

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 3. NÚMERO 2
JULIO-DICIEMBRE 2024



ISSN 2953-4321 (ONLINE)

ISSN 2953-4151 (IMPRESA)

WWW.OJS.AUSTRAL.EDU.AR

REVISTA POLÍTICA AUSTRAL

UNA PUBLICACIÓN CIENTÍFICA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO

UNIVERSIDAD AUSTRAL

VOLUMEN 3. NÚMERO 2

JULIO-DICIEMBRE 2024

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)

Dr. Rodolfo Sarfield (Universidad Autónoma de Querétaro, México; IE University, España)

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

Nos enorgullece presentar un nuevo número de la Revista Política Austral, la cual cuenta con sus tradicionales secciones, pero renovando siempre los debates y las discusiones más presentes del campo de estudio e investigación de la ciencia política y las relaciones internacionales.

La primera sección de este número, Opiniones y reflexiones, cuenta con una contribución de Martín D'Alessandro titulada "Breve discusión sobre la izquierda y la derecha en la Argentina". El autor cuestiona la asimilación del peronismo como una fuerza de izquierda, al tiempo que polemiza la aceptación de "derecha" derivada de las coaliciones Cambiemos y Juntos por el Cambio. En el artículo se sostiene la necesidad de discutir y lograr profundizar con mayor rigor semejante distinción conceptual, surgida de la literatura sobre el "giro a la izquierda y las coaliciones de derecha" en América Latina.

La segunda sección de la revista, Artículos de investigación, presenta cuatro trabajos. En el primero de ellos, Aldo Javier López aborda los procesos de integración regional como un fenómeno de gran relevancia para las Relaciones Internacionales, atento a la creciente proliferación de estos, principalmente en la última década. El artículo se titula: "La importancia de los enfoques de base funcionalista para estudiar los procesos de integración regional en el marco de la tradición liberal de las Relaciones Internacionales". El autor aporta una matriz teórico-conceptual enmarcada inicialmente en el funcionalismo, como también en sus derivados teóricos: el neofuncionalismo, el neo-neofuncionalismo y el neoinstitucionalismo.

Por su parte, Verónica Fiusa y Gustavo Linde abordan en el segundo artículo de este número la problemática que versa sobre la necesidad de alcanzar la implementación de una mayor integración y protagonismo de las Fuerzas Armadas dentro del sistema de seguridad internacional de la Organización de las Naciones Unidas y, en el marco regional, del sistema de seguridad regional de la Organización de los Estados Americanos. El artículo se titula "Seguridad estatocéntrica y seguridad multidimensional: auge, decadencia y conflicto entre paradigmas". Los autores parten del abandono del paradigma de la seguridad estatocéntrica ante la complejidad creciente de los conflictos y su naturaleza multidimensional, para luego intentar una aproximación gnoseológica y un escrutinio en torno a las experiencias y posibilidades de interacción entre sistemas.

El tercer artículo de esta sección, titulado "Uso político de la historia: efemérides y recursos digitales", es una contribución de las historiadoras Verónica Dominguez y María Inés Monserrat. Las autoras se proponen describir los usos políticos de la historia en la escuela, para lo cual analizan los recursos digitales ofrecidos por el Ministerio de Educación en la República Argentina a los docentes y a los estudiantes sobre las efemérides argentinas tanto en Instagram como en la plataforma www.educ.ar. El estudio que proponen queda circunscripto

al periodo comprendido entre 2017 y 2022, y su punto de partida es que no existen relatos ingenuos y que la historia escolar es un vehículo potente a la hora de construir representaciones sociales que crean y recrean conciencia ciudadana. El artículo tiene por objeto delinear los antecedentes y características esenciales de la problemática, pero también brindar un análisis testigo de las efemérides cívicas que se evocan en la escuela argentina actual.

El cuarto trabajo, que cierra la sección de artículos, nos pone de frente a un tema de enorme relevancia: “China y la gobernanza global financiera del ambiente en el siglo XXI”. Su autor, Eduardo Codianni, afirma que las crisis permanentes de múltiples sistemas globales interactúan de tal manera que ponen en riesgo las perspectivas de la humanidad. La crisis climática y la crisis financiera, dos emergentes en la agenda internacional de la última oleada globalizadora del siglo XX, se han propagado e intensificado hasta la actualidad. En esa coyuntura, siguiendo al autor, la potencia asiática se erige como un actor clave en el esquema gobernanza financiera del ambiente por sus dimensiones materiales de poder económico-financiero-tecnológico, debido a que, por un lado, representa uno de los mayores emisores de GEI y, por el otro, avanza en la construcción de narrativas estratégicas globales. Este artículo propone analizar a China y la gobernanza global financiera del ambiente dando cuenta de sus características y narrativas y de dos instituciones específicas: el Banco de Desarrollo de China y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

En las últimas dos secciones de la revista, Tesis de grado y posgrado y Reseñas bibliográficas, Lorena Sarvary, graduada distinguida de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Escuela de Gobierno, nos presenta una síntesis de su tesis, titulada: “La Cuestión Malvinas en organismos internacionales y regionales (2012-2022). Una perspectiva desde el estudio de caso comparativo en ONU, OEA y CELAC durante las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández”. Por su parte, Said Chaya y Esteban Tarditti Agüed nos ofrecen una reseña bibliográfica del libro ¿Y ahora a dónde vamos?: nuevos desafíos en el Medio Oriente. Se trata de una obra colectiva que tiene por compiladores a Ornela Fabani y a Ignacio Rullansky, publicada en el año 2023 por la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

A continuación, invitamos al lector a leer cada uno de los aportes que se realizan en este nuevo número de la Revista Política Austral, que representa un fiel reflejo de nuestro compromiso institucional desde la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales con la investigación científica. Agradecemos como siempre a los autores que comparten con nosotros sus investigaciones y al equipo de colegas que nos acompañan en la producción y difusión de la Revista.

Buenos Aires, octubre de 2024

Dr. Alfonso Santiago

Director

Dr. Luciano Bolinaga

Director ejecutivo

Mg. Aldo Javier López

Jefe de edición

Dr. Juan Ignacio Percoco

Coordinador académico

ÍNDICE

OPINIONES Y REFLEXIONES

Breve discusión sobre la izquierda y la derecha en la Argentina reciente

Martín D'Alessandro

109

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

La importancia de los enfoques de base funcionalista para estudiar los procesos de integración regional: aportes desde la tradición liberal de las relaciones internacionales

Aldo Javier López

125

Seguridad estatocéntrica y seguridad multidimensional: auge, decadencia y conflicto entre paradigmas

Verónica C. Fiuza - Gustavo A. Linde

157

Uso político de la historia: efemérides y recursos digitales

Verónica Domínguez - María Inés Montserrat

177

China y la gobernanza global financiera del ambiente en el siglo XXI

Eduardo Codianni

199

TESIS

La Cuestión Malvinas en organismos internacionales y regionales 2012-2022

Lorena Sarverry

215

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

¿Y ahora adónde vamos? Nuevos desafíos en el Medio Oriente

Ornela Fabani e Ignacio Rullansky (compiladores)

Por Said Chaya - Esteban Tarditti Agüed

237

NORMAS EDITORIALES

243

OPINIONES Y REFLEXIONES

BREVE DISCUSIÓN SOBRE LA IZQUIERDA Y LA DERECHA EN LA ARGENTINA RECIENTE¹

MARTÍN D’ALESSANDRO²

Universidad de Buenos Aires. Conicet

Resumen

Este artículo pone en discusión una interpretación de la política argentina en términos ideológicos de derecha e izquierda. Cuestiona la asimilación del peronismo como una fuerza de izquierda y de las coaliciones Cambiemos y Juntos por el Cambio como de derecha. Esa distinción, surgida de la literatura sobre el “giro a la izquierda” en América Latina, no es nítida y necesita una mayor discusión, de igual modo que la equiparación ideológica de todos los opositores al peronismo en el campo de la derecha.

Palabras clave: Argentina, derecha, izquierda.

1 El autor agradece los comentarios de Osvaldo Iazzetta, Lucía Caruncho y Eugenio Koutsovitis.

2 Politólogo. Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Profesor de Ciencia Política (UBA). Investigador (Conicet). Correo electrónico: martindalessa@gmail.com.

Short Discussion on Left and Right in Recent Argentina

Abstract

The article discusses an interpretation of Argentine politics in ideological terms, as right and left. It questions the categorization of Peronism as a leftist force and of the coalitions Cambiemos and Juntos por el Cambio as right-wing. This distinction, which emerged from the literature on the “left turn” in Latin America, is not clear-cut and requires further discussion, as does the ideological grouping of all opponents of Peronism within the right-wing camp.

Key words: Argentina, right, left.

1. Introducción

El triunfo de Javier Milei en las elecciones presidenciales argentinas de 2023 significó una ruptura con la configuración habitual de la competencia política en el país. Históricamente, desde la aparición del peronismo en 1945, la competencia electoral por la presidencia se encuadraba en la disputa entre el peronismo y el no peronismo. Incluso después del régimen autoritario denominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), que significó una merma importante en las identidades políticas tradicionales (Oszlak, 1984), la disputa volvió con la misma forma con la Unión Cívica Radical como eje del no peronismo hasta 2014, y luego con epicentro en el PRO en las alianzas Cambiemos y Juntos por el Cambio a partir de 2015 (Torre, 2003, 2017).

Sin embargo, esta interpretación general no ha sido unánime. En la ciencia política y la sociología política argentinas ha tenido lugar una interpretación diferente del ordenamiento político argentino reciente, que ha privilegiado un clivaje ideológico entre la izquierda (protagonizada por el peronismo en su faz kirchnerista) y la derecha (encarnada por la alianza Cambiemos a partir de su triunfo en las elecciones presidenciales de 2015 y luego por Juntos por el Cambio). En esta breve reflexión, con el único anhelo de contribuir a la conversación sobre el tema, se revisan algunos elementos de esas interpretaciones que, sobre todo a la luz de los acontecimientos posteriores, quizás puedan ser revisadas.

2. El agotamiento del giro a la izquierda

La llegada de Javier Milei, un *outsider* de la política claramente identificado con las ideas de la derecha, puso en tela de juicio el argumento de que la derecha argentina confluía en Cambiemos y luego en Juntos por el Cambio. Esa identificación, promovida también en las filas kirchneristas, fue un argumento ampliamente difundido en la academia, en la prensa e incluso en la militancia política en la última década.

Probablemente, el punto de partida de esa mirada preponderantemente ideológico-espacial de la política argentina haya cobrado fuerza en los primeros años del siglo XXI. La academia produjo una profusa literatura de análisis y estudio de lo que se denominó el “giro a la izquierda” en América Latina. Este concepto aludía, y todavía alude, al ascenso a los poderes ejecutivos de un conjunto de partidos o fuerzas políticas que promovieron una retórica discursiva crítica de las reformas económicas neoliberales de los años noventa y que desarrollaron una serie de políticas tendientes a mejorar la distribución del ingreso y reducir las desigualdades sociales y económicas: Venezuela en 1998, Chile en 2000, Brasil en 2002, Argentina en 2003, Uruguay en 2004, Bolivia, Ecuador y Nicaragua en 2006, Paraguay en 2008 y El Salvador en 2009.

Más allá de las clasificaciones específicas que de ello ha hecho la literatura, la producción giró alrededor de dos ejes centrales: a) el “ideológico-económico”, en relación con las orientaciones político-valorativas bajo las que se construyeron las políticas públicas —socialdemocracias con aumento del gasto social versus países que practicaron políticas más

decididas de intervención estatal en la economía y el alejamiento de la política internacional de Estados Unidos— (Arditi, 2008; Delgado Selley, 2007; Lynch, 2007; Murillo et al., 2011); y b) los “modos de gobierno”, en referencia a las formas en las que se ejerció el poder (Levitsky y Roberts 2011; Weyland, 2009).

También ha habido una controversia sobre la naturaleza de los Gobiernos del giro a la izquierda. Algunas perspectivas destacaron el corte con el neoliberalismo gracias a procesos extraordinarios de bonanzas en sus economías a raíz de la apreciación en los mercados globales de sus recursos naturales o exportaciones primarias (petróleo, gas, *commodities*) a comienzos del siglo XXI (Beasley-Murray et al. 2009; Mazzuca, 2013; Murillo et al., 2011; Weyland, 2009). Este *boom* económico volvía innecesario mantener los postulados neoliberales de aumento de la productividad, eficiencia y competitividad, con lo que el objetivo principal de los Gobiernos podía alinearse con la satisfacción de las demandas populares por una distribución más equitativa del ingreso. Otras perspectivas, en cambio, se enfocaron en los atenuantes en el perfil ideológico y programático de estos Gobiernos, en tanto éstos en realidad habrían articulado sobre todo una narrativa discursiva para canalizar el descontento con el *statu quo* (Castañeda, 2006), siendo en realidad Gobiernos centristas que aceptaron muchas de las políticas neoliberales (Vilas, 2005) o que las desmantelaron con mucha cautela (Nazareno, 2010), por lo que aquella del giro habría sido en realidad una izquierda gradualista y pragmática sin definiciones ideológicas claras (Gargarella, 2014; Vilas, 2005).

En cuanto a los resultados, la literatura también ha identificado matices al señalar que en algunos países hubo avances sustantivos, mientras que en otros las estructuras sociales siguieron siendo tan segmentadas como antes, la pobreza tan escandalosa como antes y la calidad de las reglas y el ejercicio del poder democrático tan arbitrario y/o manipulado como antes, o aun peor.

En cualquier caso, no era muy difícil advertir, como se lo ha hecho en varias ocasiones, que la estabilidad de las políticas de esos Gobiernos, e incluso la expansión de derechos que en varios casos propiciaron, no estaba garantizada, pero no tanto por la orientación ideológica de los Gobiernos subsiguientes, sino por sus límites de factibilidad reales y su dependencia respecto de los precios internacionales (Iazzetta, 2014): a los *booms* (de las *commodities*, de consumo, de recaudación, de gasto público, de emancipación, de autoestima) suelen seguir restricciones o crisis (déficits, emisión, inflación, endeudamiento, ajustes, desencanto).

Pero la llegada de estas restricciones, como se dijo, fue en ocasiones interpretada exclusivamente como producto de factores político-ideológicos, y la salida del giro a la izquierda, en consecuencia, como un inequívoco “giro a la derecha”.

3. ¿Un giro a la derecha?

Lo que la literatura llama habitualmente un “giro a la derecha” podría también interpretarse como un abandono del giro a la izquierda, lo cual es algo distinto.³ Los hechos políticos que dieron origen al abandono del giro a la izquierda son lógicamente más recientes que el giro a la izquierda en sí mismo, por lo que probablemente la academia no ha tenido el tiempo suficiente para estudiarlos más en detalle y/o para publicar una producción más extensa. En consecuencia, a diferencia de la profusa literatura sobre el giro a la izquierda, el análisis académico posterior está menos desarrollado (Rovira Kaltwasser, 2023). Por tal motivo, podría resultar de provecho profundizar la discusión sobre las dimensiones concretas del mencionado cambio.

En el caso argentino, a nuestro entender no está tan claro el corrimiento a la izquierda, ni menos aún a la derecha, al menos hasta el triunfo de Javier Milei. Gené (2024), por ejemplo, aun reconociendo que el triunfo de Cambiemos en 2015 representó un castigo al oficialismo —es decir, en un juego de gobierno y oposición— a causa del deterioro económico y la corrupción del Gobierno saliente más que por un realineamiento ideológico de la sociedad, y reconociendo también que el Gobierno de Cambiemos aceptó parcialmente las políticas distributivas del giro a la izquierda y de la agenda cultural progresista, afirma que, sin embargo, ello no dejó de ser un giro a la derecha (aunque atenuado), dado que buscaba reducir la inflación y el déficit fiscal. Si bien es cierto que tradicionalmente el gasto fiscal está más asociado a la izquierda y el equilibrio fiscal a la derecha (Inglehart y Klingemann, 1976; Klingemann, et al., 1994), la prolijidad en los balances contables del Estado no es en el mundo de hoy una prerrogativa exclusiva de la derecha.⁴ Gené (2024) también reconoce que el Gobierno de Cambiemos “mantuvo una continuidad con el ciclo kirchnerista en términos de políticas sociales y negoció con los movimientos un conjunto de leyes que beneficiaban al mundo de la economía popular” (p. 9), pero aduce que no lo hizo por convicción, sino por razones estratégicas. ¿Es esta distinción una dimensión analítica suficiente para sustentar un “giro a la derecha”? Es difícil imaginar que haya políticos profesionales, sean de derecha, de izquierda, populistas o republicanos, que implementen políticas públicas solo por convicción, sin prestar atención a su impacto estratégico en el plano electoral, político o de la opinión pública. Por ejemplo, en los Gobiernos kirchneristas se implementaron políticas de derechos humanos novedosas tanto para el ideario peronista como para el historial político de los presidentes Néstor y Cristina Kirchner, pero sería muy difícil también para ese caso mensurar cuánto había de convicción y cuánto de especulación político-estratégica en ellas.

Un argumento similar, basado en la distinción entre lo aparente y lo genuino, se encuentra en Stefanoni (2021, pp. 24 y ss.). Para este autor, el triunfo de Cambiemos encarnó

3 La diferencia es sustantiva, pues el abandono del giro a la izquierda sería entonces la salida del poder de los gobiernos mencionados. Luna y Rovira Kaltwasser (2021) hablan, probablemente por esa razón, de un giro a la derecha “atenuado”.

4 Entre los gobiernos atentos a las cuentas fiscales, se podría nombrar incluso a algunos presidentes del giro a la izquierda latinoamericano como Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez, José Mujica, Luis Inácio “Lula” Da Silva y Evo Morales.

el giro a la derecha a pesar de que estaba más cerca de Hillary Clinton que de Trump, de que tuvo rupturas y expulsiones “por derecha”, de que el “macrismo” siempre se negó a inscribirse en una determinada tradición política e intelectual, de que se mostró permeable a varias dimensiones de la cultura progresista, de que se mostró más cerca de la autonomía personal y religiosa que de un catolicismo de viejo cuño, de que “desde la derecha” se lo acusó de keynesiano y de socialismo amarillo, de que en 2015 parecía una opción política “moderna”, y de que no renegaba del progresismo, sino que prometía encarnarlo en una clave antiperonista. Más adelante, el autor también reconoce que Cambiemos no fue de derecha en términos ideológicos y que esos no fueron los términos en los que se inscribió Cambiemos, que, por el contrario, se ubicó en un registro diferente, a saber, en un clivaje populismo-antipopulismo:

... los intentos de transformar esta fuerza social más o menos difusa en un partido de derecha han fracasado (pero este fracaso no solo tiene que ver con razones de tipo ideológico: también se vincula con la forma en que funciona el territorializado campo político argentino, que dificulta la expansión de las nuevas fuerzas, y con el hecho de que Cambiemos aparecía como la única posibilidad de contener la amenaza populista). (Stefanoni, 2021, p. 26)

Sin embargo, a pesar de todos los elementos recién señalados, este autor tampoco duda en asignarle a la coalición en discusión una esencia ideológica, aunque inobservable:

No obstante, eso no quita que Cambiemos contenga una derecha ‘de verdad’ en su seno, ni puede opacar que su triunfo fuera la expresión de un movimiento social más amplio que expresaba una suerte de ‘derecha existencial’ sin representación política concreta. (Stefanoni, 2021, p. 25)

4. ¿El peronismo es de izquierda?

Probablemente, los trabajos sobre el giro a la izquierda de principios de siglo hayan gravitado en adjudicarle al peronismo argentino un carácter inequívocamente de izquierda, como lo hace Vommaro (2023). Gran parte de la literatura tradicional sobre la política argentina ha destacado, por el contrario, el carácter ideológicamente indefinido del peronismo. Lo mismo podría decirse de la Unión Cívica Radical (D'Alessandro, 2023) y de la personalista Coalición Cívica (Morresi, 2023). Incluso al PRO se le ha reconocido una heterogeneidad ideológica, en la medida en que era más bien un partido de “lo nuevo”, antipopulista, con un importante énfasis en temas posmateriales (seguridad, ecología, espacios verdes) y en que dentro de las cinco facciones que componían el partido solo tres de ellas (las facciones “derechista”, “peronista” y “empresarios”) eran culturalmente cercanas a las ideas de derecha, mientras que las dos restantes (la “radical” y la de “ONG”) tenían posiciones cercanas a la centro-izquierda o a una mezcla indefinida (Morresi, 2023; Vommaro y Morresi, 2014).

Por lo tanto, la identificación automática del peronismo en la izquierda y de Cambiemos —y luego, Juntos por el Cambio— en la derecha podría quizás dar vigor a un debate más profundo.

El carácter poco definido en términos ideológicos no es aplicable solo a la mayoría de los partidos políticos argentinos. Las alianzas y coaliciones tampoco tuvieron ese rasgo, sino que fueron principalmente producto de la desnacionalización del sistema de partidos y, por lo tanto, variaron muchísimo entre los diferentes distritos (Clerici, 2015). En 2013, por ejemplo, la UCR compitió sola en algunas provincias (Córdoba, Mendoza, Misiones), aliada con el Partido Socialista y otros socios en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, y con el PRO en Catamarca, Corrientes y Neuquén (Gervasoni, 2018). Por lo tanto, no sería irrazonable poner en discusión el carácter ideológicamente cohesivo de las coaliciones y los partidos en Argentina, que podrían incluso ser considerados como confederaciones de líderes locales sin mayores definiciones ideológicas (Novaro, 2024).

