición energética de combustibles fósiles a energías renovables: el caso de Argentina, Brasil y Uruguay en el periodo 1970-2016. *Economía Coyuntural, Revista de temas de coyuntura y perspectivas*, 3, 1-34.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

***Los dilemas de la democracia en América del Sur:
evaluación de sus perspectivas***

V. Gastón Mutti (compilador)

Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020, 323 páginas

MELINA TORÚS¹

Universidad de la Defensa Nacional. Universidad Argentina de la Empresa

MARIEL ZANI BEGOÑA²

Universidad de Buenos Aires. Universidad Nacional de La Plata

En el año 1987, el politólogo argentino Eduardo Kvaternik estableció la diferencia entre crisis *de* las democracias y crisis *en* las democracias. Las segundas no implican, necesariamente, una ruptura del juego democrático, aunque sí evidencian un desgaste de las instituciones que pueden derivar, eventualmente, en un cambio de régimen. Dado el pasado autoritario de Sudamérica, la democracia ha sido el tema central de acalorados debates en la disciplina de la ciencia política, pero también en las relaciones internacionales. En una mirada que abrevia a ambas disciplinas, la obra *Los dilemas de la democracia en América del Sur: evaluación de sus perspectivas*, compilada por Gastón Mutti, hace foco en el estado de la discusión sobre el panorama actual de nuestras democracias. La región se ha enfrentado a crisis político-institucionales de mayor o menor gravedad en donde la polarización y la radicalización de la violencia política ha estado a la orden del día. Es por este motivo que los autores se

-
- 1 Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales por la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), doctoranda en Defensa Nacional por la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF). Secretaria del Departamento de Eurasia del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata (IRI-UNLP) y miembro del Comité Ejecutivo del Grupo de Jóvenes Investigadores de la misma institución.
Correo electrónico: melinatorus@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0333-2049>.
 - 2 Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y maestranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesora del Seminario de Política Exterior Argentina en el siglo XXI (UBA) y miembro del Comité Ejecutivo del Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP.
Correo electrónico: zani.mariel@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-9252-7666>.

proponen echar un vistazo a los avatares que ha atravesado —y continúa atravesando— la democracia en el cono sur.

La compilación se encuentra dividida en tres partes: en la primera de ellas, titulada “La región en debate”, Silvia T. Álvarez y Juan Pablo Itoiz se proponen retomar la discusión de dos conceptos muy significativos para las relaciones internacionales y la ciencia política: la soberanía, por un lado, y la democracia, por el otro. En el capítulo a su cargo, Álvarez realizará un recorrido del primer concepto, contrastando el período del regionalismo abierto con el del regionalismo poshegemónico. La autora identificará las diferentes narrativas que estos procesos impulsaron y cómo se relaciona el concepto de soberanía con el problema de la inserción internacional de Sudamérica en un “nuevo orden mundial”, signado por la globalización y la hegemonía. El capítulo concluye que, en el contexto actual, la soberanía se erige como una categoría analítica capaz de rastrear las tensiones entre la globalización y el nacionalismo y, además, echar luz sobre las modalidades de inserción internacional.

Por su parte, Itoiz señala que los sistemas democráticos de Sudamérica están atravesados por la incertidumbre y sometidos a acelerados cambios. El autor menciona que, actualmente, el régimen democrático se sostiene en tres pilares fundamentales: la división de poderes, la alternancia y la tolerancia. Cuando alguno de estos pilares falla o se desgasta, asistimos a un período de deterioro de la calidad democrática. El capítulo concluye asegurando que, para proteger la democracia, se necesita capacidad política por parte de las élites y participación ciudadana por parte del pueblo.