Por otro lado, los sistemas de partidos son reconocidamente afectados por el diseño institucional. En el caso de la Argentina reciente, la introducción de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) en 2013 significó un claro incentivo institucional — más que ideológico— que alentó la formación de coaliciones como Cambiemos. Así, por ejemplo, Novaro (2024) entiende a Cambiemos no como una articulación de derecha, sino como un movimiento pragmático en el juego del no peronismo:

Cambiemos, fue, en síntesis, el resultado a la vez de la renuencia de las fuerzas no peronistas a participar de nuevos entendimientos con el peronismo disidente, fruto de las experiencias frustradas de años anteriores, y de la previsión de que, de cooperar entre sí, esas fuerzas podían llegar al gobierno, dada la profunda división que estaba sufriendo el voto peronista. (p. 118)

Por otro lado, Novaro (2024, p. 123) destaca los recelos ideológicos que los radicales habían experimentado hacia el PRO y hacia Macri en particular.⁵

Para Gené y Vommaro (2023, pp. 298 y ss.), en cambio, el peronismo es de izquierda o centro-izquierda, sin mayores matices, y ejercería la representación exclusiva de los sectores adherentes al intervencionismo estatal y la regulación de los mercados. Pero las interpretaciones ideológicas de la competencia partidaria argentina muestran también que esa variable espacial, además, no sería suficiente. Por ejemplo, al analizar el triunfo de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires en 2015, Giraudy (2017) se propone “... analizar cómo una fuerza de centroderecha pudo atraer a sectores sociales históricamente antagónicos a su ideología” (p. 93). Dado que más adelante la autora sostiene que “la provincia de Buenos Aires ha sido, desde siempre, el bastión peronista por excelencia” (p. 95), es lógico deducir que interpreta que los sectores medios y bajos del conurbano bonaerense han tenido histó-

5 También Gené y Vommaro (2023) reconocen que la UCR no se unió al PRO en 2015 por motivos ideológicos o programáticos, sino por el rechazo republicano al populismo kirchnerista.

ricamente una ideología de izquierda o centroizquierda, y que el peronismo es la expresión política de esa ideología. Sin embargo, y más allá de esta polémica visión, concluye que Cambiemos no se trató de una expresión política de derecha, sino antipopulista:

En el caso del PRO, la estrategia [que lo llevó al triunfo bonaerense de 2015] se enfocó mayoritariamente en la moderación económica, acompañada de un incipiente aumento de la penetración territorial del partido en el Conurbano, así como de un énfasis en temas institucionales. (Giraudy, 2017, p. 111)

5. ¿La Libertad Avanza y Juntos por el Cambio representan lo mismo?

Una visión extendida respecto de las fuerzas de derecha establece una distinción entre una derecha convencional y la ultraderecha. Para esta línea de trabajo, la diferencia estriba en que la ultraderecha es radical y antidemocrática. Así, lo que las diferencia sería más lo sociocultural que lo económico (Rovira Kaltwasser, 2023). Sin embargo, aunque útil, esta diferenciación resulta demasiado restrictiva, al menos para el caso argentino.

Iazzetta (2023) bucea en búsqueda de una explicación en varios otros niveles. Según él, el surgimiento del partido La Libertad Avanza y de Milei como líder no se produjo por una radicalización autoritaria de la sociedad, sino por el malhumor social, el clima de frustración al que dieron lugar los malos resultados del bicoalicionismo —el Frente de Todos versus Juntos por el Cambio— que puso al Estado bajo sospecha creando un nuevo sentido común dominante de mayor predisposición a soluciones drásticas. Para este autor, es una reacción análoga a la que había puesto al mercado bajo sospecha durante la crisis de 2001. En otras palabras, no habría una radicalización de derecha, sino un preponderante enojo social —poca predisposición a la tolerancia, distanciamiento de las instituciones, una dirigencia autorreferencial sospechada de actuar en beneficio propio— que es recogido por Milei, así como veinte años antes fue recogido por el kirchnerismo cuando la revalorización del Estado coincidió con una bonanza económica que le permitió cumplir una función reparadora para con grupos sociales golpeados por las políticas promercado.⁶

Para Morresi (2023), en cambio, el surgimiento de La Libertad Avanza se debe a la confluencia de derechas históricas —liberal-conservadoras y nacionalistas-reaccionarias— que siempre se opusieron a la democracia. Estos sectores confluyeron en el peronismo de

6 El autor lo pone en estos términos: “Que algunas ideas y propuestas extravagantes se vuelvan creíbles para una parte de la sociedad habla más de su hartazgo y desazón con lo existente que de la consistencia y viabilidad de aquellas. Estos fenómenos desnudan fallas en la representación y falta de empatía de los gobernantes y de la dirigencia política con los problemas de la ciudadanía, rasgos que se inscriben en un escenario que algunos autores describen como ‘fatiga democrática’” (Iazzetta, 2023, p. 28). “En un ambiente dominado por el enojo, la frustración e incertidumbre, la ciudadanía tiende a premiar a quienes le brindan certezas, nombran sin tapujos las fuentes de su malestar y desafían la corrección y moderación de una dirigencia que es percibida como responsable de sus padecimientos. Este clima de impaciencia alienta la incorrección política y habilita a que la búsqueda de soluciones prescindiera de los medios que se empleen para alcanzarla. Esa ansiedad despierta interrogantes respecto al costado antiinstitucional de ese discurso y a la viabilidad de sus propuestas dentro de los marcos democráticos” (pp. 32-33).

los años noventa, pero se retiraron cuando algunos años más tarde el peronismo “tomó una identidad ‘nacional y popular’” y un “discurso confrontativo con la derecha” (p. 40). Este autor menciona que, cuando en 2018 Cambiemos abrió la discusión sobre la interrupción voluntaria del embarazo, estos sectores de derecha se movilaron en contra y criticaron al Gobierno por “socialista”. Sin embargo, también afirma que en 2019 Cambiemos ya “encarnaba” la centroderecha “a pesar de estar construida con decenas de políticos con largas trayectorias en el peronismo” (p. 43), a pesar de que el kirchnerismo incluía “a dirigentes con posiciones claramente derechistas en puestos elevados” (p. 43) y a pesar también de que en la oferta electoral de 2019 había opciones de derecha como Juan José Gómez Centurión y José Luis Espert, “un sector a la derecha de Cambiemos que pugnaba por ser representado” (p. 43). Más allá de la duda sobre el “prejuicio sociológico” de suponer que los partidos políticos son reflejo de la necesidad de la representación de grupos sociales (Panbianco, 1993), también se advierten claroscuros en cuanto a una diferenciación ideológicamente nítida entre ambas coaliciones.

De hecho, varios estudios de opinión pública han señalado que La Libertad Avanza recibió, en las primarias y en la primera vuelta electoral de 2023, más votos provenientes del peronismo que de Juntos por el Cambio. Es más, según Morresi y Vicente (2024, p. 71) y Semán y Welshchinger (como se citaron en Morresi, 2023, p. 47), la base social de La Libertad Avanza no es parecida a la de Juntos por el Cambio, sino que se destacan las personas que habían apoyado al peronismo en 2019. ¿Cuál es, entonces, la verdadera naturaleza del fenómeno libertario argentino? ¿Es efectivamente tan clara la distribución de la izquierda y la derecha?⁸

En lo que parece ser un argumento extremo, Morresi (2023) llega a sostener que “se va imponiendo una concepción monista de la política que tensiona, sin romper, al menos por ahora, con la democracia liberal y pluralista que la Argentina viene edificando desde 1983” (p. 50). La democracia y el pluralismo estarían entonces en peligro no por ninguna tendencia autoritaria o intolerante que, en todo caso, podría permear en vastos sectores de la política argentina, sino porque Juntos por el Cambio considera que el populismo es una amenaza a la democracia, como lo prueba, según este autor, el hecho de que en 2020 dos dirigentes periféricos de la coalición (Alberto Assef y José Luis Espert) adhirieron, al igual que Milei,

7 De hecho, según el propio Morresi (2023), en el discurso de Milei hay una fusión de elementos disímiles y heterogéneos que, en nuestra interpretación, previamente podían identificarse tanto en el no peronismo como en el peronismo: “Así, la propuesta de LLA no se agota en un intento de trasladar a la política práctica de una visión teórica con tintes utópicos (...) sino de reunir perspectivas, propuestas y tonos disímiles: de las políticas promercado y a favor del *laissez passer* a referencias positivas al nacionalismo y al nativismo, de las posturas moralmente conservadoras a un lenguaje escandaloso similar al de la *alt-right*, de la celebración del individualismo a la defensa de un orden social jerárquico, del culto a la generación del 37 y a la figura de Alberdi al desprecio por las trabas republicanas a las que se propone saltar por medio de plebiscitos para imponer las reformas que se estiman necesarias” (p. 45).

8 “En primer lugar, parte del aumento electoral de actores de ultraderecha obedece al castigo de los votantes a los incumbentes, quienes en su mayoría hasta hace no mucho tiempo atrás eran de izquierda (...) la hegemonía de las fuerzas de izquierda durante la década de 2000 llegó a su fin producto de una combinación de factores, entre los que destacan el fin del auge del precio de las materias primas, y la politización de escándalos de corrupción que afectaron seriamente la credibilidad de la izquierda” (Rovira Kaltwasser, 2023, p. 10).

a una declaración promovida por el partido español Vox en las que se usa el mismo término (“amenaza”) para referirse al Foro de San Pablo y al Grupo de Puebla.⁹

También Gené y Vommaro (2023) asimilan en un espacio nítidamente definido, sin mayores matices, a Cambiemos, Juntos por el Cambio y La Libertad Avanza. Consideran a este último una mera “diversificación” de la oferta de la derecha en la que ubican también a los otros dos, a pesar de que las restricciones objetivas a la expansión económica habían llegado indefectiblemente e independientemente de las definiciones ideológicas:

El modelo económico basado en una regulación intensiva del comercio exterior por parte del Estado, la promoción del consumo interno vía aumentos de salarios y de prestaciones sociales del Estado ya había mostrado serios problemas, evidenciados con la devaluación del peso producida en enero de 2014. (p. 26)

Esta mirada, que entiende al peronismo y a Juntos por el Cambio como “dos coaliciones enfrentadas en términos programáticos” (Gené y Vommaro, 2023, p. 302) y no como una expresión de un antagonismo entre peronismo y no peronismo (o a su traducción en términos de populismo y antipopulismo) termina contribuyendo a obturar las convergencias —muchas, precisamente, programáticas—¹⁰ y a retroalimentar conceptualmente una polarización discursiva democráticamente perjudicial. Por ejemplo, la asimilación del Gobierno de Cambiemos con la dictadura militar (tanto por las políticas que supuestamente implementaba como por las prácticas represivas que supuestamente alentaba), que fue tan popular tanto en la militancia como en los discursos de los dirigentes, no contribuyó ni a un mejor diagnóstico político ni a mejorar la calidad de la conversación pública.

En definitiva, estos autores ubican a La Libertad Avanza como una manifestación que comparte claramente un espacio ideológico con Juntos por el Cambio.¹¹ En cambio, Annunziata (2023) lo ve como un fenómeno de una antipolítica que es transversal a las ideologías tradicionales, lo cual está más en sintonía con estudios que muestran que el voto a Milei y la adhesión posterior a su Gobierno se deben más a un rechazo a algo que a una adhesión a algo: “Milei ascendió en la opinión pública sobre la base de un discurso antipolítico, tal como lo venimos definiendo en estas páginas” (p. 62).¹²

9 También parece algo extremo el argumento de Vommaro (2017), según el cual la desregulación económica —que en rigor Cambiemos no realizó, según Vommaro y Gené (2023, pp. 298 y ss.), gracias a que el peronismo lo impidió— ocultaba una intención violenta: “... Cambiemos nace con la desregulación y la liberación de las energías privadas como motor, y para eso está dispuesta a dar peleas en diferentes ámbitos, que comprenden discursos que atizan el conflicto e incluso, en muchos casos, intensifican la lógica polarizada de la política argentina (...) Esa idea encierra una violencia —contra los grupos sociales que no forman parte de ese proyecto, por ejemplo— que el hacer de la gestión pretende ocultar” (Vommaro, 2017, p. 16).

10 Ver D'Alessandro (2013).

11 En la misma línea, Balsa (2024, p. 243) se refiere a ambas como a “las dos fuerzas neoliberales”.

12 “El discurso antipolítica apunta más bien a la política cartelizada y los privilegios derivados de la pertenencia a este grupo social. El formar parte de la ‘clase política’ transformaría, según este discurso, a los dirigentes en personas privilegiadas que no obtienen sus ventajas por el mérito propio, sino por el funcionamiento de un sistema en el que sus miem-

Podría decirse entonces que, en rigor, Cambiemos no compartió muchos rasgos que la literatura asocia a la derecha (privatización de empresas públicas, reducción de la asistencia social y del aparato público en general, reivindicación de Gobiernos autoritarios, relativización del valor legal de los derechos humanos) ni tampoco los rasgos habituales asignados a la ultra derecha, la derecha radical y/o alternativa (discriminación y/o exclusión de minorías, inclinaciones iliberales, populistas y/o antidemocráticas, nacionalismo, xenofobia, supremacismo, anticorrección política, racismo, organicismo, intolerancia, agresividad, culto a la personalidad, cuestionamiento de las instituciones políticas republicanas o restauración de un pasado mejor). Al contrario, algunos de estos rasgos de radicalización pueden encontrarse en varias de las experiencias de los gobiernos del giro a la izquierda.

6. A modo de cierre

Recopilando lo expuesto hasta aquí, no resultaría descabellado sostener que el presidente Milei no ganó las elecciones por el peso de las derechas tradicionales de la Argentina ni a causa de una derechización objetiva de la sociedad (Gamboa, 2024), que no se verifica tampoco a nivel regional (Rovira Kaltwasser, 2023), sino por el hastío frente al protagonismo y la movilización de algunos grupos minoritarios, por el deseo de castigar al Gobierno saliente y, un poco más allá, por el vacío de representación que generaron los fracasos de los malos Gobiernos de Mauricio Macri y de Alberto Fernández.¹³ De hecho,

resulta difícil pensar que la derecha pueda ganar elecciones si mantiene una oferta programática centrada en la idea de que la mano invisible del libre mercado puede por sí sola solucionar los problemas de pobreza e inequidad característicos de la región. (Rovira Kaltwasser, 2023, p. 7)

A poco menos de un año de Gobierno, el presidente Milei está teniendo éxito en la estabilización de la economía y en la reducción de la inflación. Lógicamente, esos resultados no son inocuos respecto a quiénes y en qué medida absorben los costos de esas políticas, pero ellas están teniendo un apoyo sostenido en muy amplios sectores de la opinión pública. De hecho, la popularidad del Gobierno le está permitiendo recibir apoyos de sectores diversos de la política, provenientes mayoritariamente del PRO, pero también de la UCR y del peronismo. Por lo tanto, la diferenciación ideológica entre la izquierda y la derecha, y sobre todo la identificación de la izquierda con el peronismo y de la derecha con el no peronismo, quizás no sean las premisas más precisas para decodificar la política argentina.

bros se protegen y favorecen entre sí, más allá del partido al que pertenezcan. Por eso el discurso antipolítico mantiene un profundo recelo hacia los partidos políticos y una valoración intensificada de las figuras *outsiders*" (Annunziata, 2023, p. 56).

13 Balsa (2024) muestra interesantes estudios de opinión pública en los que, por ejemplo, la autopercepción como "de derecha" pasó del 7 por ciento en 2021 al 18 por ciento en 2023. Sin embargo, esto podría deberse también a la mera movilización electoral de la candidatura presidencial de Milei.

Desde luego, tampoco deberían desecharse ni tampoco, en consecuencia, se ha querido aquí sostener que los y las colegas que las enarbolan estén necesariamente equivocados. Muchísimo menos se ha buscado defender Gobiernos, partidos o dirigentes políticos, lo cual sería tan equívoco como inútil.

La llegada al gobierno de La Libertad Avanza quizás pueda ser una nueva oportunidad para el análisis conceptual de la política argentina, tanto del presente como del pasado. Ello podría permitir dilucidar con más claridad estas inconsistencias, reales o aparentes. La decodificación de nuestros posicionamientos puede encontrar una base interesante tanto en términos de gobierno-oposición —en los que las posturas de líderes y partidos no dependen tanto de la ideología, sino de si se están en el Gobierno o no— como en los trabajos de Ostiguy (2024) acerca de confrontación de estilos e identificaciones socioculturales.

Aquí simplemente se ha querido contribuir, aun con el defecto imperdonable de haber omitido innumerables argumentos y autores importantes, a la idea de que la complejidad de la política argentina necesita más discusiones y debates para poder ser abordada de manera completa.

Bibliografía

- Annunziata, R. (2023). La antipolítica contemporánea y el fenómeno Javier Milei. En Avritzer, L., Peruzzotti, E. y Iazzetta, O. (Orgs.), *La antipolítica y los desafíos de la democracia argentina*, Buenos Aires (pp. 55-74). Prometeo.
- Arditi, B. (2008). Arguments about the Left Turns in Latin America. A Post-Liberal Politics? *Latin American Research Review*, 43, 59-81.
- Balsa, J. (2024). *¿Por qué ganó Milei? Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Beasley-Murray, J., Cameron, M. A. y Hershberg, E. (2009). Latin America's Left Turns: An Introduction. *Third World Quarterly*, 30(2), 319-330.
- Castañeda, J. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, 85(3), 28-43.
- Clerici, P. (2015). La congruencia aliandista de los partidos argentinos en elecciones concurrentes (1983-2011). *Estudios Políticos*, (36), 143-170.
- D'Alessandro, M. (2013). Las plataformas electorales en la argentina moderna. *América Latina Hoy*, (5), 107-139.
- D'Alessandro, M. (2023). Auge, caída y resistencia de la UCR (1983-2023). *Estudios Sociales*, (Número especial). <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/EstudiosSociales/article/view/13094/17981>.
- Delgado Selley, O. (2007). El desempeño económico de las izquierdas latinoamericanas. *Metapolítica*, (56), 20-25.
- Gamboa, R. (17 de octubre de 2024). Pierre Ostiguy: "La identificación profunda con Milei no se ha logrado todavía, el pegamento aún no se secó y podría ser que las partes se deshagan". *El Estadista*. https://economista.com.ar/politica/pierre-ostiguy-la-identificacion-profunda-milei-ha-logrado-todavia-pegamento-aun-seco-podria-ser-partes-deshagan-n78563#google_vignette.
- Gargarella, R. (2014). La izquierda que no es. Sobre el concepto de "izquierda" en *The Resurgence of the American Left*. *Política y Gobierno*, XXI(2).

- Gené, M. (2024). El ascenso de la derecha electoral argentina en el siglo XXI. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 33(1).
- Gené, M. y Vommaro, G. (2023). *El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*. Siglo XXI.
- Gervasoni, C. (2018). Argentina's Declining Party System: Fragmentation, Denationalization, Factionalization, Personalization, and Increasing Fluidity. En Mainwaring, S. (Ed.), *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 255-290). Cambridge University Press.
- Giraudy, E. (2017). De la dominación peronista a la victoria del PRO. Las estrategias electorales de la centroderecha en el Conurbano bonaerense. En Zarazaga, R. S. J. y Ronconi, L. (Comps.), *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad* (pp. 93-112). Siglo XXI.
- Iazzetta, O. (2014). Tres décadas de democracia en tres dimensiones. En Cheresky, I, Iazzetta, O., Martín, L., Naishtat, F. y Quiroga, H, *Pensar la política hoy. Treinta años de democracia* (pp. 49-77). Biblos.
- Iazzetta, O. (2023). Enojo social, fatiga democrática y una nueva derecha. En Avritzer, L., Peruzzotti, E. y Iazzetta, O. (Orgs.), *La antipolítica y los desafíos de la democracia argentina* (pp. 25-34). Prometeo.
- Inglehart, R. y Klingemann, H. D. (1976). Party Identification, Ideological Preference and the Left-Right Dimension among Western Mass Publics. En Budge, I., Crewe, I. y Farlie, D. (Eds.), *Party Identification and Beyond: Representation of Voting and Party Competition* (pp. 243-273). Wiley and Sons.
- Kitschelt, H. y Hellemans, S. (1990). The Left-Right Semantics and the New Politics Cleavage. *Comparative Political Studies*, 23(2), 210-238.
- Klingeman, H. D., Hofferbert, R. I. y Budge, I. (1994). *Parties, Policies, and Democracy*. Westview Press.
- Levitsky, S. y Roberts, K. M. (Eds.). (2011). *The Resurgence of Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Luna, J. P. y Rovira Kaltwasser, C. (2021). Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1).
- Lynch, N. (2007). What the 'Left' Means in Latin American Now. *Constellations*, 14(3), 373-383.
- Malamud, A. (2018). América Latina: giro a la izquierda, media vuelta, ¡March! En Malamud, A., *El oficio más antiguo del mundo. Secretos, mentiras y belleza de la política* (pp. 211-241). Capital Intelectual.
- Mazzuca, S. L. (2013). The Rise of Rentier Populism. *Journal of Democracy*, 24(2), 108-122.
- Morresi, S. D. (2023). Apuntes en clave sociohistórica sobre la derecha "liberal/libertaria" en la Argentina. En Avritzer, L., Peruzzotti, E. e Iazzetta, O. (Orgs.), *La antipolítica y los desafíos de la democracia argentina* (pp. 35-54). Prometeo.
- Morresi, S. y Vicente, M. (2024). Rayos en el cielo encapotado: la nueva derecha como una constante irregular en la Argentina. En Semán, P. (Coord.), *Está entre nosotros* (pp. 43-80). Siglo XXI.
- Murillo, M. V., Oliveros, V. y Vaishnav, M. (2011). Economic Constraints, and Presidential Agency. En Levitsky, S. y Roberts, K. M. (Eds.), *The Resurgence of Latin American Left* (pp. 52-70). The Johns Hopkins University Press.
- Nazareno, M. (2010). ¿Hace la izquierda la diferencia? La política socio-económica en el "giro a la izquierda" de América Latina. *Estudios*, (23-24), 175-191.
- Novaro, M. (2024). *Por qué es tan difícil gobernar Argentina. Y cómo nuestros presidentes y coaliciones podrían hacerlo mejor*. Fondo de Cultura Económica.
- Ostiguy, P. (2024). Populismo y sistemas de partidos. En D'Alessandro, M. y Dufour, G. (Orgs.), *Lecciones sobre la incertidumbre en política II* (pp. 47-92). Eudeba.
- Oszlak, O. (1984). Privatización autoritaria y recreación de la escena pública. En Oszlak, O. (Comp.), *Proceso, crisis y transición democrática/1*. CEAL.
- Panebianco, A. (1993). *Modelos de partido*. Alianza.
- Rovira Kaltwasser, C. (2023). *La ultraderecha en América Latina: definiciones y explicaciones*. Fundación Friedrich Ebert.
- Stefanoni, P. (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Siglo XXI.
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, 42(168), 647-665.

Torre, J. C. (2017). Los huérfanos de la política de partidos revisited. *Revista SAAP*, 11(2), 241-249.

Vilas, C. (2005). La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares. *Nueva Sociedad*, (197), 84-99.

Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Siglo XXI.

Vommaro, G. (2023). *La ultraderecha en Argentina: entre el oportunismo y la innovación de Milei*. Fundación Friedrich Ebert.

Vommaro, G. y Morresi, S. D. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*, 8(2).

Weyland, K. (2009). The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory. *Comparative Politics*, 41(2), 145-164.

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

LA IMPORTANCIA DE LOS ENFOQUES DE BASE FUNCIONALISTA PARA ESTUDIAR LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: APORTES DESDE LA TRADICIÓN LIBERAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES¹

ALDO JAVIER LÓPEZ²

Universidad Austral

Recibido: 02/08/2024

Aceptado: 12/09/2024

Resumen

Este artículo procura destacar la trascendencia que tienen los enfoques de raíz funcionalista para estudiar los procesos de integración regional, los cuales constituyen un objeto de estudio destacable de las Relaciones Internacionales como disciplina, debido a la proliferación de estos desde la última década del siglo pasado y, especialmente, desde el inicio del nuevo siglo. Los enfoques teóricos utilizados para ello se han enmarcado inicialmente en la “tradición liberal de las relaciones internacionales”, principalmente en los de raíz funcionalista. No obstante, coexisten una serie de críticas desde el ámbito académico sobre el uso de estos enfoques por cuestiones de aplicación y vigencia. No obstante, tanto el funcionalismo como sus derivados teóricos —el neofuncionalismo, el neo-neofuncionalismo y el neoinstitucionalismo— han aportado importantes generalizaciones en el ámbito de la teoría de la integración y, transitivamente, a las teorías de las relaciones internacionales, debido fundamentalmente al carácter acumulativo de estos y su consecuente validez para ser aplicados a experiencias integrativas en diversas latitudes. Estos enfoques permiten explicar las razones por las cuales una serie de Estados sobera-

1 Resulta importante aclarar que las consideraciones y conclusiones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de su pertenencia institucional.

2 Diplomático argentino egresado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), *PhD(c) in Political Science and International Studies* - University of Birmingham, magíster en Integración Latinoamericana y Especialista en Políticas de Integración por la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente cumple funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación Argentina en la Dirección de Europa como funcionario a cargo de la Unión Europea, entre otros países. En el exterior se desempeñó como jefe de Cancillería de la Embajada de la República Argentina ante la República de Corea y cumplió funciones en la Embajada argentina ante la República Popular China y en el Centro de Promoción Argentina en Barcelona. Miembro del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), profesor de Política Exterior Argentina y miembro del Centro de Estudio de Asia en la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral.

Correo electrónico: aldojavierlopez2024@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3630-6896>.

nos resuelven fundar una organización internacional de carácter regional económico-comercial, como también ayudan a exponer la dinámica de las instituciones de la organización internacional establecida y estudiar el comportamiento de los Estados integrantes del proceso.

Palabras clave: integración regional, teoría de la integración, teoría de las relaciones internacionales, regionalismos, organizaciones de integración regional.

The Importance of Functionalist-Based Approaches to the Study of Regional Integration Processes: Contributions from the Liberal Tradition of International Relations

Abstract

This article seeks to highlight the significance of functionalist approaches to the study of regional integration processes, which constitute an important object of study in International Relations, due to their proliferation since the last decade of the last century and, especially, since the beginning of the new century. The theoretical approaches used for this purpose have initially been framed within the 'Liberal Tradition of International Relations', mainly those with functionalist roots. However, there are a number of academic criticisms of the use of these approaches, due to questions of application and validity. However, both Functionalism and its theoretical derivatives, Neo-Functionalism, Neo-Neo-Functionalism and Neo-Institutionalism, have provided important generalizations in the field of Integration Theory and, transitively, in the Theories of International Relations, mainly due to their cumulative nature and their consequent validity to be applied to integrative experiences in different latitudes. These approaches make it possible to explain the reasons why a series of sovereign states decide to found an international organization of a regional economic-commercial nature, as well as to explain the dynamics of the institutions of the established international organization and to study the behavior of the States involved in the process.

Key words: regional integration, integration theory, international relations theory, regionalisms, regional integration organizations.

1. Introducción

Desde mediados del siglo pasado, pero con mayor intensidad desde la década de 1990 y principios de siglo, el fenómeno de la integración regional ha sido un importante objeto de estudio en el ámbito disciplinar de las Relaciones Internacionales. Desde entonces, se han ido constituyendo enfoques teóricos destinados a las investigaciones sobre esquemas de integración regional. Estas aproximaciones teóricas permiten explicar las razones por las cuales una serie de Estados soberanos deciden crear una organización internacional de carácter regional cuyo fin principal sea la integración económico-comercial. Asimismo, ayudan a exponer la dinámica de las instituciones de la organización internacional creada y contribuyen a estudiar el comportamiento de los Estados integrantes del proceso durante el ejercicio de su membresía en la asociación.

Los primeros abordajes sobre los procesos de integración regional se enmarcaron en la “tradición liberal de las relaciones internacionales”, principalmente sus enfoques de raíz “funcionalista”. Algunos exponentes de la literatura especializada han criticado estos enfoques por dos motivos fundamentales. Primero, porque ellos no podrían ser aplicables a experiencias extraeuropeas por haber surgido en un contexto único. Segundo, porque se argumenta que estos quedaron obsoletos en la década de 1960 por no contemplar interferencias “westfalianas” en el proceso. No obstante, desde el punto de vista de este trabajo, actualmente los abordajes teóricos de base funcionalista son de suma utilidad para aquellas investigaciones que tienen como objeto de estudio el fenómeno de la integración regional, debido a que se ha demostrado que pueden ser utilizados para analizar experiencias integracionistas fuera del área del viejo continente y que el carácter acumulativo de estos le otorgan plena vigencia.

Ante lo expuesto, este trabajo se divide en cinco apartados, además de la presente introducción y las correspondientes conclusiones. El primero de ellos refiere a las delimitaciones conceptuales, debido esencialmente a que en el ámbito disciplinar de las Relaciones Internacionales existen distintas interpretaciones sobre conceptos que usualmente se dan por asumidos, entre ellos: “regionalismo”, “regionalización”, “integración regional”, “organizaciones de integración regional”, “teoría de la integración regional”, “enfoques teóricos”, “regionalismo comparado” y “tradiciones de las relaciones internacionales”, los cuales —por el objetivo de este artículo— se encuentran entrelazados. El segundo describe el funcionalismo como primera formulación teórica en el marco de la teoría de la integración y su impacto sobre los posteriores estudios sobre integración regional. El tercero aborda el neofuncionalismo, enfoque que vincula inicialmente la teoría y la práctica con el funcionamiento de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE)³ y en experiencias latinoamericanas

3 La Comunidad Económica Europea (CEE) fue una organización de integración regional creada por el Tratado de Roma de 1957, antecesora de la actual Unión Europea (UE), la cual se constituyó mediante el Tratado de Maastricht de 1992.

como el Mercado Común Centroamericano (MCCA),⁴ el Pacto Andino⁵ y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).⁶ El cuarto presenta el neo-neofuncionalismo, basado en los aportes revisionistas producto de la crisis del proceso de integración europeo y latinoamericano entre la segunda mitad de la década de los sesenta y principio de los ochenta. El quinto expone una síntesis teórica producto del renovado interés en la década de los noventa y en el primer decenio del siglo XXI por los enfoques de base funcionalista y el institucionalismo clásico, es decir, el neoinstitucionalismo, con sus diversas variantes y aplicaciones extraeuropeas

En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo resaltar la importancia de la utilización de los enfoques de raíz funcionalista al momento de abordar un proyecto de investigación sobre un esquema de integración regional.

2. Delimitaciones conceptuales

En general, en el ámbito disciplinar de las Relaciones Internacionales, y en particular en el campo de los estudios sobre integración regional, resulta necesario establecer una serie de premisas y conceptualizaciones, debido esencialmente a la importante falta de consenso académico en la utilización de ciertos términos esenciales para una investigación científica que tenga como objeto de estudio los procesos de integración regional. En este sentido, es significativa la afirmación de Haas (1970) sobre que el fenómeno de la integración resulta extremadamente complejo y multidimensional, respecto del cual es difícil encontrar unas nociones mínimamente aceptadas por la generalidad de los especialistas.

2.1 Regionalismo, regionalización e integración regional

En el marco de un trabajo abocado a abordar la integración regional, resulta necesario señalar que existen una serie de vocablos que usualmente se utilizan como sinónimos, pero que resulta necesario distinguirlos. Los conceptos de “regionalismo”, “regionalización”, “integración regional”, “organizaciones de integración regional”, “teoría de la integración regional”, “enfoques teóricos”, “regionalismo comparado” y “tradiciones de las relaciones

4 El Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue establecido por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960. Está integrado actualmente por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

5 El Pacto Andino fue la denominación que se le otorgó al esquema de integración surgido tras la firma del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969 por Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú. Luego abandonaría el proceso Chile e ingresaría Venezuela. A partir de 1996, con un reimpulso del proceso, pasaría a denominarse Comunidad Andina de Naciones (CAN). Venezuela abandonaría el esquema en 2006 para solicitar su ingreso al Mercosur como miembro pleno.

6 La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) fue una organización internacional creada mediante el Tratado de Montevideo de 1960 por la Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay; con posterioridad se adhirieron Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Las dificultades para alcanzar sus fines llevaron a su sustitución por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a través del Tratado de Montevideo de 1980.

internacionales” son generalmente controvertidos en el campo de estudio de la Relaciones Internacionales. Por todo ello, se procede a tomar posición en cada concepto.

2.1.1 Regionalismo y regionalización

El vocablo “regionalismo” refiere a las iniciativas de agentes gubernamentales para intensificar las relaciones económicas, comerciales y políticas entre los Estados. Este concepto se asienta sobre un marco institucional de carácter regional. Se coincide con Mellado (2013) que cuando se generaron los primeros procesos de integración, cohabitaban dos visiones sobre el concepto de Regionalismo:

(...) una que se ajustaba a la ortodoxia clásica y se adecuaba a las exigencias del sistema formal del Acuerdo General de Tarifas y Aranceles Aduaneros/GATT (...) y otra fundamentada en las ideas estructuralistas de la Comisión Económica para América Latina/CEPAL sobre el desarrollo, por lo que la integración era instrumental al proceso de industrialización tendiente a superar la condición periférica de los países latinoamericanos. (p. 137)

Este artículo adopta la perspectiva ortodoxa, en la cual los regionalismos están enmarcados en las “Excepciones al Principio de la Nación más Favorecida (PNMF)” estipuladas en el artículo 24 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), las cuales se manifiestan a través de áreas de preferencia económicas, zonas de libre comercio y uniones aduaneras, que serán abordadas en el próximo apartado. La formación de estas regiones está vinculada a los fenómenos de cooperación regional interestatal promovida por las políticas exteriores de los Estados, que luego de un periodo considerable podrían alcanzar una identidad regional.

En contraste, el concepto de “regionalización” indica un conjunto de procesos tendientes a intensificar las relaciones entre agentes estatales y no estatales que pertenecen a una misma región geográfica. El carácter institucional del “regionalismo” no siempre está presente ni es absolutamente necesario en la “regionalización”. Este proceso se da por la intensificación de las relaciones económicas en las cuales subyacen intereses políticos, económicos y culturales.

En suma, el “regionalismo” se genera “desde arriba”, es decir, desde el poder estatal, mientras que la “regionalización” surge “desde abajo”, con motivaciones fundamentalmente de actores no estatales que influyen sobre el Estado para iniciar un proceso de “regionalización”.

2.1.2 Integración regional y organizaciones de integración regional

Resulta imperativo, para el objeto de este artículo, definir el alcance del concepto de integración regional. Ello no debe llamar la atención ni considerarse una obviedad; existen

confusiones al momento de hacer referencia a tal proceso. El concepto es relativamente joven, pero su uso es de constante crecimiento, incluso más allá de Europa, y particularmente con el fin de la Guerra Fría (Jupill et al., 2013). Como se explicó en el apartado anterior, este artículo —en términos conceptuales— se ajusta a la perspectiva de la ortodoxia clásica sobre el término “regionalismo”.

Tras la Segunda Guerra Mundial (SGM) y la fallida puesta en marcha de la Organización Internacional de Comercio⁷ (OIC) en 1947, una serie de países firmaron el GATT, el cual instituyó excepciones al Principio de la Nación Más Favorecida,⁸ es decir, los ACRs. Mencionar un ACR es hacer referencia a un acuerdo internacional entre dos o más partes que tienen como objetivo eliminar los obstáculos al comercio.⁹ De acuerdo con el GATT, los ACRs pueden tener las siguientes formas: acuerdo de preferencia arancelaria, zona de libre comercio y unión aduanera.¹⁰ Resulta importante explicar que algunos ACRs pueden implicar un proceso de integración regional si las partes contratantes así lo deciden. Para que ello ocurra, el acuerdo debe contemplar un sistema institucional que administre —entre otras cuestiones— los costos y los beneficios de la integración, como también los objetivos de la organización internacional que formen. En este sentido, la UE¹¹ y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)¹² constituyen ACRs cuyos miembros decidieron desarrollar un proceso de integración regional a través de un sistema institucional, aunque el primer ejemplo lo hace bajo la forma de una unión aduanera; y el segundo, desde una zona de libre comercio. El Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)¹³

7 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en la capital cubana en 1947, adoptó la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio, que tenía por objeto el establecimiento de una organización multilateral de comercio. Las partes procuraban constituir el tercer pilar del orden económico mundial junto al Fondo Monetario Internacional y el Grupo Banco Mundial, instituciones creadas a través de los Acuerdos de Bretton Woods en 1944. Por diversas razones, tal instrumento jurídico nunca entró en vigor. En su lugar, veintitrés países aprobaron el GATT, un instrumento con fungió como regulador del comercio internacional hasta la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994.

8 El “Principio de la nación más favorecida” establece que, si se le concede a un país una ventaja de carácter comercial, se tiene concederles también a todos los demás miembros del GATT (OMC a partir de 1994).

9 Ver: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/scope_rta_s.htm.

10 Resulta importante aclarar que, en el acuerdo general de 1947, sólo se contemplaron la zona de libre comercio y la unión aduanera. Recién en la Ronda Tokio del GATT de 1979 (VII Conferencia del GATT), a través de la Cláusula de Habilitación, se autorizaron los acuerdos de preferencia arancelaria. Un ejemplo de esta excepción es la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI).

11 La UE es una organización regional internacional creada por el Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992; es la sucesora de la CEE. Actualmente posee veintisiete miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia.

12 La AELC —también conocida por sus siglas en inglés EFTA, por European Free Trade Association— es un bloque comercial (ALC) creado el 4 de enero de 1960 por la Convención de Estocolmo como alternativa a la CEE (1957) e integrada inicialmente por Austria, Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Entró en vigor en junio de 1960. En 1961, entró Finlandia; en 1970, Islandia; y en 1991, Liechtenstein. Actualmente solo tiene cuatro miembros: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. La sede de la organización se encuentra en la ciudad de Ginebra, Suiza.

13 El T-MEC fue firmado el 30 de septiembre de 2018. Este acuerdo es sucesor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —en inglés, North American Free Trade Agreement (NAFTA)— firmado por los mismos

también es un ACR, el cual adoptó el modelo de zona de libre comercio, pero carece de los atributos de una organización internacional al no contar con una institucionalidad que desarrolle un proceso de integración regional. El Mercosur, siguiendo los lineamientos del Tratado de Asunción (TA) y el Protocolo de Ouro Preto (POP), formaría un ACR con el carácter de una unión aduanera, siempre bajo el paraguas de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), una organización internacional que representa una inmensa área de preferencias arancelarias habilitada para funcionar legalmente por la Ronda de Tokio de 1979 (López, 2023).

Resulta importante mencionar, atento a la estructura del Mercosur, que en la década de 1960 —más allá de la nomenclatura del GATT— Béla Balassa¹⁴ (1964) propuso cinco etapas para describir un proceso de integración regional. Estas fases excedieron la denominación instaurada por el GATT en 1947 y 1979, ellas son: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y comunidad económica. Desde esta clasificación, por un lado, la UE sería un ACR que adoptó —luego de un largo proceso— una comunidad económica; por el otro, la EFTA constituiría un ACR que adoptó la forma de una zona de libre comercio. El Mercosur, siguiendo la enumeración de Balassa y acorde con los objetivos planteados en sus tratados constitutivos, sería un ACR bajo la categoría de mercado común.

Asimismo, Haas (1958) definió inicialmente a la Integración Regional como “(...) el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (p. 33). Luego, redefinió el concepto al afirmar que la integración regional puede ser definida como el proceso por el cual los Estados nacionales “se mezclan, se confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver sus conflictos mutuos” (Haas, 1971, p. 6). Posteriormente, Malamud y Schmitter (2006) le añaden que ello lo “hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros” (p. 17).

En suma, desde la perspectiva de este artículo, un proceso de integración regional es aquel que se enmarca en el diseño institucional de una organización internacional de carácter regional, la cual tiene como objetivo principal la integración económico-comercial y que adopta las excepciones al Principio de la Nación Más favorecida, enunciadas inicialmente en el GATT y consolidadas en la OMC, cuyas instituciones pueden recorrer distintos ciclos en su desarrollo en función de su nivel de autoridad y materias a abordar, las cuales son establecidas por el nivel de lealtad al proceso.

Atento a lo definido en el apartado anterior, una organización de integración regional

países el 8 de diciembre de 1992.

14 Béla Alexander Balassa (1928-1991) fue un economista húngaro, profesor de la Johns Hopkins University y consultor del Banco Mundial.

constituye una asociación nacida a través de un tratado internacional entre Estados; cuenta con una estructura institucional permanente, personería jurídica internacional y el objetivo de desarrollar un proceso de integración regional entre las partes.

En este sentido, para los fines de este trabajo, a nivel global existen actualmente solo quince organizaciones de integración regional, ellas son: European Union (1958/1992), European Free Trade Association (1960), Mercado Común Centroamericano (1960), Asociación Latinoamericana de Integración (1960-1980), Association South East Asian Nations (1967), Southern African Customs Union (SACU, 1969), Comunidad Andina de Naciones (1969/1996), Caribbean Community (1973), Cooperation Council for the Arab States of the Gulf (1981), Mercado Común del Sur (Mercosur, 1991), Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (1994), Communauté Économique & Monétaire de l'Afrique Centrale (1994), East African Community (2001) y Unión Económica Euroasiática (UEE, 2014).

2.2 Teoría de la integración regional y enfoques teóricos

A pesar de que existe un importante número de especialistas que adhieren a la postura de que “teoría de la integración” es aludir inevitablemente a la “teoría de la integración europea” (Briceño Ruiz, 2018; Burgess, 2000; Del Arenal, 2005; Diez y Wiener, 2009; Dougherty y Pfaltzgraff, 2013), se considera que el término más adecuado es el genérico “teoría de la integración regional”, debido a que existe una abundante cantidad de literatura especializada sobre regionalismo comparado, la cual permite identificar la aplicación de preceptos teóricos en geografías distintas (Choi y Caporaso, 2006; Haas, 1961, 1967; Haas y Schmitter, 1964; López, 2010a, 2010b, 2010c; Malamud, 2010; Malamud y Schmitter, 2006; Mattli, 2005; Schmitter, 2005, 2010).

Resulta innegable que las razones por las cuales los Estados se asocian voluntariamente para constituir una organización de integración regional son similares en todos los continentes, como también las condiciones necesarias para que surjan (Haas y Schmitter, 1964). Específicamente en el ámbito de América Latina (LATAM), resulta relevante mencionar la identificación del potencial integrador en el Mercosur, que puede ser útil para entender el desarrollo de las organizaciones de integración regional en otros lugares del mundo (Malamud, 2010; Malamud y Schmitter, 2006; Schmitter, 2010; Oyarzún Serrano, 2008).

Por ello, para este ensayo, la teoría de la integración regional es un conjunto de proposiciones generales falsables sobre temas vinculados a la integración económico-comercial de Estados a través de una organización internacional, que generalmente tienen una continuidad geográfica, lo cual define su carácter regional y que luego puede sumar tópicos extraeconómicos-comerciales.

Una vez determinada la naturaleza de la teoría de la integración regional, resulta necesario abordar el concepto de “enfoque teórico”, el cual engloba el punto de vista o perspectiva teórica metodológica que dirige la estrategia general de la reflexión sobre un objeto de es-

tudio dado. Estos desempeñan tres funciones: primero, opera como un conjunto sistemático de criterios y procedimientos para ayudar a resolver los problemas de las percepciones, indica qué es lo que interesa y cómo encontrarlo; segundo, proporciona un marco para la organización intelectual de las percepciones de relevancia, donde se hace hincapié en determinadas variables, jerarquización de datos y formulación de hipótesis; tercero, proporciona un lenguaje común o un marco de comunicación para los investigadores, es decir, palabras, conceptos, categorías y pautas de explicación (Börzel y Risse, 2016).

En resumen, un enfoque representa una perspectiva intelectual compartida por una comunidad de investigadores que cooperan y compiten para desarrollarlo y convertirlo en una teoría más sistemática. La teoría a la que aspiran estas comunidades de estudiosos suele considerarse como una especie de conjunto de afirmaciones generales de enunciados universales interrelacionados capaces de ser comprobados empíricamente. Proporciona descripciones, explicaciones y, a menudo, predicciones sobre el mundo empírico, con referencia al cual se perfecciona y reformula constantemente (Börzel y Risse, 2016).

2.3 Regionalismo comparado

No cabe duda de que el proceso europeo ha sido un fenómeno histórico que ha surgido en un contexto específico, sin precedentes históricos y sin paralelismos contemporáneos. No obstante, la experimentación de los seis miembros originales de la CEE —Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, Luxemburgo— representó una tendencia que afectaría a otras partes del mundo.

No se está de acuerdo con Briceño Ruiz (2018) en lo relativo a que el proceso de integración europeo no es ni un modelo ni un comparador para saber lo que se considera integración o la forma como esta debe desarrollarse. La difusión de la experiencia europea a nivel global y sus inferencias permitieron establecer ciertos patrones que han sido muy útiles para el análisis de otras experiencias. De allí surge lo que se denomina “regionalismo comparado”, es decir, el área de trabajo dentro de los estudios de integración regional, que, según Börzel y Risse (2016), se caracteriza por emplear métodos comparativos para llegar a generalizaciones sobre la aparición, el diseño institucional y los efectos del regionalismo. Este resulta una forma excelente para evitar lo que se denomina en la literatura especializada “contextualización exagerada” (Schulz et al., 2001, p. 270).

Esta noción de regionalismo comparado se transformó en una subárea de trabajo en el campo de estudios de la integración regional, pero a medida que el objeto de estudio iba alcanzando mayor relevancia, se transformaba en un programa de investigación de relevancia, el cual logró avanzar en decisiones metodológicas compartidas para el estudio de la integración en diferentes regiones (De Lombaerde, 2010).