En la segunda sección, abocada al estudio comparativo de Argentina y Brasil, Vera Alves Cepêda e Ivan Henrique de Mattos e Silva se centran en el análisis de las políticas públicas de protección social, en especial en la época posterior al neoliberalismo. Específicamente buscan observar el surgimiento de la desigualdad y las estrategias para combatirlas a través de dos políticas en concreto: en Brasil, los programas de Transferência Condicionada de Renda (PRCRs), y en Argentina, la Asignación Universal por Hijo (AUH). En su investigación hallaron que los ciclos de expansión de las políticas públicas produjeron una serie de cambios en el marco político y teórico subyacente. En la dimensión política, el retorno al modelo democrático, que se produjo tras el fin de las dictaduras en ambos países, encontró una sociedad más compleja dividida entre dos problemas fundamentales: por un lado, los derivados de los desequilibrios inflacionarios, la descomposición del sistema nacional de la moneda, la velocidad del aumento de la deuda pública, los efectos de la desindustrialización y la baja acumulación provocados por las crisis de los años 1970 y 1980; por otro lado, el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad social. Las experiencias de desarrollismo nacional autoritario y de ajustes neoliberales al utilizar las herramientas del Estado y el propósito “nacional” como base de sus proyectos permitieron retomar el debate sobre la función pública del Estado y la conversión de la pobreza como tema central de los pactos políticos. Los sectores progresistas pudieron ampliar públicamente este diálogo debido al actual momento democrático, dada la inevitable comunicación entre las opciones políticas y las demandas individuales y de grupos sociales. También pesó la presencia de partidos y

coaliciones del campo progresista en el escenario electoral y, finalmente, la consolidación de la etapa de democracia de masas.

César Luciano Filomena abordó la trayectoria de la rendición de cuentas a través de una comparación entre los sistemas de auditoría de cuentas públicas de Brasil y Argentina. El estudio se realizó a partir del análisis de los cambios ocurridos en las constituciones nacionales, provinciales (o estatales) y en las leyes municipales para la regulación de la rendición de cuentas estatal o de los órganos de fiscalización. El autor afirma que en las federaciones, en un contexto democrático, el papel desempeñado por los órganos de control externo es tanto más relevante cuanto mayor es la posibilidad de establecer mecanismos horizontales eficaces de rendición de cuentas de los gestores públicos y de evaluación de sus políticas. Debido a la uniformidad de las normas y a la existencia de una política nacional de coordinación de los órganos de control, parece que Brasil está institucionalmente más organizado que Argentina en cuestiones relativas a la rendición de cuentas de los administradores del sector público. Por un lado, hay más transparencia en los procedimientos, y por el otro, mayor eficacia de las políticas públicas en curso a nivel regional y nacional.

La sección final, la más extensa de este libro, gira en torno al análisis de los casos nacionales. El caso argentino será eje de dos capítulos: el primero, una colaboración de Diego J. Gantus, Guillermina Curti, Silvana Gómez y Nahuel Bourlot, y el segundo corresponde al compilador, Gastón Mutti. En el primero, los autores se centran en el enfoque transferencista de las políticas públicas a través de los casos de estudio de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe. A través de ellos, exploran si las reformas modernizadoras se corresponden o no con ideas predominantes a nivel nacional. Los autores afirman que la provincia de Entre Ríos ha estado más dispuesta a adoptar lineamientos generales y/o instrumentos de política muy en línea con la orientación general que en la materia tienen las iniciativas nacionales.

Gastón Mutti analiza la relación entre economía y política en Argentina a partir de la década de 1970, en especial en cuatro momentos: la dictadura, el menemismo, el kirchnerismo y el macrismo. Concluye que Argentina, en todos los casos de estudio, sin una dinámica vital de las exportaciones no pudo alcanzar un patrón de crecimiento que también sea inclusivo. El fracaso en esta dinámica se dio en primer lugar —en el período analizado— durante la dictadura militar y luego fue reproducido durante el Gobierno de Menem. Ambas experiencias concluyeron con profundas crisis de la deuda. El kirchnerismo también experimentó crisis, aunque los importantes precios de las *commodities* le permitieron postergar sus costos durante varios años. En el último período ha sido el problema de Macri, lo cual nos muestra que no es sólo un mero tema de ideologías, sino del patrón de crecimiento del país.