Desde un punto de vista metodológico, puede afirmarse además que la consolidación del regionalismo comparado constituye una de las características centrales de la fase actual del estudio del regionalismo, quizá la más importante (Acharya y Johnston, 2007; Börzel,

2011; De Lombaerde et al., 2010; De Lombaerde y Söderbaum, 2013; Laursen, 2010; Söderbaum y Sbragia, 2010; Warleigh-Lack y Rosamond, 2010; Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010). Efectivamente, resulta imprescindible reconocer que las ideas y la literatura que constituyen el regionalismo comparado proceden y se han enriquecido con aportaciones de muchas regiones, como América Latina, Asia, América del Norte, Oriente Medio, África y, por supuesto, Europa (Acharya, 2012).

De hecho, en las últimas producciones académicas sobre la temática, los enfoques que han abordado el fenómeno de la integración regional han sido estimulados por el regionalismo comparado, lo cual provocó que autores que habían abordado inicialmente los argumentos del carácter meramente europeo de la teoría de la integración regional dieran paso a una agenda de investigación basada en el regionalismo comparado (Perrota, 2018). Para reforzar lo anterior, resulta muy apropiada la siguiente anécdota descrita por Malamud (2010):

Philippe Schmitter arrived in Berkeley in 1961, where he was unexpectedly offered a job as Ernest Haas's research. According to a reliable source, 'this has nothing to do with Schmitter Substantive qualifications...but with the fact that Haas had learned somewhere that Schmitter spoke Spanish. Haas had the strange idea of trying to apply neofunctionalims to the recently formed Central American Common Market (CACM) and the Latin American Free Trade Area (LAFTA), which Schmitter did not even know existed. This is how integration theory first arrived in Latin America: rather impulsively and unexpectedly, but early on and under the leadership of one of his founding father —and his would— be heir. (p. 637)

2.4 Las tradiciones de las relaciones internacionales y el estudio de la integración regional

Las Relaciones Internacionales constituyen una ciencia social autónoma relativamente joven, la cual nace en los Estados Unidos a fines de la SGM debido a la combinación de tres factores: predisposiciones intelectuales, circunstancias políticas y oportunidades institucionales, aunque inmediatamente después ha tenido un desarrollo destacable en el Reino Unido (Hoffmann, 1991).

Resulta importante aclarar que se rechaza el postulado que hace referencia a que las Relaciones Internacionales constituye una rama de la Ciencia Política, debido a que ello sería una concepción limitada de estas y se estaría reduciéndola a la política internacional, cuando la realidad internacional demuestra que el campo de estudio de las Relaciones Internacionales excede tal área de estudio (Del Arenal, 2005).

En este sentido, con el objeto de ordenar el debate académico en este ámbito disciplinar de las Relaciones Internacionales, Martin Wight¹⁵ (2004) introdujo el concepto de

15 Martin Wight (1913-1972) fue uno de los más destacados estudiosos británicos de las relaciones internacionales del

tradiciones o líneas de pensamiento en las relaciones internacionales en el marco de una serie de conferencias en la década de 1950. La obra *post mortem* de Wight (1991), *International Theory: The Three Traditions*, reúne parte del material inédito sobre sus clases en la universidad. Estas tradiciones constituyeron una de las bases de la llamada “Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales”.¹⁶ Resulta importante aclarar que, según Laudan (1986),

(...) una tradición de investigación es un conjunto de síes y noes ontológicos y metodológicos. Intentar lo que está prohibido por la metafísica y la metodología de la tradición de investigación, supone que uno mismo se sitúa fuera de la tradición y la repudia. Eso no necesariamente es malo. Pero lo que se debe conservar es la noción de integridad de una tradición de investigación, esa integridad es lo que delimita, estimula y define lo que puede ser considerado como solución para muchos problemas científicos importantes. (p. 115)

Estas poseen un cierto grado de artificialidad, por lo cual en ningún caso se puede recurrir a ellas para diluir la riqueza y complejidad de las distintas aportaciones que se incluyen en ellas. No obstante, resultan ordenadoras a la hora de entender el debate académico en torno a la naturaleza de la interacción entre los actores de la escena internacional (Del Arenal, 2005).

Estas tradiciones fueron refinadas por el teórico de las relaciones internacionales Hedley Bull¹⁷ (1976, 1990). Sus revisiones sobre los trabajos de Wight intentaron describir y prescribir la naturaleza de la política internacional con base en el papel de la soberanía en la construcción de la sociedad internacional (Clark, 1996). Las tres grandes tradiciones fueron definidas como: “realista o hobbesiana”, “universalista o kantiana” e “internacionalista o grociana”, porque tuvieron como autores de referencia a Thomas Hobbes, Immanuel Kant y Hugo Grocio, respectivamente. Estas se hallan en continua pugna y han sido fundamentadas con diferentes argumentos a lo largo de la historia (Wight, 2004). Resulta necesario insistir sobre el hecho de que dentro de las tres tradiciones mencionadas existen importantes

siglo XX. Fue profesor de renombre tanto en la London School of Economics como en la University of Sussex, donde fue decano fundador del Departamento de Estudios Europeos. A menudo se asocia a Wight con el comité británico sobre la teoría de la política internacional y con la llamada Escuela Inglesa de la Teoría de las Relaciones Internacionales. Su obra, junto con la del filósofo australiano John Anderson, ejerció una influencia duradera en el pensamiento de Hedley Bull, autor de uno de los textos más leídos sobre la naturaleza de la política internacional, *The Anarchical Society (La sociedad anárquica, 1977)*, publicado por la Columbia University.

16 El concepto central de la Escuela Inglesa es el de “sociedad internacional”, en donde los Estados están obligados por las reglas y las instituciones que crean mediante la convivencia. Ello no implica contradecir el supuesto de que las relaciones internacionales ocurren en un entorno anárquico. A grandes rasgos, la escuela pretende ser un puente entre el realismo y el liberalismo. Su máximo exponente es Hedley Bull.

17 Hedley Bull (1932-1985) fue un filósofo político y teórico de las relaciones internacionales de origen australiano. Estudió Historia y Filosofía en la Australian National University. Posteriormente, amplió estudios en la London School of Economics, en Harvard y en Princeton. En el año 1977 se lo nombró Catedrático “Montague Burton” de Relaciones Internacionales de la University of Oxford, institución a la que estuvo ligado hasta su muerte.

corrientes internas. De todos modos, se deja atrás la recurrente división de tendencias entre “idealismo” y “realismo” en el ámbito de las relaciones internacionales, aunque algunos teóricos continúan con esta bipolaridad teórica.

El “realismo o hobbesianismo” presume un enfoque pesimista de las relaciones internacionales, debido a que se conjetura un conflicto permanente entre los Estados, donde la política internacional está caracterizada por la preeminencia del Estado con su recurrente uso de la fuerza en un mundo naturalmente amoral, lo cual resulta inevitable porque los Estados son inherentes al hombre. Se estima que la clave de la actividad internacional es la guerra, por lo cual la paz es simplemente un período de recuperación entre uno y otro conflicto bélico. Los antecedentes de esta tradición de investigación se encuentran en los trabajos de Tucídides, Maquiavelo, Hobbes y Clausewitz, entre otros filósofos y pensadores. Se subrayan dos axiomas que precisan a esta tradición: los Estados son los actores relevantes de las relaciones internacionales y procuran —por sobre todas las cosas— maximizar sus intereses y poder (Del Arenal, 2005).

La tradición “universalista o kantiana” tiene una visión contrapuesta de la tradición realista y se sostiene en el supuesto de la existencia de una cooperación entre los actores internacionales en el marco de una comunidad internacional en la cual existen imperativos morales o legales que limitan la acción de los Estados. Los conflictos interestatales se producen a nivel superficial en el marco del sistema internacional (Del Arenal, 2005). El pensamiento filosófico de Immanuel Kant ha sido el más influyente en la ordenación de esta tradición. De acuerdo con esta corriente, para evitar el conflicto bélico y favorecer la paz es necesario construir tres mecanismos: “En el plano estatal, mediante la organización institucional sobre la base de principios republicanos; en el plano internacional, mediante el desarrollo de Derecho Cosmopolita y la construcción de un pacto federal entre los pueblos, *foedus pacificum*” (Kant, 2005, p. 15).

Por su parte, el “racionalismo o grocianismo” describe las relaciones internacionales como una sociedad internacional, donde se descarta la guerra incesante propuesta por la tradición realista. Al igual que el realismo, los actores fundamentales del escenario internacional son los Estados, pero éstos se relacionan a través de actividades comerciales y sociales, limitados y regulados por normas e instituciones comunes. Para esta tradición, la política internacional no formula ni un total conflicto de intereses entre los Estados ni una total identidad en estos, sino que se iguala a una interacción simultáneamente distributiva y productiva (Del Arenal, 2005). Los antecedentes de esta tradición pueden identificarse en los escritos de Hugo Grocio, Adam Smith y John Locke. Desde el punto de vista de este artículo, esta última tradición adopta el nombre de “tradición liberal” atento a los postulados esgrimidos. Esta se sustenta en dos supuestos: 1) los Estados son actores importantes de las relaciones internacionales, pero no son los únicos: también se encuentran las organizaciones internacionales y las agrupaciones nacionales con poder de influencia transnacional, entre otros actores; 2) los diferentes actores internacionales orientan sus acciones no solo en búsqueda de sus propios intereses, sino también para el beneficio e

interés de la totalidad. De acuerdo con Keohane y Nye (1977), esta tendencia pone énfasis en el análisis de nuevos actores en el sistema internacional, como también en las nuevas dinámicas producto de la interacción de estos nuevos jugadores. De suma importancia resulta la agenda desjerarquizada de ese nuevo modelo, la ausencia del uso de la fuerza y la cooperación para resolver conflictos. Esta corriente liberal ha tenido un carácter acumulativo y actualmente resulta una herramienta insoslayable para analizar las organizaciones de integración regional. Este proceso acumulativo trajo aparejado un largo tránsito de enfoques, desde el *funcionalismo*, pasando por el *neofuncionalismo* y el *neo-neofuncionalismo* hasta una especie de síntesis en lo que se denominó *neoinstitucionalismo*, los cuales se analizarán en los siguientes apartados.

3. Funcionalismo: la experiencia de la SGM

A pesar del aporte proporcionado por el *federalismo*,¹⁸ para Robert Cox¹⁹ (1996) el *funcionalismo* fue la primera formulación teórica sobre integración regional. Este fue fundado por el historiador y teórico político rumano David Mitrany²⁰ (1933), cuyos aportes influyeron sustancialmente en los subsiguientes teóricos de la integración. Este enfoque disienta con la ya explicada “tradición realista de las relaciones internacionales”, dominante durante la SGM. De acuerdo con Charles Pentland (1973a), “el funcionalismo se inspira en la ética reformista del fabianismo británico y en las ideas sobre la reconstrucción de la sociedad internacional desarrolladas por autores como Saint Simón” (p. 364).

Mitrany (1943) apunta a que la progresiva complejidad de los sistemas gubernamentales había aumentado notablemente las labores fundamentalmente técnicas, ya no políticas, que enfrentaban los Gobiernos, de allí su crítica al Federalismo de Altiero Spinelli²¹ y Ernesto Rossi²² (2006). Mitrany (1943) expresó claramente que estaba en contra de la pro-

18 Se concuerda con Rosamond (2000) que el punto de partida de este enfoque es la publicación del libro *Pan-Europa* del político y geopolítico austríaco Richard Coudenhove Kalergi, el cual se publicó por primera vez en 1923 (Kalergi, 1923, como se citó en Rosamond, 2000, p. 21). Las ideas planteadas en esta obra influenciaron en gran medida en los principales políticos de la época, especialmente sobre el ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Aristide Briand, quien, en nombre de su Gobierno, emitió su famoso Memorandum of the organization of a Regime of The European Federal Union en 1930 (Rosamond, 2000, p. 21).

19 Robert Cox (1926-2018) fue un especialista canadiense en economía política internacional. Fue profesor de ciencia política en la University of York de Toronto y director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Después de su salida de la OIT, dictó clases en la Columbia University. Es considerado como uno de los líderes intelectuales de la British School of International Political Economy.

20 David Mitrany (1888-1975) fue un historiador y teórico político rumano, naturalizado británico, que se unió a la Princeton University en 1933.

21 Altiero Spinelli (1907-1986) fue un político italiano que fundó el Movimiento Federalista en Italia luego de la Segunda Guerra Mundial. Es considerado uno de los padres fundadores de la UE. Entre 1970 y 1976, fue Comisario europeo encargado de política interior. Además, fue elegido diputado al Parlamento Europeo en 1979 y ha sido el principal responsable de la propuesta de un tratado sobre una Unión Europea federal, el llamado “Plan Spinelli”. La propuesta fue aprobada en 1984 en el Parlamento por amplia mayoría y fue una importante fuente de inspiración para la consolidación de los tratados de la UE en las décadas de 1980 y 1990.

22 Ernesto Rossi (1897-1967) fue un político y periodista italiano. Combatiente antifascista, sus ideas contribuyeron a la

gresiva tendencia federalista que se desarrolló en el campo teórico europeo en esos años. En palabras de Andrés Malamud (2011), el funcionalismo, en contraste con el federalismo, “fue concebido en la noche final de la Segunda Guerra Mundial como una alternativa a la política de salvaguarda de la paz mundial” (p. 1).

El primer aporte teórico del funcionalismo hace foco en las funciones de la sociedad internacional más que en la forma de sociedad. La observancia conveniente de las funciones se logra a través de la organización funcional de un gobierno, en donde resulta posible separar los problemas políticos de los técnicos y, consecuentemente, la cooperación técnica se puede desarrollar eficientemente sin la interferencia de cuestiones políticas de los Estados miembros de la organización. Consiguientemente, el punto inicial no debe ser la cuestión sobre la forma “ideal” de la sociedad internacional, sino cuál debería ser su “función esencial” (Mitrany, 1933).

De acuerdo con lo anterior, las funciones se determinan a sí mismas y, en forma análoga, la función determina los órganos apropiados de la organización internacional y el correspondiente nivel de autoridad de estos. En este sentido, las tareas producto de la creciente complejidad de los sistemas gubernamentales instauran una demanda de especialistas altamente adiestrados a nivel estatal, como también apoyan la emergencia de dificultades esencialmente de carácter técnicas a nivel internacional, cuya solución está en la cooperación entre los “técnicos” más que en las “élites” políticas (Mitrany, 1943).

En este sentido, la necesaria cooperación técnica requiere indefectiblemente de “organizaciones funcionales”, las cuales se expanden, tanto en su número y alcance, en la medida que crecen los problemas técnicos que enfrenta la humanidad, tanto en tamaño como en magnitud. Como consecuencia, las organizaciones nacientes de tales necesidades funcionales podrían convertir a las instituciones políticas del pasado en elementos superfluos. Estas afirmaciones le permiten al académico rumano elaborar la denominada doctrina de la “ramificación”, por la cual el progreso de la colaboración en un área técnica lleva a un proceder semejante en otras áreas. Ello implica que la “cooperación funcional” en un área genera una necesaria cooperación funcional en otra área, es decir que el proceso de integración regional es acumulativo y, eventualmente, podría conmovir incluso a la propia soberanía del “Estado nación”. Esto implica que la lealtad que tienen los ciudadanos con el Estado será progresivamente reemplazada por nuevas lealtades hacia las organizaciones internacionales que se van constituyendo, las cuales estarán fundadas no en criterios territoriales, sino funcionales. Estas premisas suponen que la colaboración funcional podría fagocitar el sector político y reorientar la actividad internacional hacia la paz mundial (Mitrany, 1943). No cabe duda de que estos planteamientos representan una profunda ruptura con los postulados realistas basados en el carácter conflictivo de las relaciones internacionales, como también que estos han sido determinantes al momento del diseño de la Comunidad Europea

del Carbón y del Acero (CECA-1951)²³ y de la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA-1958).²⁴

Acerca de la Declaración Schumann,²⁵ la cual inició el proceso de integración europeo a través de principios funcionalistas, Desmond Dinan (1999) indica:

Schumann presentó una estrategia para reconciliar la restauración económica de Alemania y la seguridad nacional francesa. Aceptando la recientemente establecida República Federal Alemana como su igual económico y entregando sobre la responsabilidad de ambos países las industrias del carbón y el acero a una autoridad supranacional, el Plan Schumann fortaleció la vaga noción de unidad e integración europea. (p. 9)

4. Neofuncionalismo: convergencia entre teoría y práctica

Con el fin de la SGM, el auge del enfoque funcionalista, la preponderancia creciente de la corriente *behaviorista*²⁶ y el funcionamiento de algunas organizaciones internacionales surge el neofuncionalismo, término empleado por el entonces investigador Philippe Schmitter²⁷ (1969) en la década de 1960, aunque los primeros pasos del enfoque comienzan en la década de 1950.

En este marco, los padres de la integración europea, Jean Monnet²⁸ y Robert Schuman,²⁹

23 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) fue una organización internacional de ámbito europeo que regulaba los sectores del carbón y del acero de sus Estados miembros. Se creó a través del Tratado de París de 1951, cuyas partes fueron Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos. Posteriormente, se crearían la CEE y la CEEA, cuya unión se pactó en 1957 mediante los Tratados de Roma. La creación de la organización fue promovida y alentada desde 1950 por los franceses Robert Schuman, entonces ministro de Relaciones Exteriores de Francia, con la declaración que realizó el 9 de mayo de 1950 y Jean Monnet, negociador designado por el Gobierno francés y más tarde primer presidente de la Alta Autoridad (organismo rector) de la CECA.

24 El 25 de marzo de 1957, el Tratado de la CEEA fue firmado por los seis miembros fundadores de la CECA y entró en vigor el 1° de enero de 1958. Es un organismo público europeo encargado de coordinar los programas de investigación de la energía nuclear.

25 La Declaración Schuman es el título con el que se conoce el discurso pronunciado por Robert Schuman el 9 de mayo de 1950, en la cual se propone una Europa unida.

26 El behaviorismo en las relaciones internacionales es una corriente que se enfoca en el estudio empírico y cuantitativo del comportamiento de los actores internacionales.

27 Philippe Schmitter, politólogo estadounidense y profesor emérito del Department of Political and Social Sciences at the European University Institute. Es doctor en Ciencia Política por la University of California, Berkeley. Asimismo, resulta importante subrayar que, mientras trabajaba en su tesis sobre "Desarrollo y política de intereses en Brasil de 1930 a 1965", se trasladó a Río de Janeiro en 1965 para impartir clases en la Universidade do Brasil, en el marco de una iniciativa estrechamente vinculada a la "Alianza para el Progreso". Desde 1967 ha sido sucesivamente profesor adjunto, profesor asociado y profesor de la Chicago University (1967-1982), luego en el European University Institute (1982-1986 y 1997-2005) y en la Stanford University (1986-1996). En 1996, regresó al European University Institute, donde se jubiló en 2004.

28 Jean Monnet (1888-1979) fue un político francés que, junto con Konrad Adenauer, Robert Schuman y Alcide De Gasperi, es considerado "Padre de Europa", en referencia a su papel fundador en los inicios de la actual Unión Europea, por haber sido el primer presidente de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en el marco del Plan Schuman.

29 Robert Schuman (1886-1963) fue un político francés de origen germano-luxemburgués. Como ministro de Asuntos

orientaron sus ideas sobre la integración en lo que se definió como un “federalismo funcional”. De este modo, surgió el enfoque neofuncionalista, el cual tuvo como fundador y principal referente a Ernst Haas,³⁰ quien, junto con Leon Lindberg³¹ y el ya mencionado Schmitter, experimentaron una clara correlación entre teoría y práctica.

Con la puesta en marcha de la CEEA y la CEE en 1957, Haas estableció generalizaciones sobre el fenómeno de la integración regional y, específicamente, estudió las reacciones de los grupos políticos e instituciones a tal proceso. En este sentido, demuestra que el funcionalismo resulta insuficiente para explicar los procesos de integración y origina una nueva corriente que parte de algunas bases funcionalistas, pero que redefine el foco dándole preeminencia a lo político por encima de los aspectos técnicos. Consideró las limitaciones del funcionalismo, entre ellas: la dificultad para separar tareas económicas y sociales de las políticas, la poca disponibilidad de los Gobiernos para transferir tareas políticas a una autoridad internacional, el que ciertas tareas económicas y sociales no se “ramifican” en el sector político y que más que apoyarse en la integración funcional en sectores económicos y sociales, la vía hacia la integración política se apoya en actos de voluntad política (Haas, 1958). De esta forma, nació el enfoque denominado neofuncionalismo, una combinación del federalismo —relativa a la unificación política y económica— con énfasis en el cambio gradual y acumulativo como respuesta a las necesidades que se desarrollan en los sectores económicos y técnicos.

Indiscutiblemente, el trabajo de Haas es crítico con Mitrany por haber tomado poco en cuenta el “poder” como elemento esencial y no vincularlo directamente con el bienestar. Para Haas (1964), los “programas internacionales funcionalmente específicos u organizativamente separados de orientaciones difusas, llevan al máximo tanto el bienestar como la integración” (p. 57). Continuando con la argumentación, estos programas originan organizaciones cuyos “(...) poderes y competencias gradualmente crecen junto con la expansión de la tarea consciente o en proporción con el desarrollo de consecuencias como no queridas que surjan de anteriores concepciones de las tareas” (p. 57).

Asimismo, el neofuncionalismo explica que, como resultado de un “proceso de aprendizaje”, las actividades gubernamentales encauzadas hacia el “poder” pueden desarrollarse hacia labores orientadas al bienestar. A medida que los agentes se dan cuenta de que sus intereses están mejor satisfechos si se comprometen con una organización mayor, el aprendizaje contribuye a la integración. Aquí, explica Haas (1964), las concepciones de interés

Exteriores de Francia (1948-1952), fue el principal negociador francés de los tratados firmados entre el final de la Segunda Guerra Mundial y el principio de la Guerra Fría (Consejo de Europa, Organización del Tratado del Atlántico Norte, CECA, etc.). Además, fue él quien propuso por primera vez, el 9 de mayo de 1950, un proyecto de integración europea que daría lugar a la CECA. Fue también el primer presidente de la Asamblea Parlamentaria Europea (1958-1960), precedente del actual Parlamento Europeo.

30 Ernst Haas (1924-2003) nació en Fráncfort, pero emigró a Estados Unidos en 1938 debido al aumento del antisemitismo en Alemania. Estudió Ciencia Política en la Chicago University y luego trabajó en el Servicio de Inteligencia Militar del ejército estadounidense desde 1943 a 1946. En 1952 se doctoró en Public Law and Government por la Columbia University, aunque su carrera académica ya había comenzado en 1951 en la University of California, Berkeley.