El análisis de la calidad democrática en Bolivia es el foco de estudio del capítulo escrito por Diego Murillo Bernardis. El autor sostiene que la democracia en Bolivia es un tipo de democracia plebiscitaria con un sistema de partidos con partido predominante. Afirma que este tipo de democracia es una variante del presidencialismo en la que no hay una clara separación de poderes y toda la autoridad tiende a concentrarse en la persona del dirigente electo ante el fracaso del sistema representativo, por lo tanto, se constituye con un míni-

mo grado de competencia política. Permite la existencia de partidos distintos del principal, aunque no forzosamente eficaces competidores del partido predominante. El autor sostiene que las elecciones generales de 2019 y las subnacionales de 2020 confirman las características descritas para la democracia boliviana.

A continuación, siguen cuatro estudios de caso enfocados en la República Federativa de Brasil. El primero de ellos, a cargo de Augusto Junior Clemente y Bruno Mello Souza, indaga en la legitimidad que la democracia tiene para los brasileños. Los autores utilizarán el texto *Os Brasileiros e a Democracia: Bases Sócio-Políticas da Legitimidade Democrática* de José Álvaro Moisés como base y, a partir de datos de Latinobarómetro, intentarán demostrar si actualmente se sostienen las conclusiones de Moisés: que el descontento de los brasileños con la democracia está dirigida a los Gobiernos y su desempeño, mas no así al régimen. Los resultados que los autores encuentran son desalentadores: la democracia se encuentra deslegitimada. Debido a una baja confianza en algunas instituciones democráticas clave, como los partidos políticos y el congreso, los brasileños ya no valoran positivamente la eficacia de la democracia.

Marcelo Danéris, en la siguiente contribución, se pregunta por el contexto y las condiciones que desencadenaron la crisis política brasileña, marcada por el *impeachment* a Dilma Roussef en 2014 y el triunfo de Jair Bolsonaro en 2018. A través de una serie de indicadores económicos, y anclándose en la teoría política, el autor concluye que el país vecino atravesó una serie de tensiones críticas. En primer lugar, se evidencia un agotamiento del modelo de desarrollo propuesto por los Gobiernos petistas y una merma en los números de participación democrática. Esto es puesto en cuestión por el surgimiento de un nuevo ciclo de acumulación capitalista que se expresa tanto en los sectores sociales como en las medidas de austeridad implementadas a nivel mundial luego de la crisis de 2008.

Alfredo Alejandro Gugliano, por su parte, escribe sobre la participación ciudadana a nivel subnacional. A partir de un estudio de caso comparado entre los estados de São Paulo y Río Grande do Sul, se propone analizar el presupuesto participativo. Concluye que, pese a las características distintivas de cada estado y tras analizar la experiencia histórica de cada proceso, se evidencian avances cualitativos significativos en la gestión de las políticas públicas. Estos ejemplos demuestran, según el autor, cómo se superan los límites de la mera democracia electoral. De esta manera, el modelo desarrollado por estos estados aún a Gobiernos electos democrática y libremente con la participación de la ciudadanía en las actividades de la gestión, fortaleciendo la calidad democrática.

Cierra el estudio de caso brasileño el capítulo donde Rodrigo Rossi Horochovski e Ivan Jairo Junckes investigan un tema problemático en las democracias, como son las redes de financiamiento de las campañas electorales. Los autores señalan a estas como un factor que ha contribuido a profundizar la crisis político-institucional brasileña. A través del análisis de las redes sociales, las investigaciones concluyen que se asiste a una concentración, donde pocos partidos y pocas empresas acaparan la mayoría de conexiones, recursos financieros y apoyo electoral, así como prácticamente todos los períodos en el cargo. Este juego pro-

fundamente desigual tiene peligrosas consecuencias para la democracia. La sobrerrepresentación de hombres cis blancos, la opacidad del proceso y la corrupción son alguna de ellas. Pero la conclusión más interesante a la que llegan los autores es el vínculo espurio que se da entre los Gobiernos y los empresarios: cuando estos últimos retiran su respaldo, los Gobiernos enfrentan desafíos y pueden colapsar.