31 Leon Lindberg (1932) es un politólogo estadounidense y profesor emérito de la University of Wisconsin-Madison.

propio y bienestar se reeditan, consecuentemente, “las lecciones integradoras aprendidas en un contexto funcional se aplicarán en otros, suplantando eventualmente así a la política internacional” (p. 57).

Resulta esencial para Haas y Schmitter (1964) vincular la integración con la politización gradual de los fines de los agentes que inicialmente se consideraban técnicos o no controlados. Debido a lo anterior, para Haas (1958), “la integración internacional avanza más rápidamente centrándose en el bienestar, a través de medidas elaboradas por expertos conscientes de las consecuencias políticas de su tarea y representativas de conjuntos sociales homogéneos y simétricos, públicos o privados” (p. 49). En este sentido, Haas (1958) define a la integración regional como “el proceso por el cual los actores políticos de varias unidades nacionales distintas están convencidos de desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (p. 33). De vital importancia es entender que esta definición resalta el énfasis en las lealtades al proceso, las cuales se vinculan directamente a las expectativas de ganancias o pérdidas que tienen los actores nacionales incluidos en el esquema de integración regional.

Con las argumentaciones descritas, Haas (1964) insta la noción de “derrame” como la lógica expansiva de la integración sectorial, donde los agentes, sobre la base de sus percepciones inspiradas en los intereses, desean adaptar lecciones integrativas aprendidas en un contexto a una nueva situación. La evidencia empírica había demostrado que, con los resultados del funcionamiento de la CEECA, existía una marcada tendencia en las personas que habían experimentado ganancias de las instituciones creadas para un sector determinado a favorecer la integración en otros sectores. En otras palabras, aquellos que inicialmente se oponían a la integración regional, al ver las ganancias obtenidas en el funcionamiento de la CEECA, se inclinaron fervientemente a defender el proceso y proponer su ampliación a otros sectores (Haas, 1964).

El neofuncionalismo trata a la integración como un proceso en el cual los involucrados reprograman gradualmente sus intereses en términos de orientación regional en reemplazo de una orientación nacional. Sin embargo, a diferencia de lo planteado por el funcionalismo, ello ocurre por motivos materiales y no por motivos altruistas, debido a que prevén que las instituciones supranacionales constituyen el mejor camino para alcanzar sus intereses particulares.

También resulta fundamental el aporte de otro neofuncionalista, el ya mencionado León Lindberg (1963), quien argumenta que “(...) la esencia de la integración política es la emergencia o creación en el tiempo de procesos colectivos de toma de decisiones, es decir, instituciones políticas a las que los gobiernos delegan la autoridad de tomar decisiones (...)” (p. 652). Con relación a ello, resulta trascendental para la supervivencia del esquema de integración la existencia de instituciones que administren los costos y beneficios del proceso. En este sentido, si tal administrador no fuese creado, el proceso de integración se enfrentaría a liderazgos nacionales que podrían guiar o desviar el proceso, así como se pre-

sentarían circunstancias externas que pueden afectar el camino integrativo (Genco, 1980, como se citó en Del Arenal, 2005, p. 269). Contextualmente, parece relevante la impresión de que la supranacionalidad es la respuesta regional más adecuada al Estado nacional, el cual ya no es eficiente para alcanzar los objetivos de bienestar dentro de sus propias fronteras nacionales (Haas, 1967).

Estos preceptos neofuncionalistas fueron aplicados en LATAM por Schmitter (1964) y Haas (1967). Asimismo, en colaboración (Haas y Schmitter, 1967), destacaron que algunas premisas para Europa, como la existencia de sociedades pluralistas o el debilitamiento del nacionalismo, no existían en LATAM, por lo cual se debía tener prudencia al aplicarlas en esta región. Según Haas (1964), “Europa está dividida por el idioma y la religión, pero está unida por similares condiciones e instituciones económicas y sociales regionales; América Latina está unida meramente por el idioma y la religión” (p. 333). Los neofuncionalistas rectificaron la situación descrita por Haas (1964) al introducir equivalentes funcionales y argumentar que ciertas regiones pueden tener atributos culturales únicos (Haas y Schmitter, 1966). De este modo, por ejemplo, se planteó que era posible considerar la doctrina de la Cepal como equivalente de la estrategia pragmática funcional de Jean Monnet. Se podría redefinir la doctrina cepalina para proponer sectores y actividades económicas específicas en los que se podría avanzar y que, una vez que alcanzaran sus límites, se podrían entonces redefinir para aproximarse al proceso del *spill over*. La “industrialización” era el caso de un equivalente funcional provisto “por la ideología del desarrollo a través de la integración, altamente atractiva y articulada por la Cepal” (Haas y Schmitter, 1966, p. 156). Un segundo equivalente era la “reciprocidad”, que correspondería el proceso de regateo en Europa. Mediante la reciprocidad, los Estados más ricos podrían hacer concesiones a los Estados menos desarrollados para compensar en un sector las concesiones otorgadas en otros. Un tercer equivalente era otorgarles a los tecnócratas el liderazgo para establecer vínculos con grupos no gubernamentales, los cuales se desarrollaron de forma espontánea en Europa. Este sería un equivalente del pluralismo, que sería una forma de actuación típica de las sociedades avanzadas, pero que en LATAM no existía, puesto que los grupos sociales eran cooptados y manipulados por la burocracia (Haas y Schmitter, 1966).

No obstante, las mayores dificultades que encontraron los neofuncionalistas en LATAM en la década de 1960 fue que no existía ninguna señal que indicase que el objetivo era ir más allá del Estado nación. Se reconoció que el nacionalismo era aún muy fuerte en LATAM y que existía una insatisfacción en la mayoría de los países latinoamericanos frente al resto del mundo (Haas, 1967). En LATAM se producía un “renacimiento de la conciencia nacional y la promoción de ideologías nacionalistas” (Haas, 1967, p. 333).

Resulta claro que los preceptos neofuncionalistas fueron de gran utilidad para aplicar ciertas categorías teóricas —inicialmente aplicadas en Europa— a la hora de abordar el estudio de la integración regional en LATAM, específicamente en los casos del MCCA y la ALALC. El hecho de que ciertas variables contextuales dificultaran la tarea, como también sucedió en Europa, no invalida la importancia de los aportes neofuncionalistas en el estudio del proceso latinoamericano.

5. Neo-neofuncionalismo: la respuesta a la crisis de la silla vacía

Para este artículo, se considera al enfoque neo-neofuncionalista al grupo de aportes teóricos de carácter revisionistas vinculado al neofuncionalismo, los cuales tienen como contexto la crisis de la integración europea en los fines de la década de 1960. En este ámbito, se destacan Schmitter (1970), Niemann (2019) y Nye³² (1970, 1971).

A pesar de verificar la existencia de un cierto “derrame” en el proceso de integración europeo, a mediados de la década de 1960, con la implementación del arancel externo común, la libre movilidad de personas y la política agrícola común, se verificó que el proceso tenía sus límites debido a las percepciones de ganancia o pérdida de las elites nacionales (López, 2010a). La “crisis de la silla vacía” en la Europa comunitaria, que se denominó posteriormente como “euroesclerosis”, condujo a reconocer que el proceso gradual previsto en la teoría había sido interrumpido por eventos de la “alta política”, produciéndose un doble movimiento de integración y desintegración (Haas, 1967).

La mencionada crisis se generó cuando bajo la presidencia de la Comisión Europea del alemán Walter Hallstein (entre 1958 y 1967) se planteó cambiar en el seno del Consejo Europeo el “principio de unanimidad” en el sistema de toma de decisiones por el principio de “mayoría cualificada” en determinadas materias. Inevitablemente, esta propuesta estaba dirigida a disminuir el poder de los Gobiernos de cada uno de los Estados miembros que conformaban el bloque, dando lugar a un mayor sentido de su supranacionalidad. El 30 de junio de 1965, la Francia de Charles De Gaulle decidió abandonar el Consejo y no asistir a las principales votaciones durante seis meses, con el objeto de mostrar su oposición al cambio de método en el sistema de toma de decisiones, lo que se interpretaría como un *boicot* por parte de este país a las reuniones del Consejo. Esta crisis se resolvió el 30 de enero de 1966 con la firma del “Compromiso de Luxemburgo”, en el que se recogía que, en el caso de estar significativos intereses en juego de un determinado Estado, los integrantes del Consejo debían buscar todas las posibles opciones que ayudasen a dar con el mejor medio y que pudieran ser adoptadas por el resto de los Estados en el respeto de sus respectivos intereses. Un acuerdo político que no tiene condición jurídica y que se conservó hasta su superación en el “Acta Única Europea” de 1986.

Frente a estos eventos, se produjo una crisis existencial en el ámbito de la corriente neofuncionalista, lo que más tarde induciría a afirmar que todo esquema de integración regional que se diseña con base en intereses transitorios se encontraría destinado a convertirse en un proceso frágil y, consecuentemente, con posibilidades de revertirse. La vulnerabilidad del proyecto lo haría fracasar cuando las expectativas de ganancias sobre la organización de integración regional de alguna de las partes de esta cambiaran, como también cuando los

32 Joseph Nye (1937) es un politólogo y profesor estadounidense. Fue pionero al proponer la teoría del *soft power* en 1990. Asimismo, introdujo el concepto de *smart power* en 2006, el cual se hizo popular entre los miembros de la Administración Clinton y, más recientemente, de la Administración Obama. Se graduó en la Princeton University y, después de estudiar Filosofía, Política y Economía en la Oxford University, obtuvo su doctorado en Ciencia Política en la Harvard University. Es actualmente profesor en la Kennedy School of Government en Harvard University, donde anteriormente se había desempeñado como decano.

Gobiernos nacionales que intervienen en el proceso de integración estimen que las soluciones a ciertos problemas ya no sean regionales (Haas, 1976). En suma, durante la crisis se produce lo que Haas (1976) denominó una década después “fragmented issue linkage” (p. 184), que ocurre cuando se cuestionan los viejos objetivos, y nuevos objetivos desean ser satisfechos debido a que la lógica admitida como conveniente en el pasado cesa de ser una guía legítima para la acción futura (López, 2022a).

Como bien lo explica Arnie Niemann, junto a Zoe Lefkofridi y el ya conocido Schmitter (2019), para fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, muy pocos académicos se identificaban a sí mismos como neofuncionalistas y, consecuentemente, buscaron la forma de revisar la teoría original. Schmitter fue el primero abocado a la tarea mencionada, a través de una importante revisión a principios de la década de 1970 y la cual continúa cincuenta años después. Este escrutinio, que comienza con la publicación de su célebre artículo “A Revised Theory of Regional Integration” (Schmitter, 1970), para los términos de este trabajo —como ya se mencionó— es considerado el nacimiento del neo-neofuncionalismo. El propio Schmitter (2002) afirmó que su artículo se adelantó a su tiempo y pasó desapercibido en el mundo académico, aunque posee una complejidad profunda y pone en escena una serie de cuestiones fundamentales: el carácter no automático de la integración, las consecuencias no deseadas del proceso, las estrategias nacionales adoptadas bajo incertidumbre y ciclos de toma de decisiones que interactúan con cambios en la estructura y valores de un bloque regional, que consecuentemente generan resultados impredecibles. El politólogo explicó la dinámica del proceso de integración a través de un modelo de carácter causal, en el cual se expone que tal evolución del esquema de integración representa la variable dependiente, cuyas dimensiones son: cuestiones a resolver conjuntamente (*scope*) y el nivel de autoridad de las instituciones regionales (*level*) (Schmitter, 1970). En este sentido, frente a una crisis, según Schmitter (1970, como se citó en López, 2022b), los Estados partes de un proceso de integración reformulan las estrategias a seguir en el ámbito del proceso, teniendo las siguientes opciones:

- Aumentar las cuestiones a resolver conjuntamente y el nivel de compromiso (*spill over* o desbordamiento).
- Ampliar las cuestiones a resolver conjuntamente (*scope*), manteniendo constante el nivel de autoridad (*spill-around* o desparrame).
- Incrementar la capacidad de la autoridad sin permitir ampliación de las metas (*buildup* o concentración).
- Extender el nivel de deliberación conjunta, pero retirando a las instituciones de ciertas áreas (*retrench* o reducción).
- Permitir la participación de los burócratas en una variedad de temas, pero disminuyendo su capacidad decisoria (*muddle-about* o confusión).
- Retroceder en las cuestiones a resolver conjuntamente y nivel (*spillback* o retroceso).
- Responder a las crisis con modificaciones marginales en la zona de indiferencia (*encapsulation* o enquistamiento).

En sus trabajos, el impulsor del enfoque neo-neofuncionalista identifica dos tipos de ciclos: por un lado, los *Initiating cycles*, los cuales la UE ya ha recorrido; por el otro, los *Priming cycles*, que explican la dinámica cambiante de los Estados miembros entre ciclos.

The major difference between “initiating” and “priming” cycles (...) comes from the rising importance of distinctive regional processes. With each successive crisis resolved as the common institutions emerge from the initiation cycles, regional-level rules (...) gain in significance to the point that they begin to overshadow the opinions and actions of national governments, associations and individuals. (Schmitter, 2004, p. 61)

Atento al modelo descripto, durante los ciclos iniciales la probabilidad de que un determinado actor nacional impulse una política de *spill over* es relativamente baja, aunque solo sea porque la inseguridad inaugural y la desconfianza de los socios probablemente harán que todos los negociadores sean más cautelosos (Schmitter, 2002).

Teniendo en cuenta al contexto latinoamericano, resulta imprescindible remarcar que considera que, fuera de Europa occidental, resulta probable que la desconfianza mutua sea tan fuerte que nunca logren generar muchos cambios en los procesos regionales ni, por lo tanto, un salto simultáneo en el nivel y el alcance de las instituciones comunes. Esto se verificó en el desarrollo de los ya mencionados MCCA y ALALC durante la década de 1960 (Haas y Schmitter, 1966). Sin embargo, se pone de manifiesto que, a medida que los procesos regionales comienzan a tener un mayor efecto, los actores nacionales pueden volverse más receptivos a cambiar la autoridad y las competencias de las instituciones regionales (Schmitter, 2002).

Otro aporte interesante de Schmitter es otorgar también la condición de actores principales del proceso de integración a políticos, líderes de opinión y grupos beneficiados opuestos o neutrales a la integración, además de a los tecnócratas integracionistas y a los grupos de interés presentados inicialmente por Haas en el neofuncionalismo. Esto viabilizaría ampliar las variables utilizadas a través de combinaciones, fruto de circunstancias estructurales que irían más allá del efecto económico-técnico del *spill over* (Vieira Posada 2005, como se citó en López, 2010b, p. 38).

Asimismo, Nye (1970), procurando aminorar el eurocentrismo para que sea más adaptable al análisis comparado, selecciona la variable dependiente en la toma de decisiones colectiva en las políticas implicadas en una unión económica. El modelo de Nye supone que la integración se acompaña de un aumento en el comercio, el movimiento de capital, las comunicaciones y el intercambio de personas e ideas. Entre los principales mecanismos del proceso de integración se mencionan: la vinculación funcionalista de tareas, la creación de asociaciones transnacionales y el establecimiento de un sentimiento de identidad, con énfasis en el papel que desempeñan las elites en la interdependencia funcional. Estos aportes son útiles para este trabajo, puesto que brinda un marco para comparar procesos integrativos en regiones más desarrolladas y menos desarrolladas del mundo y para evaluar el nivel hasta el cual las organizaciones regionales o funcionalmente específicas tienen potencial para comparar esquemas de integración regional disímiles alrededor del mundo.

Si se toma en cuenta que la integración regional es un proceso complejo que, cuando se logra, implica cambios en todos los aspectos de la región —economía, política, leyes y sociedad—, Nye (1971, pp. 48-54) divide el concepto de integración en sus componentes, los cuales, a su vez, se subdividen en: a) *integración económica* —formación de una economía transnacional—; b) *integración social* —formación de una sociedad transnacional— c) *integración política* —formación de un sistema político transnacional—; y deja abierta a la verificación empírica la interrelación mutua.

Otro neofuncionalista, el ya citado Niemann (1998, 2000, 2004, 2006), aborda la revisión desde diferentes perspectivas, partiendo de los puntos del neofuncionalismo temprano. El alcance ontológico es ampliado ligeramente —algo más allá de lo que Haas (2001) *post hoc* describió como *soft rational choice* para el relato original del neofuncionalismo— hacia una ontología más amplia e inclusiva mediante la codificación de un *soft constructivism*, mayor que el que Haas le atribuyó al neofuncionalismo temprano. Esta extensión se realizó por dos razones:

- 1) While some elements of (early) Neofunctionalism can be solidly located in the rational choice tradition, whit rational, intentional, and self –interested actors, other elements were more reminiscent of constructivism thought with actors capable of learning processes, and his account places more explicit emphasis on socialization, deliberation, and learning than did Haas ‘s early neofunctionalism for explaining EU decision outcomes;
- 2) Whereas early neofunctionalism viewed agents as predominant and paid relatively little attention to structure, Niemann ‘s revised neofunctionalism framework attributes to structure and agency a more equal status. Embracing the concept of structuration, he emphasizes the interdependence of structures (e.g. functional interdependencies, the EU/international system of states and supranational order) and agents (ranging from governmental elites to private and supranational actors). Hence, structure and agency mutually constitute each other. (Niemann y Schmitter, 2019, p. 54)

Para Niemann y Schmitter (2019), las fuerzas compensatorias pueden estar estancadas u opuestas: primero existe la *sovereignty-consciousness*, que encapsula a los actores que se oponen a la delegación de soberanía/competencias al nivel supranacional y están vinculadas a las tradiciones, identidades e ideologías nacionales. En segundo lugar, *domestic constrains and diversities*, que significa que los Gobiernos nacionales tienen una autonomía restringida para actuar debido a la restricción de los actores (por ejemplo, grupos de presión o socios de coaliciones) o limitaciones estructurales, como la economía de un país, la demografía u otras diversidades entre los Estados miembros, las cuales puede implicar un costo de ajuste considerable para algunos y, por lo tanto, obstruir los esfuerzos integradores.

En el caso de LATAM, al estudiar el MCCA, Schmitter (1970) evidenció que se había producido una lógica expansiva que no se asimilaba al *spill over*, sino a un *spill-around*. En el caso del Pacto Andino —separadamente de la inflexibilidad del acuerdo, la inequitativa

distribución de los costos y beneficios, la politización de las cuestiones técnicas, el incumplimiento de la reglamentación comunitaria por parte de los miembros, una alta inestabilidad democrática y falta de liderazgo regional—, su crisis en la década de 1970 se debió especialmente a cuestiones intrínsecas al proceso integrador (Malamud, 2003). Siguiendo al autor, la respuesta al “campo turbulento” —que se terminó de generar con la salida de Chile en 1976— residió en el diseño de instituciones comunes para solucionar los conflictos entre los socios del bloque. Consecuencia de ello fue la creación de la Corte de Justicia y el Parlamento Andino en 1979. No obstante, en términos neofuncionalistas, estas instituciones carecían de influencia real, lo cual puede explicarse por la precedencia de la forma sobre la función (Malamud, 2003). Nuevamente, como en el caso de los preceptos neofuncionalistas, las reformulaciones teóricas del neo-neofuncionalismo pudieron ser aplicadas a LATAM, más allá de las cuestiones contextuales.

6. Neoinstitucionalismo: una síntesis teórica

Durante la década de 1970, el intergubernamentalismo, un enfoque correspondiente a la “tradición realista” que argumenta que los Estados participan en un proceso de integración regional solo para mejorar ganancias frente a otros competidores y que con base en los intereses nacionales determinan el resultado de la integración, desplaza al neofuncionalismo como enfoque predilecto para estudiar la integración regional debido a que los procesos de integración parecían haberse estancado entre 1970 y 1980. La exponente más importante de este enfoque es Charole Webb (1977).

Sin embargo, en la década de 1980, comienza un renovado interés por los procesos de integración regional, especialmente por los sucesos europeos, por ello, Stanley Hoffmann,³³ junto al ya citado Keohane, adaptan los preceptos intergubernamentales e instituyen el intergubernamentalismo institucional, el cual reconoce que la soberanía de los Estados puede ser cedidas a instituciones supranacionales en áreas que no comprometan el interés nacional y anteponen la negociación intergubernamental para que exista un *spill over* (Keohane y Hoffmann, 1991).

A fines de la década de 1990, con el espectacular desarrollo de la UE, este enfoque incorpora el racionalismo institucional y explica la integración como un modelo eficiente para administrar la creciente interdependencia económica entre los Estados. De este modo, nace el intergubernamentalismo liberal, cuyo máximo exponente es Andrew Moravcsik³⁴ (1998). Este nuevo enfoque comienza a encontrar limitaciones teóricas al no poder explicar el desarrollo de la Unión Europea y el nivel de autonomía institucional de sus órganos. En este sentido, Young Choi y James Caporaso (2006) sostienen que el intergubernamentalismo liberal es deficiente al limitar su foco en la celebración de negociaciones, pero lo

33 Hoffmann nació en Viena en 1928 y se trasladó a Francia con su familia al año siguiente. Ciudadano francés desde 1947, pasó su infancia entre París y Niza antes de estudiar en Sciences Po (Instituto de Estudios Políticos de París). Siguió una carrera académica en Estados Unidos y fundó el Centro de Estudios Europeos de Harvard University en 1968.

34 Andrew Moravcsik es politólogo estadounidense y profesor de la Princeton University. Es el máximo exponente del

consideran más eficaz que el neofuncionalismo para explicar la formación de preferencial. De este modo, nace el neoinstitucionalismo como un nuevo abordaje que vincula al neofuncionalismo con el intergubernamentalismo liberal, un enfoque que pretende ser un encuentro teórico entre neorrealistas y neofuncionalistas.³⁵ De acuerdo con Wiener y Diez (2019), este enfoque representa una renovación del institucionalismo clásico, que amplía su ámbito de análisis incorporando al concepto de institución los procedimientos informales, símbolos, normas y conexiones. Para esta perspectiva, las instituciones no son actores pasivos ni neutrales, ya que estructuran el acceso de las fuerzas políticas al proceso político y pueden desarrollar agenda propia.

Dentro del neoinstitucionalismo surgen tres vertientes, que se diferencian por el rol asignado a las instituciones en el proceso de integración: A) el neoinstitucionalismo racional, cuyos argumentos se centran en la idea de que las instituciones son sólo variables intervinientes; B) el neoinstitucionalismo sociológico —asociado generalmente al constructivismo—, donde las instituciones no son sólo variables intervinientes, ya que pueden tener un efecto constitutivo en los actores modificando sus intereses e incluso su identidad; y C) el neoinstitucionalismo histórico, cuyos exponentes plantean que los actores pueden actuar con base en una lógica instrumental o en una lógica del comportamiento apropiado, dependiendo del contexto histórico e institucional, y es este contexto el que, en última instancia, determina los resultados políticos (Wiener y Diez, 2004).

El estudio de Marcelo Coutinho, Andrea Ribeiro Hoffmann y Regina Kfuri (2008) resulta un aporte significativo en cuanto a las variantes dentro del enfoque. También es importante resaltar que, en el caso del Mercosur, existen pocos estudios neoinstitucionalistas que comprenda las tres vertientes; una de las excepciones es el de Malamud³⁶ (2003).

En la década de 1990, la idea de instituciones supranacionales —propia del funcionalismo, el neofuncionalismo y el neo-neofuncionalismo— fueron menguando en LATAM, a diferencia de Europa. El Estado es el que mantiene el control sobre el proceso de integración desde su inicio y en cada una de sus etapas conforme al cálculo de sus intereses y al poder relativo que pueda ejercer ante una cuestión concreta. Desde esta mirada, todas las decisiones son de naturaleza intergubernamental (Malamud y Schmitter, 2006).

El esquema más avanzado de integración regional fuera de Europa es el Mercosur, por ello se lo toma como ejemplo en la aplicación de preceptos neoinstitucionalistas. El Mercosur se diferencia ampliamente de la Unión Europea en que el primero no presenta un patrón

intergubernamentalismo liberal; también es editor de la revista *Foreign Affairs* y colaborador en *Newsweek*.

35 El neorrealismo establece que el objetivo central de cada nación es la seguridad, la cual se encuentra vulnerada permanentemente debido a la existencia de la anarquía dentro del sistema internacional. La racionalidad que subyace en estas afirmaciones es que los Estados deben proteger su soberanía. Su máximo exponente es Kenneth Waltz (1979), quien en su obra *Theory of International Politics* afirma que el principio de orden del sistema internacional es la anarquía; para ello, se basa en que los actores internacionales son incapaces de tener relaciones de subordinación porque no existe una autoridad central que sea capaz de ejercer coerción en el sistema internacional.

36 Andrés Malamud (1967) es un politólogo argentino egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctorado en el Instituto Universitario Europeo. Es investigador principal en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidade de Lisboa.

de creciente institucionalización a nivel supranacional, sino que avanza a través de mecanismos intergubernamentales, de forma más politizada e institucionalizada. La hipótesis de Malamud (2003) sugiere que lo anterior podría explicarse en parte por los ambientes institucionales nacionales que los países miembros presentan en uno y otro caso.

De acuerdo con Malamud (2020), existen un gran número de académicos que explican la evolución del Mercosur como resultado del mimetismo institucional con relación al proceso de integración europeo (Medeiros, 2000; Rüländ y Bechle, 2014), la réplica (González-Oldekop, 1997) o la emulación (Lenz, 2012). En este sentido, Risse (2016) reconoce ocho mecanismos de difusión del regionalismo; cuatro de ellos son directos, impulsados por el emisor: imposición, incentivos, socialización y persuasión; cuatro son indirectos, impulsados por el receptor: competencia, extracción de enseñanzas, emulación normativa e imitación. Entre los cuatro mecanismos de emulación se identifican: competencia, extracción de lecciones y la emulación normativa como más importantes que el mimetismo, el cual es el menos frecuente. Paradójicamente, cuando prevalece el mimetismo, “la disociación entre las normas institucionales y las prácticas de comportamiento es el resultado más probable” (Risse, 2016, p. 102). El Mercosur es un caso ejemplar de ello, ya que la brecha entre la normativa y la práctica ha sido constante (Arnold, 2017; Gardini, 2011; Gómez-Mera, 2013; Malamud, 2005)

Las Comunidades Europeas (CE) fueron un promotor activo y un modelo a seguir para los padres fundadores del Mercosur. La influencia europea había sido fuerte en años anteriores, destacando el caso del Pacto Andino (Malamud, 2010). La organización andina reproducía la mayoría de las agencias e instituciones de la CE y siguió las ya mencionadas etapas de Balassa. Si bien el Mercosur también le rendía homenaje a la teoría de Balassa, desde su propio nombre, su estructura y procedimientos diferían ampliamente de los europeos. La principal diferencia radicaba en la naturaleza del contrato social: mientras que la CE construyó una estructura trídica que incluía una autoridad supranacional, el Mercosur no pasó de una estructura diádica que mantenía las decisiones últimas en manos de los Estados miembros. La razón de esta decisión no residía en la emulación del éxito, sino en el aprendizaje del fracaso (Malamud, 2020).

En una entrevista personal con Malamud, el excanciller argentino Dante Caputo (1983-1989) reconoció que la probabilidad de fracaso era una de las principales preocupaciones del Gobierno de Alfonsín:

Me preocupaban especialmente las experiencias fallidas de integración. Por eso, uno se cuida de no iniciar una tarea que termine en los mismos fracasos que hemos presenciado, los de elevarse sin llegar a volar. Mi evaluación fue que, durante la fase de despegue, los riesgos de burocratización o desaceleración eran mayores si el sistema de dirección se independizaba de la voluntad política. (Malamud, 2003, p. 162)

La decisión de los padres fundadores del Mercosur de no crear instituciones supranacionales fue el resultado de una minuciosa observación y una cuidadosa comparación con

otros procesos regionales. Su corolario fue asignar todas las responsabilidades de control y gestión a los altos cargos ejecutivos nacionales. Caputo declaró que:

Para que el bloque sobreviva me parecía muy importante no institucionalizarlo. Por el contrario, la decisión política no debía delegarse, sino permanecer al más alto nivel, con los ministros de Economía y Asuntos Exteriores y los presidentes. Una institucionalización precoz podría poner en peligro la voluntad política directa, sin la cual las fuerzas centrífugas se impondrían a las centrípetas. La institucionalización no debería tener lugar hasta que se alcanzara la altitud de crucero. (Malamud, 2003, p. 162)

Al fomentar la “conducción política directa” del proceso, Alfonsín y Caputo pretendían evitar los dos inconvenientes opuestos que supuestamente habían lastrado los proyectos de integración previos: la excesiva burocratización de la Comunidad Europea y la ineficaz institucionalización del Pacto Andino (Malamud, 2020).

En suma, desde el neoinstitucionalismo y a través del regionalismo comparado, se pueden evaluar los procesos de integración extraeuropeos, en el diseño tanto de las organizaciones de integración regional y el comportamiento de sus instituciones como el de sus miembros.

Claramente, el carácter acumulativo propio de la teoría de la integración regional permitió que los enfoques de raíz funcionalista no sean obsoletos; todo lo contrario, esta característica ha logrado que los conceptos se sumen y terminen constituyendo un cuerpo completo capaz de poder analizar un proceso de integración regional de forma integral. Como última contribución a la teoría de la integración regional, Haas (2004) sostiene que los modelos revisados del neofuncionalismo son enriquecidos por el pensamiento del neoinstitucionalismo. Por todo ello, al final de la introducción a la nueva edición de su obra *The Uniting of Europe*, Haas (2004) concluye que “Neofunctionalism has a new lease on life; it is no longer obsolescent” (p. 53).

7. Conclusiones

En definitiva, por todas las razones que se han expuesto, resulta indudable que los procesos de integración regional son un objeto de estudio relevante en el ámbito disciplinar de las Relaciones Internacionales y que los enfoques teóricos de raíz funcionalista en el ámbito de la tradición liberal de las relaciones internacionales constituyen un instrumento de gran valor para estudiarlos. Tanto el funcionalismo como sus derivados teóricos, el neofuncionalismo, el neo-neofuncionalismo y el neoinstitucionalismo, contribuyeron a la construcción de un proceso acumulativo de generalizaciones teóricas que pueden ser aplicables a diversas experiencias integrativas alrededor del mundo.

Desde una perspectiva conceptual, se pudo determinar un conjunto de terminologías fundamentales para el abordaje científico del fenómeno de la integración regional, el pro-

ceso por el cual Estados soberanos deciden crear una organización internacional de carácter regional cuyo objetivo primordial es alcanzar algunas de las excepciones al principio de la nación más favorecida. En relación con lo antes expuesto, se pudo esclarecer que las excepciones, de acuerdo con la nomenclatura de la Organización Mundial del Comercio, se manifiestan a través de acuerdos comerciales regionales, los cuales solo algunos de ellos pueden adoptar como objetivo desarrollar un proceso de integración regional. Asimismo, atento a la magnitud del campo de estudio del regionalismo comparado, resulta correcto emplear el término “teoría de la integración regional” de modo genérico y no vincularlo solamente a los estudios europeos, más allá del carácter único del contexto en el cual se desarrolló el proceso integrador en el viejo continente.

Tras el análisis expuesto sobre el funcionalismo como enfoque teórico precursor en el marco de la teoría de la integración regional en la década de 1940, se pudo comprobar que sus hallazgos influirían de forma determinante el posterior desarrollo de la teoría de la integración regional. Quedó claro que el punto inicial para un proceso integrativo no debe ser la cuestión sobre la forma “ideal” de la sociedad internacional, sino cuál debería ser su “función esencial”. El concepto más importante de este enfoque, el de “ramificación” —por el cual el progreso de la colaboración en un área técnica lleva a un proceder semejante en otras áreas y genera que las lealtades de los ciudadanos estén fundadas en criterios funcionales en reemplazo de criterios territoriales— permitiría ser utilizado como base por nuevos estudios que no subestimarían los aspectos vinculados al “poder” y no omitirían su relación directa con el bienestar.

De la misma forma, el sucesor teórico del enfoque anterior, el neofuncionalismo, introduce en la década de 1950 un término clave al que se denominó “derrame”, como la lógica expansiva de la integración sectorial donde los agentes, sobre la base de sus percepciones inspiradas en intereses materiales, desean adaptar lecciones integrativas aprendidas en un contexto a una nueva situación. Desde esta perspectiva, se consiguió identificar cuestiones básicas a tener en cuenta cuando se analiza un proceso de integración regional, entre ellas: la preponderancia del interés material sobre el altruismo a la hora de emprender un proyecto integrativo, el valor de las lealtades al proceso, la socialización de las elites nacionales y la formación de campos turbulentos. Sus enseñanzas resultaron clave para iniciar los estudios de regionalismo comparado, especialmente en el ámbito latinoamericano, con diversos estudios sobre la ALALC, el Pacto Andino y el MCCA.

A partir de los trabajos relativos a revisar los estudios sobre la integración regional, se identificó una serie de nuevas variables que serían de gran utilidad para entender los procesos de integración y desintegración. Desde el concepto de *spill over*, pasando por los de *spill-around*, *buildup*, *retrench*, *muddle-about* hasta el de *spillback*, el neo-neofuncionalismo tuvo la capacidad de poder analizar la crisis del proceso europeo, como también la del latinoamericano, entre mediados de la década de 1960 y fines de la de 1970. Sus preceptos resultan clave al momento de evaluar las opciones que tiene un Estado nación inmerso en un proceso de integración cuando estima que las soluciones a ciertos problemas ya no son

“regionales”, es decir, cuando se genera un “campo turbulento” en el seno de la organización de integración regional. Ellos se pudieron aplicar, con los correspondientes reparos contextuales —pero sin exagerar la contextualización— en el ámbito latinoamericano con la evolución de diversos esquemas de integración regional.

Igualmente, con el nuevo impulso de la integración regional a nivel mundial a fines de la década de 1980 y durante la de 1990, los nuevos estudios lograron reconocer el valor superlativo de las instituciones en el proceso, donde se incorporaron conceptos provenientes de la tradición “realista” a las enseñanzas de los enfoques de raíz funcionalista de la tradición liberal de las relaciones internacionales. De este modo, nació el neoinstitucionalismo, un enfoque teórico que tuvo la capacidad de ampliar su ámbito de análisis sobre la integración regional, donde se pudieron reconocer nuevas cuestiones a tener en cuenta: procedimientos informales, símbolos, normas y conexiones institucionales. Esto último permitió una síntesis teórica de aplicación global. Particularmente, este enfoque resulta de gran apoyo para los estudios sobre el Mercosur, el proyecto de integración regional más ambicioso de nuestro tiempo luego de la Unión Europea.

En suma, se puede afirmar que los enfoques de raíz funcionalista, dentro de la “tradición liberal de las relaciones internacionales”, han experimentado un proceso acumulativo a lo largo de los últimos ochenta años, el cual permite utilizar una serie de generalizaciones en el marco del estudio de un proceso de integración regional, lo cual los torna vigentes y globalmente aplicables en el cuerpo de la teoría de la integración regional.

Bibliografía

- Acharya, A. (2007). The Emerging Regional Architecture of World Politics. *World Politics*, 59(4), 629-652.
- Acharya, A. (2012). Comparative Regionalism: A Field Whose Time Has Come? *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 3-15.
- Acharya, A. y Johnston, A. (2007). *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Arenal, C. (1990). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- Arnold, C. (2017). Empty promises and nonincorporation in Mercosur. *International Interactions*, 43(4), 643-667.
- Balassa, B. (1964). Teoría de la integración económica, Uteha.
- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- Barrera, M. y Haas, E. (1969). The Operationalization of Some Variables Related to Regional Integration: A Research Note. *International Organization*, 23(1), 150-160. <http://www.jstor.org/stable/2705771>.
- Bergsten, C. (1997). Open regionalism. *Working Paper 97-3*. CEPAL.
- Bernal Meza, R. (2009). El Regionalismo: Conceptos, paradigmas y procesos en el Sistema Mundial Contemporáneo. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, XV (21).
- Börzel, T. (2011). *Comparative Regionalism: A New Research Agenda*. KFG Working Papers 28. Research College “The Transformative Power of Europe,” Freie Universität Berlin.
- Börzel, T. y Risse, T. (2016). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199682300.001.0001>.

- Briceño Ruiz, J. (2011). *El Mercosur y las complejidades de la Integración regional*. Tesseo.
- Briceño Ruiz, J. (2018). El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio. *Análisis Político*, 31(94), 49-74. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n94.78239>.
- Brugmans, H. (1969). *La pensée politique du fédéralisme*. Sijthoff Uitgeversmaatschappij.
- Bull, H. (1976). Martin Wight and the Theory of International Relations. En Wight M., Wight, G. y Porter, B. (Eds.), *International Theory. The Three Traditions* (pp. 9-23). Holmes & Meier.
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society*. Columbia University Press.
- Bull, H. (1990). The Importance of Grotius in the Study of International Relations. En Bull, H., Kingsbury, B. y Roberts, A. (Eds.), *Hugo Grotius and International Relations* (pp. 65-93). Oxford University Press.
- Burgess, M. (1989). *Federalism and European Union. Political ideas, influences and strategies in the European Community*. Routledge.
- Caballero, S. (2011). *El proceso de integración del Mercosur a través de las teorías de integración regional*. Documento de Trabajo 012. CEFIR.
- Caporaso, J. y Keeler, J. (1993). *The European Community and Regional Integration Theory*. Third Biennial International Conference of the European Community Studies Association. Washington, D.C., 17 al 29 de mayo de 1993. http://aei.pitt.edu/7252/1/002711_1.PDF.
- Carr, E. (1939). *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations*. Macmillan.
- Choi, Y. y Caporaso, J. (2006). Comparative regional integration. En Carlsnaes, W., Risse, T. y Simmons, B. (Eds.), *Handbook of International Relations* (pp. 480-499). Sage Publication.
- Clark, I. (1996). Traditions of Thought and Classical Theories of International Relations. En: Clark, I. y Neumann, I. B. (Eds.), *Classical Theories of International Relations* (pp. 1-19). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-24779-0_1.
- Coutinho M., Ribeiro Hoffman, A. y Kfuri R. (2008). Mercosur: un análisis multidimensional del proceso de integración. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 3(6).
- Cox, R. (1996). *Approaches to world order*. Cambridge University Press.
- De Lombaerde, P. (2008). *Consolidating comparative regionalism: from euro-centrec to global comparison*. GAR-NET 2008 Annual Conference, Sciences Po Bordeaux, 17 a 19 de septiembre de 2008.
- De Lombaerde, P. (2012). The good, the bad and the ugly in comparative regionalism: a comment on Sbragia. *Journal of Common Market Studies*, 49(3), 675-681.
- De Lombaerde, P. y Söderbaum, F. (Eds.). (2013). *Regionalism*. Sage.
- De Lombaerde, P., Söderbaum, F., Van Langenhove, F. y Baert, F. (2010). The problem of comparison in comparative regionalism. *Review of International Studies*, 36(3), 731-753.
- Demon, D. (1999). *Ever Closer Union: an introduction to European Integration*. Palgrave.
- Diez, T. y Wiener, A. (2009). *European Integration Theory*. Oxford University Press.
- Dinan, D. (1999). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Lynne Rienner.
- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (2013). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Harper.
- Friedrich, C. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Pall Mall Press.
- García Picazo, P. (2006). *Teoría breve de relaciones internacionales*. Tecnos.
- Gardini, G. (2011). MERCOSUR: What you see is not (always) what you get. *European Law Journal*, 11(5).
- Gardini, G. y Malamud, A. (2018). Debunking interregionalism: Concepts, types, and critique – with a pan-Atlantic focus. En Mattheis, F. y Litsegård, A. (Eds.), *Interregionalism across the Atlantic space* (pp. 15-31). Dordrecht.
- Gómez-Mera, L. (2013). *Power and regionalism in Latin America: The politics of Mercosur*. University of Notre Dame Press.
- González-Oldekop, F. (1997). *La integración y sus instituciones*. Ediciones Ciudad Argentina.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford University Press.
- Haas, E. (1961). International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, 15(4), 366-392.
- Haas, E. (1964). *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organization*. Stanford University Press.

- Haas, E. (1966). *Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea*. Instituto para la Integración de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Haas, E. (1967). The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, (V).
- Haas, E. (1970). The study of regional integration: reflexions on the joy and anguish of pre theorizing. *International Organization*, 24(4), 607-646.
- Haas, E. (1976). Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, 30(2), 173-212. Cambridge University Press.
- Haas, E. (1979). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley University Press.
- Haas, E. (2004). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford University Press.
- Haas, E. y Schmitter, P. (1966). Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America. *International Organization*, 18(4), 705-737.
- Heraud, G. (1968). *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme*. Presses d'Europe.
- Hoffmann, S. (1989). The European Community and 1992 Decision. *International Affairs*, 68(4).
- Hoffmann, S. (1991). *Jano y minerva: ensayos sobre la guerra y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Jupille, J., Jolliff, B. y Wojcik, S. (2013). *Regionalism in the World Polity*. International Studies Association, Annual Meeting. San Francisco, California.
- Kant, I. ([1795] 2005). *Sobre la paz perpetua* (7ª ed.). Tecnos.
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Laudan, L. (1986) *El progreso y sus problemas. Hacia una teoría del conocimiento científico*. Ediciones Encuentro.
- Laursen, F. (2010). *Comparative Regional Integration: Europe and Beyond*. Ashgate.
- Lenz, T. (2012). Spurred emulation: The EU and regional integration in Mercosur and SADC. *West European Politics*, 35(1), 155-173.
- L'Estrange, F. y Hurrell, A. (1995). *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. Oxford University Press.
- Lindberg, L. (1963) *The political dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press.
- López, A. (2010a). El MERCOSUR como un proceso de construcción expansivo. Lecciones para las elites nacionales del cono sur. *Informe Integrar*, (59), 2-12. <http://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar59.pdf>.
- López, A. (2010b). MERCOSUR: un proceso cíclico de expansión, acumulación y reabsorción. Experiencias para reflexionar en la década de los bicentenarios. *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, 3(3). Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación.
- López, A. (2022a). MERCOSUR: "fragmented issue linkage". El impacto de la proliferación de los Tratados de Libre Comercio (TLCs) en la agenda externa del bloque. *Revista del observatorio Latinoamericano y Caribeño del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe*, 6(1).
- López, A. (2022b). MERCOSUR: el dilema de la agenda comercial externa. *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*, (47), 043. <https://doi.org/10.24215/24689912e043>.
- López, A. (2023). Los acuerdos comerciales regionales: ¿una política de Estado de la democracia argentina? Documento de Trabajo 115: *40 años de Democracia y Política Exterior hacia América Latina*. Comité de Asuntos Latinoamericanos del CARI. pp. 35-62. https://cari.org.ar/views/releases/detail/?article_id=247.
- Maghroori, R. y Ramberg, B. (Eds.). (1982). *Globalism versus Realism: International Relations' Third Debate*. Westview Press.
- Malamud, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. En Laursen, F. (Ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives* (pp. 53-73). Aldershot.
- Malamud, A. (2005). Mercosur turns 15: Between Rising rhetoric and declining achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, 18(3), 421-436.
- Malamud, A. (2010a). *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política/Alacip. Buenos Aires, Argentina, 28 al 30 de julio de 2010.
- Malamud, A. (2010b). Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, 32(6), 637-657.

- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Revista Académica del CI-SAN-UNAM*, 6(2), 219-249. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193722773008>.
- Malamud, A. (2020). MERCOSUR and the European Union: Comparative Regionalism and Interregionalism. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.
- Malamud, A. y Castro, P. (2007). Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical View from Latin America. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 37(10).
- Malamud, A. y Schmitter, P. (2006). La Experiencia de Integración Europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 46(181), 3-31.
- Mariscal, N. (2003). *Teorías Políticas de la Integración Europea*. Tecnos.
- Mattli, W. (2006). Ernst Haas's evolving thinking on comparative regional integration: of virtues and infelicities. *Journal of European Public Policy*, 12(2) 327-348.
- Medeiros, M. (2000). *La Genèse du Mercosud. Dynamisme Interne, Influence de l'Union Européenne et Insertion Internationale*. L'Harmattan.
- Mellado, N. (2013). Regionalismo sudamericano: sus características. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 1(1).
- Mitrany, D. (1933). *The Progress of International Government*. George Allen and Uwin.
- Mitrany, D. (1943). *A Working Peace System*. National Peace Council.
- Mitrany, D. (1948). The Functional Approach to World Organization. *International Affairs*, 24.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics among Nations: the struggle for Power and Peace*. Alfred Knopf.
- Niemann, A. (1998). The PHARE Programme and the concept of Spillover: Neofunctionalism in the Making. *Journal of European Public Policy*, (5), 428-446.
- Niemann, A. (2000). *The Internal and External Dimensions of European Union Decision-Making: Developing and Testing a Revised Neofunctionalist Framework* (tesis de doctorado). University of Cambridge.
- Niemann, A. (2004). Between Communicative Action and Strategic Action: The Article 113 Committee and the Negotiations on the WTO Basic Telecommunications Services Agreement. *Journal of European Public Policy*, (11), 379-407.
- Niemann, A. (2006). *Explaining decision in the European Union*. Cambridge University Press.
- Niemann, A., Lefkofridi, Z. y Schmitter, P. (2019). Neofunctionalism. En Wiener, A. y Diez, T., *European Integration Theory* (pp. 43-63). Oxford University Press.
- Nye, J. (1970). Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model. *International Organization*, 24(4), 796-835.
- Nye, J. (1971). *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization*. Little, Brown and Company.
- O'Neill, M. (Ed.). (1996). *The Politics of European Integration*. Routledge.
- Oyarzún Serrano, L. (2008). Sobre la Naturaleza de la Integración Regional: Teorías y Debates. *Revista de Ciencia Política*, XXVIII(3), 95-113. https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1266601405.integracion_regional.pdf.
- Oyarzún Serrano, L. y Astroza, P. (2012). La integración latinoamericana y europea en perspectiva histórica. De diferencias y similitudes en los procesos. En *Europa-América Latina. Dos caminos ¿un destino común?* RIL Editores/Programa de Estudios Europeos, Universidad de Concepción.
- Pentland, C. (1973a). Neofunctionalism. *The Year Book of World Affairs*, (27).
- Pentland, C. (1973b). *International theory and European integration*. Faber and Faber.
- Perrota, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, (38).
- Pollack, M. (1997). Delegation, Agency and Agenda Setting in the EC. *International Organization*, 51(1).
- Pollack, M. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EU*. Oxford University Press.