César Ross y Mirna Liliana Alaye, con estudios de caso sobre Chile y Paraguay, respectivamente, cierran este volumen. En su capítulo titulado “A 45 años del Golpe de Estado en Chile: Entre la persistencia de la banalidad del mal y el brutalismo modernizador”, Ross reflexiona sobre los efectos del golpe de Estado en la sociedad chilena. Sostiene que tanto factores estructurales como coyunturales han ido polarizando cada vez más a partir del año 1920 y que se aceleró a partir de la Revolución cubana y del Gobierno de Salvador Allende. Afirma que cuanto más avanzaba la idea de producir un nuevo modelo de sociedad basada en la equidad, y cuanto más estatus científico adquiría la idea de que la única forma de lograr ese objetivo era mediante la transferencia de riqueza desde la cúspide hacia la base de la pirámide social, más violenta se volvía la reacción de quienes observaban que perderían sus ventajas y privilegios ancestrales. Las consecuencias de los hechos de la dictadura se han ido asimilando por cuestiones como la resignificación de los funcionarios de esa época a funcionarios burócratas y miembros de partidos políticos. El autor concluye que la fragilidad de la memoria transitó a una nueva banalidad: la del consumo devenido en una felicidad superficial.

La contribución de Mirna Liliana Alaye tiene como finalidad abordar la participación y ejercicio del liderazgo político de las mujeres en Paraguay. La autora sostiene que las probabilidades de afianzar su liderazgo político y ocupar cargos de decisión son aún muy escasas, cuantitativamente, porque siguen existiendo obstáculos estructurales que lo impiden. Concluye que, a pesar de que existe un aumento significativo de participación activa de las mujeres en la vida política en Paraguay como actrices clave en la construcción democrática, aún existen numerosas barreras en el ejercicio pleno en igualdad de condiciones de su liderazgo político, y una de las condiciones que propicia esa desigualdad es la falta de compromiso de los partidos políticos para asegurar la participación igualitaria y en paridad. En la pugna por los espacios de poder, la posición que llega a ocupar la mujer dentro de esas listas de candidatos no favorece su elegibilidad, pues ocupan los últimos lugares y no llegan a conquistar los escaños de poder.

En resumen, la obra *Los dilemas de la democracia en América del Sur: evaluación de sus perspectivas* ofrece una perspicaz exploración del estado actual de las democracias en la región sudamericana. Este libro nos recuerda la importancia de distinguir entre las “crisis de las democracias” y las “crisis en las democracias”, destacando que no todas las tensiones internas implican necesariamente una ruptura del sistema democrático. Sin embargo, también nos advierte sobre el desgaste de las instituciones democráticas, que podría eventualmente erosionar la estabilidad de estos regímenes.

Dada la historia autoritaria de la región, discutir sobre la democracia sigue siendo fun-

Reseñas bibliográficas

Los dilemas de la democracia en América del Sur: evaluación de sus perspectivas

damental. Los dilemas y desafíos actuales subrayados en esta obra nos invitan a reflexionar sobre la importancia de preservar y fortalecer nuestras democracias en un entorno político complejo. En última instancia, esta compilación nos proporciona una visión esclarecedora de las realidades políticas en América del Sur —sobre todo en Argentina y Brasil— y nos insta a continuar el debate sobre el futuro de nuestras democracias, buscando siempre formas de mejorar y fortalecer nuestros sistemas políticos para el beneficio de todos los ciudadanos.

Bibliografía

Kvaternik, E. (1987). *Crisis sin salvataje: la crisis político-militar de 1962-1963*. IDES.

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) Estudios, ponencias y análisis de coyuntura derivados de resultados de proyectos de investigación, ponencias presentadas en congresos o simposios y trabajos de análisis de coyuntura con sustento científico.
- c) 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.
- d) 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, confiriendo 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).

Normas de publicación

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

* 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.).

Estudios, ponencias y análisis de coyuntura

Se aceptarán manuscritos derivados de resultados de proyectos de investigación, ponencias presentadas en congresos o simposios y trabajos de análisis de coyuntura con sustento científico.

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

Extensión: entre 4500 y 8000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, cuadros, tablas, 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) 7ª 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