- Reichenbach, H. (1938). *Experience and prediction: an analysis for the foundations and the structure of knowledge*. University of Chicago Press. <https://philpapers.org/archive/REIEAP-2.pdf>.
- Risse, T. (2016). The diffusion of regionalism. En Börzel, T. A. y Risse, T. (Eds.), *The Oxford handbook of comparative regionalism* (pp. 87-108). Oxford University Press.
- Risse, T. (2009). Social Constructivism and European Integration. En Wiener, A. y Diez, T., *European Integration Theory* (pp. 159-166). Oxford University Press.
- Risse, T. y Wiener, A. (1999). "Something Rotten" and the Social Construction of Social Constructivism: A Comment on Comments. *Journal of European Public Policy*, (6).
- Risse, T. y Wiener, A. (2001). The Social Construction of Social Constructivism. En Christiansen, T., Jørgensen, K. E. y Wiener, A. (Eds.), *The Social Construction of Europe* (pp. 199-20). Sage.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. St. Martin's Press.
- Rüland, J. y Bechle, K. (2014). Defending state-centric regionalism through mimicry and localisation: Regional parliamentary bodies in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and Mercosur. *Journal of International Relations and Development*, 17(1), 61-88.
- Salomón González, M. (2001). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (56), 7-52.
- Sbragia, A. (2008). Comparative regionalism. What might it be? *Journal of Common Market Studies*, 46(1), 29-49.
- Schmitter, P. (1969). Three Neofunctionalist Hypotheses about International Integration. *International Organization*, 23(1), 161-166.
- Schmitter, P. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24(4), 836-868.
- Schmitter, P. (2002). *Neo-Neo-Functionalism*. European University Institute. <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>.
- Schmitter, P. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 255-272. <http://dx.doi.org/10.1080/13501760500043951>.
- Schmitter, P. (2010). La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región. *Foro Internacional*, (L)3-4, 724-751. <https://www.redalyc.org/pdf/599/59921045006.pdf>.
- Schulz, M., Söderbaum, F. y Öjendal, J. (2001). Key Issues in the New Regionalism: Comparisons from Asia, Africa, and the Middle East. En Hettne, B., Inotai, A. y Sunkel, O. (Eds.), *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development* (pp. 234-276). Palgrave Macmillan.
- Söderbaum, F. y Sbragia, A. (2010). EU Studies and the "New Regionalism": What Can Be Gained from Dialogue? *Journal of European Integration*, 32(6), 563-582.
- Spinelli, A. (1966). *The Eurocrats-Conflict and Crisis in the European Community*. The Johns Hopkins Press.
- Spinelli, A. y Rossi, E. ([1944] 2006). *Il Manifesto di Ventotene*. Mondadori.
- Vieira Posada, E. (2005). Evolución de las Teorías Sobre Integración en el contexto de las Teorías de las Relaciones Internacionales. *Papel Político*, (18).
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.
- Warleigh-Lack, A. y Rosamond, B. (2010). Across the EU Studies– New Regionalism Frontier: Invitation to a Dialogue. *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 993-1013.
- Warleigh-Lack, A. y Van Langenhove, L. (2010). Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism. *Journal of European Integration*, 32(6), 541-562.
- Webb, C. (1977). Theoretical Perspectives and Problems. En Wallace, H., Wallace, W. y Webb, C. (Eds.), *Policy-Making in the European Communities* (pp. 1-141). John Wiley & Sons.
- Wiener, A. y Diez, T. (2019). *European Integration Theory*. Oxford University Press.
- Wight, M. (1991). *International Theory: The Three Traditions*. Leicester University Press.
- Wight, M. (2004). *Four Seminal Thinkers in International Theory: Machiavelli, Grotius, Kant, and Mazzini*. Oxford University.

SEGURIDAD ESTATOCÉNTRICA Y SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL: AUGE, DECADENCIA Y CONFLICTO ENTRE PARADIGMAS

VERÓNICA C. FIUZA¹

Doctoranda Universidad Austral

GUSTAVO A. LINDE²

Doctorando Universidad Católica Argentina

Recibido: 13/08/2024

Aceptado: 06/11/2024

Resumen

El presente trabajo aborda una política de mayor integración y protagonismo de las Fuerzas Armadas dentro del sistema de seguridad internacional de la Organización de las Naciones Unidas y, en el marco regional, del sistema de seguridad multidimensional de la Organización de los Estados Americanos. Ensayo un diagnóstico sobre el estado de la cuestión, radicando primero el análisis en el abandono del paradigma de la seguridad estatocéntrica ante la complejidad creciente de los conflictos y su naturaleza multidimensional, para luego intentar una aproximación gnoseológica y escrutinio en torno a las experiencias y posibilidades de interacción entre sistemas. Ello, en el marco de un modelo de multilateralismo reforzado en el que la Argentina gane protagonismo como actor geopolítico dentro de los procesos de toma de decisión.

Palabras clave: seguridad estatocéntrica, seguridad multidimensional, paz y seguridad internacionales.

-
- 1 Abogada (Universidad Nacional de Lomas de Zamora). Magíster en Políticas Pública (Universidad Austral). Especialista en Derecho Militar (Escuela Superior de Guerra). Profesora de Derecho Constitucional en el Instituto Universitario de Seguridad (IUSE) (2020/2022). Asesora legal de la Agregaduría Militar Argentina (EE.UU.) 2013/2014. Miembro adherente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Auditora del Ejército Argentino. Correo electrónico: vcfuza@austral.edu.ar / ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-7784-7351>.
 - 2 Abogado (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Magistratura y Derecho Judicial (Universidad Austral). Especialista en Derecho Militar (Escuela Superior de Guerra). Profesor Adjunto de Derecho Internacional Público (Universidad Nacional de La Matanza). *Peacekeeper* UNFICYP (1999-2000 y 2003). Asesor legal de la Casa Militar de la Presidencia de la Nación (2003-2007). Correo electrónico: GALinde@mail.austral.edu.ar; gustavolinde@uca.edu.ar / ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4092-2392>.

State-centric Security and Multidimensional Security: Decline, Rise and Conflict Between Paradigms

Abstract

This paper addresses a policy of greater integration and prominence of the Armed Forces within the international security system of the United Nations Organization and, within the regional framework, the multidimensional security system of the Organization of American States. It attempts a diagnosis of the state of the matter, first basing the analysis on the abandonment of the paradigm of state-centric security in the face of the growing complexity of conflicts and their multidimensional nature, and then attempting a gnoseological approach and scrutiny of the experiences and possibilities of interaction between the international and multidimensional security systems. This, within the framework of a model of reinforced multilateralism in which Argentina gains prominence as a geopolitical actor, within the decision-making processes.

Key words: state-centric security, multidimensional security, international peace and security.

1. Introducción

Seguridad y defensa eran considerados, otrora, conceptos disímiles. Sin embargo, esto se ha visto dramáticamente alterado en las últimas décadas, tan pronto se repase el panorama interamericano en la materia, sea desde su faz normativa, sea desde la evidencia empírica.

Existen, a su vez, mandas de orden supralegal y supranacional que le exigen al país diseñar e impulsar una política de defensa contribuyente al sistema de seguridad internacional, tanto en su expresión global como en su dimensión hemisférica y regional. En el primer caso, nuestra carta magna exhorta, desde su mismo preámbulo, el proveer a la defensa común, prescribiendo en su parte orgánica un cúmulo de mandas y facultades expresamente impartidas y concedidas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo:

Corresponde al Congreso (...) 27. Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno.

El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones (...) 12. Es comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación. 13. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas; y por sí solo en el campo de batalla. 14. Dispone de las Fuerzas Armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación. 15. Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso. (Constitución de la Nación Argentina, arts. 75 y 99)

Luego, opera dentro del sistema de seguridad internacional un plexo de estándares de naturaleza imperativa (normas *ius cogens*) que obligan al país como Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas (1945, arts. 25, 43, 45, 48 y 49) y acuerdos multilaterales ante los cuales resultan inoponibles las normas de derecho interno.³ Al mismo tiempo, rigen compromisos regionales celebrados en el marco del sistema interamericano que abrazan la noción de seguridad multidimensional y enrolan a las tres Américas tras dicho concepto dentro del profuso entramado de dispositivos y mecanismos que conviven en la estructura orgánica de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Para ello, las Fuerzas Armadas (FF. AA.) cuentan con personal altamente calificado, desplegado sobre una infraestructura física (territorial) y tecnológica (investigación y desarrollo aplicados a la industria de la defensa, como es el caso del CITEDEF (Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa), del CITEFA (Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas) y de la FM (Dirección General de Fabricaciones Militares), de enorme potencial de empleo, tanto en el orden externo como en el interno. Basamos dicha afirmación en la profusa cantidad y variedad de institutos y escuelas de formación que alcanzan a la totalidad de los cuadros, como también en los programas de capacitación en los que se enrolan algunos de sus integrantes según sean sus

3 Cfr. Ley 19865, aprobatoria de la "Convención de Viena sobre el derecho de los tratados", arts. 27 y 46.

aptitudes, especialidades y misiones (v.gr., integrantes de fuerzas de paz, cuerpos de elite, cuerpo profesional) tanto en el país como en el exterior.

Su versatilidad y capacidad de adaptación a distintos escenarios se torna evidente al contemplar su vasta experiencia en operaciones militares en el exterior, o bien ante la asignación de tareas de custodia y seguridad de objetivos de máxima importancia estratégica en el país, hipótesis ambas que entrañan tareas connaturales al concepto de seguridad para las cuales se encuentran legalmente habilitadas.

En el primer caso, el de las Operaciones Militares de Paz (OMP) lo será en virtud de un mandato expreso emanado desde el Consejo de Seguridad de la ONU. En el segundo supuesto, por imperativo de normas de derecho interno que enmarcan su labor.

El presente artículo propone abordar la puja entre ambos paradigmas (seguridad estatocéntrica y seguridad multidimensional) desde la perspectiva del multilateralismo institucionalizado en dos organizaciones interestatales con incumbencia en la materia: la ONU, de naturaleza universal, y la OEA, de alcance continental.

Procurará, asimismo, repasar diversas experiencias, algunas propias de los autores (asesoramiento legal prestado en UNFICYP, (Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre) y en la Agregaduría Militar Argentina en Washington, D.C.), la formación académica adquirida en ámbitos locales y extranjeros (Universidad Austral, Eurocorps, Inter-American Defense College, National Defense University) y la enseñanza del derecho internacional público (en especial, del derecho internacional humanitario), con el confeso designio de derribar aquel mito que considera a las FF. AA. impedidas operativamente e inhibidas legalmente para actuar ante las nuevas amenazas a la seguridad de las naciones.

Finalmente, se intentará sortear, a partir de una tangente supranacional, cortapisas locales impuestas por estándares normativos de carácter restrictivo, honrando así compromisos internacionales asumidos por el país tanto por la vía convencional como por efecto del multilateralismo (*hard* y *soft law* internacional).

2. Qué entendemos por “seguridad”

Sea que hablemos de seguridad nacional, regional e internacional o, analógicamente, de seguridad estatocéntrica (visión que privilegia el uso de la fuerza en defensa del Estado),⁴ multidimensional (cuya definición trataremos más adelante) y global (según se escoja como criterio de distinción el alcance geopolítico o la heterogeneidad en su composición), resulta menester una elucidación previa del término “seguridad” en su aspecto genérico. Ello, en la inteligencia de que se trata de un concepto construido a partir de un agregado de variables y que, por ende, conviene conocerlo desde su definición general con prelación al abordaje de estas.

4 Cfr. González Chávez (2007).

En orden a ello, una precisión semántica del vocablo que luce atinada es aquella que propone Bartolomé (2006), quien nos ilustra y previene acerca de la doble significación que entraña el concepto. Siguiendo al autor, “seguridad” se trataría de un término bivalente, capaz de expresar tanto un estado de cosas como una acción tendiente a lograr esa situación,

diferencia ésta que es más nítida en idioma inglés, que discrimina entre *safety* y *security*. En esta línea, la seguridad sería tanto una situación que en forma simplificada podría caracterizarse como de “ausencia de amenazas”, como un conjunto de medidas y políticas conducentes a ese objetivo. (p. 129)

Por su lado, Orozco (2004) introduce una doble distinción en torno a las acepciones del vocablo “seguridad”, según se lo trate en su condición de sustantivo o de adjetivo o bien desde su connotación como cualidad de las cosas o de las personas. En todo caso, y en lo que aquí interesa, el mismo autor la define como una cualidad atribuible a los sujetos que se encuentran libres de amenazas o de agresiones a su individualidad:

En efecto, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española recoge “seguridad” como cualidad de seguro y “de seguridad” como locución que se aplica a un ramo de la Administración pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos. Como adjetivo, “seguro” se define como libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, cierto, indubitable y en cierta manera infalible; firme, constante y que no está en peligro de faltar o caerse; desprevenido, ajeno de sospecha. La seguridad es, en este uso del concepto, una alocución que designa atributos de los seres que se hallan ciertos de sí mismos, y también una cualidad de las cosas que no ven restringida su capacidad de desarrollo, su libertad. (p. 163)

Hecha la anterior distinción terminológica, intentaremos interpretar y contextualizar aquello que entendemos como “sistema de seguridad internacional”.

3. El marco jurídico-institucional argentino

La Ley 23554 (1988) estableció las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional, definiendo a ésta como la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieren el empleo de las FF. AA., en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de tipo exterior, con la finalidad de garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación y proteger la vida y la integridad de sus habitantes (arts. 1 y 2). En ese sentido, y como surge del Decreto Reglamentario 727 (2006), cuya vigencia fuera restablecida por efecto del art. 2º del Decreto 571 (2020), se concibió normativamente a las FF. AA. desde una perspectiva estatocéntrica como exclusivamente dedicadas a repeler las agresio-

nes exteriores de otros Estados, no englobando hipótesis alcanzadas por el paradigma de seguridad multidimensional tales como los ataques o agresiones de grupos guerrilleros, fuerzas irregulares, asociaciones delictivas y de narcotráfico.

Pues bien, con ello se marcó una distinción legal entre la defensa nacional y la seguridad interior, obedeciendo a un momento histórico sobreviniente a los Gobiernos de facto. Por su parte, la Ley 24059 (1992) estableció la participación de las FF. AA. en tres situaciones y en cumplimiento de tres funciones diferentes.

En primer lugar, se habilitó la posibilidad de que, en caso de solicitud del Comité de Crisis, el Ministerio de Defensa pueda disponer que las FF. AA. apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación, a solicitud de este, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones (art. 27). En segundo lugar, fijó como una obligación primaria de la autoridad militar la preservación de la Fuerza Armada y el restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar (Ley 24059, 1992, art. 29). Por último, se estableció la posibilidad de que las FF. AA. fuesen empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional solamente en casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior resulte insuficiente a criterio del presidente de la nación. Para ello, podría disponer el empleo de elementos de combate de las FF. AA. para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio y excepcionalmente para la restitución del orden interno en casos en que las Fuerzas de Seguridad se vieran desbordadas (Ley 24059, 1992, arts. 31 y ss.).

En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino. (Constitución de la Nación Argentina, art. 23)

A modo preliminar, podemos concluir entonces que el marco legal actualmente vigente, aun cuando adscribe al declinante (cuando no obsoleto) paradigma estatocéntrico, habilita de manera expresa y taxativa el empleo de las FF. AA. en operaciones de seguridad interior; lo anterior, sujeto desde luego a determinadas condiciones. A su turno, la normativa de reestructuración de las FF. AA contempla:

Los niveles de la conducción estratégica y de planeamiento analizarán, a nivel internacional el probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del Mercosur, a los efectos de considerar en la reestructuración de las Fuerzas Armadas los requerimientos, que de dichos acuerdos pudieran surgir. (Ley 24948, 1998, art. 7)

Luego, mediante Decreto 683 (2018) se estableció que el instrumento militar de la defensa nacional fuera empleado en forma disuasiva o efectiva ante agresiones externas contra la soberanía, integridad e independencia de la República Argentina, suprimiéndose que la agresión debería ser perpetrada por FF. AA. pertenecientes a otro Estado (art. 1). Asimismo, dicha normativa detalló los tipos de operaciones en los que se enmarcará el planeamiento y empleo de las Fuerzas: las operaciones en defensa de los intereses vitales de la nación, las acciones en el marco de la ONU (en tributo a su calidad de organización interestatal de naturaleza universal) u otros organismos internacionales, las operaciones encuadradas en la Ley 24059 (1992) y las operaciones en apoyo de la comunidad nacional e internacional (Decreto 683, 2018, art. 1).

En suma, la citada normativa reglamentaria suprimió la prohibición categórica que pesaba sobre las FF. AA. en torno a su incursión en temas de seguridad interior, previendo su participación en el marco del Sistema de Defensa Nacional (cuestión antes reservada a la Prefectura Naval Argentina y a la Gendarmería Nacional) y estableció, asimismo, que ejercerán la custodia de objetivos estratégicos previstos en el artículo 31 de la Ley 23554 (1988). Si bien el Decreto 571 (2020) derogó el precitado estándar normativo (suerte de movimiento retrógrado en el tránsito de uno a otro paradigma), su dictado y entrada en vigor supo poner de relieve tanto la necesidad de actualizar aquella supuesta antinomia entre seguridad y defensa como lo artificioso de aquella disyunción.

Por su parte, refuerza esta idea el singular ejemplo que nos provee la Casa Militar, organismo perteneciente a la Presidencia de la Nación, cuya conducción es ejercida por personal militar y cuenta en su composición con una integración de elementos materiales y personales adscriptos a las FF. AA., de seguridad y policiales, todos ellos bajo la coordinación del jefe de la Casa Militar (JCM). El Decreto que fija y delimita su marco regulatorio reza en su parte pertinente:

Art. 14. — Establécese que los efectivos de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA asignados a la División Custodia Presidencial, División Custodia Vicepresidencial y Unidad Custodia Ex Mandatarios actuarán bajo control operacional de la CASA MILITAR, a través de la Agrupación Seguridad e Inteligencia; de la que recibirán las órdenes para su empleo, actuando de conformidad con las leyes y reglamentos que rigen al Personal de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA.

Art. 15. — Establécese que, en función de los términos que fija el artículo 14, en los casos de desplazamientos terrestres dentro y fuera del país, la custodia del Presidente de la Nación, del Vicepresidente de la Nación, de los Ex Mandatarios y sus familiares directos estará a cargo de la División Custodia Presidencial, de la División Custodia Vicepresidencial y de la Unidad Custodia Ex Mandatarios respectivamente, conforme las directivas y órdenes que imparta el Jefe de la CASA MILITAR y las establecidas en el artículo 8º del Decreto N° 3469 del 7 de mayo de 1963.

Art. 16. — Establécese que corresponde al Regimiento de Granaderos a Caballo 'General San Martín' la seguridad del Señor Presidente de la Nación y de su familia

en el interior de la Casa de Gobierno y de la Residencia Presidencial de Olivos, así como también otros lugares de residencia transitoria del señor Presidente de la Nación. (Decreto 648, 2004. Texto actualizado según Decreto 735, 2023)

Resulta digno de mención que parte del componente militar que actúa bajo la coordinación del JCM (a quien se le asigna nada menos que la custodia del presidente de la nación, del vicepresidente de la nación, de los exmandatarios y sus familiares directos) lo aporta el Regimiento de Granaderos a Caballo “Gral. San Martín”, esto es, una unidad militar empuñada de lleno en tareas de seguridad y custodia, no solo del presidente de la nación en su calidad de comandante en jefe de las FF. AA., sino también de quien lo secunda en la función y de sus familiares directos. Esto que a primera vista podría despertar cierto recelo entre quienes tradicionalmente han desconfiado de cualquier empleo exorbitante de las FF. AA. en materia de seguridad, viene sucediendo de manera pacífica a lo largo de décadas, sobreviviendo a Gobiernos de diferente signo político y dando pruebas tanto de su capacidad operativa y de coordinación como de su eficiencia y profesionalismo en la custodia de objetivos altamente sensibles.

A modo de corolario parcial, podríamos afirmar que el pronunciado giro geopolítico que exhibe hoy nuestro país, a partir de la decisión de la actual administración de promover un alineamiento con vistas a una futura alianza con los Estados Unidos de América y el Estado de Israel, entraña un desafío existencial hacia el interior de las organizaciones castrenses. Nuestras FF. AA. se ven de tal modo interpeladas en su condición de instrumento militar, a partir de las idoneidades requeridas para abrazar nuevas incumbencias, tanto al impulso de decisiones de política pública tales como la petición formal de acceso a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en condición de socio global como por efecto de un marco regulatorio que hoy se insinúa en expansión.

4. La ONU y el sistema de seguridad internacional

4.1 Perspectiva histórico-jurídica e institucional

Cuestas Zamora (2015) se remonta a los orígenes del sistema interestatal westfaliano como estructura dominante de las relaciones internacionales, cuyo centro de gravedad se situaba en las unidades políticas (incipientes Estados nacionales) que coexistirían dentro de un sistema internacional anárquico. En el punto álgido de su análisis, el citado autor les atribuye a los procesos de integración y a la promoción de los valores occidentales el haber contribuido a la concepción de un sistema internacional basado en la interacción permanente de las unidades que lo componen, y agrega que “enfoques como el positivismo jurídico excluyente y el estatocentrismo resultan absolutamente inoperantes al momento de describir la realidad contemporánea. El derecho se ha permeado por otras disciplinas y las relaciones internacionales han superado su visión estatocéntrica” (p. 217).

El siglo XX alumbraría —luego de la malograda experiencia de la Sociedad de las Nacio-

nes que tuvo la virtud de preconizar, con autoridad de principio, la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones interestatales (antecedente de los pactos antibélicos Briand-Kellogg de 1928 y Saavedra Lamas de 1933, ambos del período entreguerras)— un nuevo modelo de organización universal.

Su arquitectura jurídica y diseño institucional cristalizados en la Carta de San Francisco (1945) contempla con fuerza imperativa el destierro de aquel antiguo paradigma del *ius ad bellum*, que postulara el derecho al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

En efecto, con la prohibición expresa y taxativa de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, el ámbito de lo permitido en la materia se vería restringido al instituto de naturaleza excepcional de la legítima defensa, sea individual o colectiva (ONU, 1945, arts. 2.4 y 51). Mención aparte merece la doctrina de la legítima defensa preventiva o “Doctrina Bush” (Torres, 2003), tan moderna como controvertida desde el momento mismo de su concepción debido al contexto histórico de lucha global contra el terrorismo que la vio nacer.

De allí que el monopolio institucionalizado del uso legítimo de la fuerza, puesto en cabeza del Consejo de Seguridad por imperio de lo normado en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (particularmente, en su artículo 42), engendre en los Estados miembros de la Organización la obligación inmanente de predisponer y —a su requerimiento— poner a disposición de las autoridades de la ONU sus capacidades militares y recursos armados, cual tributo al sistema de paz y seguridad internacional.

4.2 Dimensión geopolítica

No obstante, aquella arquitectura institucional se muestra estructuralmente inestable, conclusión a la que se puede arribar tan pronto se repasen algunos de los acontecimientos que conmovieron a la comunidad internacional desde la segunda mitad del siglo XX. Tal período se ha visto signado por disputas hegemónicas (Guerra Fría), conflictos asimétricos (Oriente Medio) y aun guerras de exterminio (Ruanda, Timor Oriental, ex Yugoslavia) o el actual conflicto híbrido que se viene desarrollando en Ucrania.

Las razones de ello requieren de una indagación de tipo geopolítico que ayude a desentrañar las causas subyacentes a un estado de cosas que tiende o bien a la unicidad del poder global o bien a un esquema de reparto bipolar. Tendencia que, en última instancia, se hunde en una dinámica fragmentaria de espacios geopolíticos regionales, vale decir, de sub-regionalización.

Partiendo del concepto clásico de seguridad nacional asociado a la idea de soberanía territorial, Font y Ortega (2012) destacan que en la década de 1980 surgieron críticas a esta concepción de seguridad, centradas en el olvido del ciudadano y de otras fuentes de inseguridad, tanto globales como internas, económicas o medioambientales. En ese marco de análisis, afirman lo siguiente:

Estas críticas a la seguridad nacional han ido cuajando y han tomado relieve a raíz de los cambios producidos con la finalización de la guerra fría. La seguridad toma una perspectiva multidimensional en la que se asume que además de las amenazas militares hay otras amenazas (económicas, medioambientales, migraciones masivas, etc.), que las mismas son transfronterizas y globales. (pp. 161-162)

Otra de las llaves para interpretar este fenómeno nos es provista por quienes abogan por la idea de una suerte de desterritorialización:

Tal vez muchas cosas han cambiado esta segunda mitad de siglo pero en todo caso si las naciones han cedido parte de su soberanía, alguien o algo —pacto, unión, etc.— la han recibido. O sea que lo político se habrá trasmutado en entes regionales e incluso globales pero no han desaparecido. (Randel, 1999, p. 40)

4.3 La ONU y las misiones de paz

Empero, cualquier perspectiva sobre el sistema de seguridad internacional estaría incompleta si no incluyéramos en el espectro de análisis todo el capítulo dedicado al mantenimiento de la paz, que encuentra apoyatura jurídica en el coloquialmente denominado “Capítulo VI y medio” de la Carta de la ONU. Al desenvolverse entre las previsiones relativas a los medios pacíficos y no pacíficos de solución de controversias, las misiones de paz constituyen hoy la válvula de cierre del sistema en función de la amplitud de los mandatos otorgados por el Consejo de Seguridad.

Recordemos que se denomina “mandato” a la figura jurídica que ampara e inviste de capacidad legal a las fuerzas de paz de la ONU, con el cometido de desarrollar tareas y ejecutar misiones definidas taxativamente mediante resolución del Consejo de Seguridad de la Organización, órgano competente en materia de paz y seguridad internacionales. De este deriva toda una familia de instrumentos legales: SOFA (Status of Forces Agreement, relacionados con el estatus jurídico de las fuerzas de paz), ROE (Rules of Engagement o normas para el empleo de la fuerza) y *national caveats* (restricciones al uso de la fuerza impuestas a los contingentes nacionales que integran una fuerza multinacional por efecto de la legislación de cada Estado contribuyente de tropas).

Las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se despliegan en virtud de los mandatos del Consejo de Seguridad. A lo largo de los años, la variedad de las tareas asignadas a estas operaciones se ha ampliado considerablemente como respuesta a la evolución de las pautas de los conflictos y para abordar mejor las amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

Aunque cada operación de mantenimiento de la paz es diferente, los tipos de tareas asignadas por mandato del Consejo de Seguridad muestran un grado considerable de elementos comunes. (ONU, 2024)

Sin ahondar en demasía en su categorización o clasificación, podríamos arriesgar que el *peacekeeping* es una actividad o función axial (y expresión del poder heteronormativo) de la Organización, que incluye una variada gama de acciones y misiones: desde el mantenimiento de la paz *stricto sensu* hasta su imposición, misiones de estabilización, construcción de la paz y de asistencia humanitaria (*peace-making, peace-building, peace-enforcement*, entre otras). En tal sentido, Bartolomé (2006) recuerda que la constante complejización de las operaciones de paz de la ONU y su incremento cuantitativo son subproductos del fin de la Guerra Fría, proceso que se vio jalonado en los prolíficos años noventa por una sucesión de hitos o acontecimientos que demarcarían una clara evolución: la creación en el ámbito de la ONU del Departamento de Asuntos Políticos, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (mejor conocido como DPKO, por sus siglas en inglés) y del Departamento de Asuntos Humanitarios.

En ese contexto, Argentina viene describiendo una dilatada trayectoria en OMP, integrando componentes multinacionales en los que debió desarrollar tareas de naturaleza eminentemente policial, garantizando el abordaje táctico de situaciones suscitadas y que involucraran a la población local, como sucediera en Croacia y Bosnia Herzegovina, Haití y Chipre (UNPROFOR, 1992-1995, MINUSTAH, 2004-2017, y UNFICYP, 1964-2024, respectivamente), en este último caso, mediante el empleo de la Mobile Force Reserve.

4.4 Un supuesto problemático: las misiones humanitarias

Dentro de la extendida familia de misiones de paz, conviven experiencias no del todo libres de controversia: las misiones humanitarias, sintagma que anida toda una gama de conceptos afines que amerita, a título preliminar, algunas precisiones terminológicas.

Siguiendo a Consigli (2004), se podría ensayar una clasificación muy útil a la hora de abarcar las distintas acciones o subespecies que comprenden las acciones de naturaleza humanitaria:

- Asistencia humanitaria: acción sin uso de la fuerza, con consentimiento del Estado en cuyo territorio se ejecuta.
- Injerencia humanitaria: acción sin uso de la fuerza, sin consentimiento del Estado que soporta las consecuencias, con recomendación o decisión del Consejo de Seguridad.
- Intervención humanitaria: acción con uso de la fuerza, sin consentimiento del Estado que la padece, sin autorización del Consejo de Seguridad.
- Imposición humanitaria: acción con uso de la fuerza, sin consentimiento del Estado contra el cual se verifica, con autorización del Consejo de Seguridad. (p. 160)

A su turno, Bartolomé (2006) identifica a la Resolución 688/91 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el hito fundacional, suerte de fe de bautismo en el uso del instrumento militar con fines de ayuda humanitaria.

En efecto, con la misión de naturaleza humanitaria establecida en favor de la población

kurda del norte de Irak, se dio a luz una primera versión de esta especie singular de operaciones de paz y que experimentaría distintas reversiones con el devenir de los años, de la mano de los conflictos que asolarían a Somalia y a la región balcánica.

Partiendo del reconocimiento de su necesidad ética, tal como lo expresara el exsecretario general de la ONU, Kofi Annan (*circa* 1999), su legitimidad se ha visto minada desde que los sistemas de seguridad —internacional y regional— exhibieran problemas de interacción (Consigli, 2004).

Lo anterior pudo constatarse en ocasión de decidirse de manera unilateral la intervención de la OTAN en Kosovo, amén de su reconocimiento ulterior por parte de la ONU, mediante el dictado de la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad. Dicha resolución, interpretada como aprobatoria del bombardeo llevado a cabo por la OTAN, desnudaría las disfunciones de un sistema que aún se exhibe inmaduro y se desenvuelve en los contornos mismos de la legalidad internacional.

Para lograr una solución de la crisis de Kosovo, deberá llegarse a un acuerdo sobre los principios siguientes:

4. La presencia internacional de seguridad con participación sustancial de la Organización del Tratado del Atlántico Norte se desplegará bajo mando y control unificado y estará autorizada para establecer un entorno seguro para toda la población de Kosovo y facilitar a todos los refugiados y personas desplazadas el regreso seguro a sus hogares. (ONU, 1999, Anexo 2)

De tal suerte, la historia reciente de las relaciones internacionales nos provee de una lección que previene acerca de la necesidad de generar mecanismos de interacción y articulación entre sistemas, para con ello evitar que se horaden las bases éticas y jurídicas del actual orden internacional institucionalizado.

En el plano de los principios, conforme reflexionara el exsecretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali tras contemplar el fracaso de la intervención humanitaria ejecutada en la República de Somalia (ONU, 1992), se destacan tres de importancia axial a la hora de juzgar las operaciones de paz y de cuya observancia dependerá su mayor o menor éxito: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y la abstención de recurrir al uso de la fuerza, salvo en casos de legítima defensa.

De manera concordante, Bartolomé (2006) enseña:

Para estas operaciones de mantenimiento de la paz, las enseñanzas obtenidas a partir de la misión UNTAC en Camboya sugieren que su éxito se vincula a la existencia de cinco condiciones básicas: (i) un plan de paz coherente desde el punto de vista conceptual, suficientemente detallado, avalado por todas las partes intervinientes; (ii) el apoyo de las partes en conflicto a la aplicación de dicho plan; (iii) recursos humanos calificados y disciplinados, articulados a partir de un Estado Mayor civil y militar, aptos para planificar e implementar el plan de paz inmediatamente después

del logro del acuerdo entre los beligerantes; (iv) objetivos claros y factibles, evitando la generación de esperanzas infundadas o poco realistas sobre el papel de la ONU; finalmente, (vi) adecuado respaldo externo, incluyendo a aquellos Estados que en instancias anteriores apoyaron a alguno de los beligerantes. (p. 273)

5. La OEA y el sistema de seguridad multidimensional

5.1 Hacia un concepto de seguridad multidimensional

La seguridad multidimensional importa, en palabras de Hamilton (2022), una ampliación del tradicional concepto de seguridad, involucrando todo un mosaico de temas y visiones. Se trataría, a su vez, de un concepto polisémico que trasunta una variedad de amenazas, preocupaciones y desafíos, desde las denominadas amenazas tradicionales hasta las más recientes o menos tradicionales, tales como las vulnerabilidades sociales y ambientales o los peligros que entraña la delincuencia organizada transnacional o los ataques asimétricos contra la población civil.

Pero, en todo caso, un enfoque basado en el concepto de seguridad multidimensional demanda una ampliación del abordaje de la agenda de seguridad y una mayor coordinación interestatal y entre agencias. El mismo autor resume y subsume aquel variopinto de temáticas en cuatro categorías principales, a saber: las vulnerabilidades sociales y ambientales, la delincuencia organizada e inseguridad pública, las amenazas asimétricas (terrorismo, armas de destrucción masiva y ataques cibernéticos) y las amenazas tradicionales, emparentadas con el otrora concepto estatocéntrico de la defensa de la soberanía nacional.

En concordancia con lo anterior, la OEA (2003) viene sosteniendo que “las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y la transparencia en las políticas de defensa y seguridad contribuyen a aumentar la estabilidad, salvaguardar la paz y la seguridad hemisférica e internacional y consolidar la democracia” (II.4.u). Ya desde una perspectiva estrictamente institucional, la organización regional postularía un nuevo concepto de seguridad hemisférica:

Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. (OEA, 2003, II.4.i)

Asimismo, consideró las siguientes prácticas como amenazas, preocupaciones u otros desafíos a la seguridad:

el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; ... los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño

en el caso de accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masas y sus medios vectores por terroristas. (OEA, 2003, II.4.m)

La multidimensionalidad importa entonces una ampliación del concepto tradicional de seguridad regional, ligado a la defensa de la seguridad de los Estados, a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos. Si bien es necesario actualizar un sistema de seguridad que imperó en la Guerra Fría y que dejó de responder a la realidad de la región, también puede advertirse que es necesario delimitar el concepto de seguridad multidimensional.

Lo contrario —vale decir, la aplicación acrítica e indiscriminada del concepto de multidimensionalidad a todo desafío de seguridad— podría derivar en una sobreexpansión del concepto, dentro del cual se subsumiría un elenco de conflictos (sean de índole política, económica, social, ambiental, etcétera) a darse en el ámbito hemisférico. Un fenómeno de tales características atraería para sí un crisol de cuestiones ajenas a la seguridad, algunas incluso vedadas al ámbito de lo público, so riesgo de generar una intromisión estatal en asuntos privativos de la esfera individual o de gestión de comunitaria, en virtud del principio de subsidiaridad que inspirara al Bill of Rights y a las constituciones liberales tuitivas de derechos civiles y políticos (un ejemplo cercano lo representa la Patriot Act sancionada en 2001 en los Estados Unidos, con severos cuestionamientos basados en las restricciones a derechos constitucionales impuestas a los ciudadanos norteamericanos en el marco de la lucha global contra el terrorismo)

Volviendo a la declaración parafraseada *ut supra*, al tratar indistintamente tanto las amenazas tradicionales como las nuevas, supo diluir las diferencias históricas entre el concepto de defensa y seguridad pública o ciudadana. En cualquier caso, lo cierto es que este concepto multidimensional de la seguridad de la OEA, reflejado en la VI Conferencia de Ministros de Defensa celebrada en Quito (2004), habría de promover, cual naciente paradigma, la disolución de las líneas divisorias entre las competencias de las FF. AA. y de Seguridad, mencionando a defensa y seguridad en tándem —vale decir, en términos indisolubles— para hacer alusión al concepto de seguridad regional o hemisférica.

Por su parte, Bartolomé (2022) opina que “nuestra América está en crisis, desde el Ártico hasta Tierra del Fuego, con múltiples amenazas y desafíos compartidos por los países del hemisferio. Estos desafíos corresponden al marco de Seguridad Multidimensional” (p. 133). A su vez, Rial (2014) habla de una suerte de vigilia estratégica sobreviniente al estado de incertidumbre creado a partir de la multiplicación de “actores exógenos y anómicos (grupos terroristas, mafias, narcotraficantes) que producen un quiebre” (p. 18) en el sistema.

Incursionando en el plano normativo, encontramos que la Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica (OEA, 2002)

vino a plasmar el compromiso regional en favor de un enfoque multidimensional a la hora de enfrentar los nuevos desafíos y amenazas a la seguridad de las naciones. Esto vino a resignificar el concepto de defensa, originariamente pensado como protección de la integridad del Estado contra las amenazas externas y, en circunstancias excepcionales definidas por la ley, frente a hechos graves de conmoción interior que amenacen su subsistencia, delineando en su lugar un concepto multidimensional de la defensa y la seguridad hemisférica en el marco de la OEA.

5.2 La OEA y sus raíces históricas

Con la Conferencia de Bogotá de 1948, se vio coronado un prolífico ciclo de Conferencias Panamericanas inaugurado en 1890 en la Ciudad de Washington, D.C. Corolario de este proceso fue la consagración de la OEA, organización regional por excelencia, sobre cuya arquitectura jurídico-institucional se apoya el sistema interamericano y entre cuyos fines confesos se cuenta el de “afianzar la paz y la seguridad del Continente” (OEA, 1948a, art. 2.a).

Su instrumento constitutivo integra un *corpus iuris* interamericano junto con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, 1948), auténtico *bill of rights* que ostenta el singular mérito de preceder en el tiempo a su correlato jurídico del sistema universal, esto es, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas algunos meses más tarde, el 10 de diciembre de 1948 (Resolución 217 A (III) de la Asamblea General).

En relación con dicho contexto histórico, Pereyra Bordón et al. (2020) enseñan que, durante la Segunda Guerra Mundial, la arquitectura del Sistema Interamericano empezó a estructurarse de la forma en que se conoce hoy y como un mecanismo de respuesta e integración para enfrentar las amenazas de esa época, aunque, con el decurso de las décadas y las dramáticas mutaciones sobrevinientes en el marco regional y global, el sistema se ha mostrado incapaz de alcanzar una integración consolidada debido a las tensiones internas en cada país, las tensiones externas entre los Estados y la falta de voluntad política en aceptar acuerdos vinculantes. Los citados autores describen con meridiana claridad los tres grandes momentos o hitos que demarcan la evolución institucional de la organización americana.

Una primera ronda en la que se consolidaron los tres pilares del sistema interamericano: la Junta Interamericana de Defensa (JID, 1942), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947) y la OEA (1948a). Le seguiría una

segunda ronda de innovación institucional, sobreviniente a la caída del Muro de Berlín y testigo de un mayor activismo multilateral de la mano de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) en 1994, la primera Cumbre de las Américas en 1994 y la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) dentro de la OEA en 1995. (Pereyra Bordón et al., 2020, pp. 3-4)

Finalmente, de la mano del nuevo milenio se inauguró la era de la seguridad multidimensional, a cuyo abrigo se redactó la Declaración sobre Seguridad en las Américas (OEA, 2003) y se creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional en 2005 (expresiones insignes del *soft law* interamericano).

Un hecho de singular relevancia institucional en clave de interacción con el sistema de seguridad internacional sucedería en el año 2016 durante la XII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. En dicho foro, y al cabo de tres días de deliberaciones, se reconocería la importancia para la región de la asistencia humanitaria (tema al cual nos abocáramos párrafos atrás) y se decidiría incrementar el apoyo a misiones de paz de la ONU, piedra de toque para la articulación entre sistemas (Pereyra Bordón et al., 2020).

5.3 Arquitectura jurídico-institucional americana y detección de problemas

Bartolomé (2022) sostiene que “a nivel supranacional, es importante considerar la arquitectura de la gobernanza hemisférica y, en particular, el rol de la OEA” (p. 148). Luego de denunciar la ausencia de una visión compartida entre los Estados que integran el espacio interamericano, propone responder a las crisis multidimensionales de nuestro hemisferio, adoptando la lente de un arquitecto.

Hamilton et al. (2022) advertía, esta vez en su rol de docente e investigador adscrito al Inter-American Defense College y en el marco del Programa de Actualización en Seguridad Internacional y Defensa (PASD) dictado por la Universidad Austral, que un cúmulo de núcleos problemáticos se ciernen sobre el horizonte interamericano. Entre otros, enumeraba el déficit en el diseño de políticas hemisféricas, la falta de alineación e integración interestatal, los consabidos problemas de articulación entre agencias, la subregionalización, la hipertrofia burocrática y por último, pero no menos importante, la ausencia de supranacionalidad y/o de acuerdos vinculantes (en otras palabras, de *hard law* interamericano).

No obstante, con inocultable optimismo, el prestigioso académico estadounidense destacaba la oportunidad que conlleva el concepto de seguridad multidimensional en términos de integración hemisférica y regional.

Retomando a Bartolomé (2022), podríamos concluir provisionalmente que debiéramos ser capaces de promover y emprender en el espectro interamericano una cultura de cambio apoyada en el desarrollo de un enfoque multidimensional y una mayor alineación hemisférica, tanto horizontal como vertical.

6. Hacia un modelo multilateral reforzado

La actual dinámica de las relaciones internacionales se muestra impregnada de incertidumbre y guiada por pulsiones propias de un mundo en cambio. La reconfiguración del esquema de poder global aún no termina de definir el *Hegemon* que dominará la escena

internacional, el binomio de actores estatales trabados en contiendas geopolíticas o la diseminación del poder en liderazgos regionales y subregionales.

Ante tal panorama, emerge la oportunidad de intervenir en el diseño de ese nuevo modelo geopolítico e incidir en su arquitectura institucional, echando las bases de un nuevo reparto de poder sobre los actuales cimientos e infraestructura de principios jurídicos legados del siglo anterior. No escapa que la complejidad de hoy es sólo comparable con la perplejidad que nos legara la pasada centuria, atravesada por los grandes capítulos bélicos demarcados temporalmente entre el 28 de junio de 1914 (asesinato del archiduque de Austria, Franz Ferdinand) y el 25 de noviembre de 1991 (fecha de formal disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas).

Pero aun cuando no salimos del estupor debido a la parálisis de una organización inerte ante actos explícitos de agresión internacional, la necesidad de un *check and balance system* internacional podría augurar una nueva era de multilateralismo. Los sistemas de seguridad y defensa regionales, hemisféricos y globales puestos en interacción bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU (órgano prominente de la organización, tanto por su competencia primaria como por su primacía en la atención del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales) darían una renovada autoridad y eficacia al antes pregonado multilateralismo reforzado.

En el marco específicamente regional y hemisférico-continental, lucen plausibles las recomendaciones de Hamilton (2020) para responder a los problemas de seguridad hemisféricos y, al mismo tiempo, reorientar el estado de relaciones cívico-militares:

Primera recomendación. Llevar a cabo un análisis multidimensional del problema para “ver todo el elefante” en vez de solamente algunas de sus partes. Este abordaje estimula el desarrollo de respuestas matizadas y más flexibles.

Segunda recomendación. La priorización de una colaboración intersectorial y transnacional. La cooperación entre diversos actores minimiza el peligro del “pensamiento grupal” y ofrece soluciones creativas y de mutuamente beneficiosas.

Tercera recomendación. El desarrollo de políticas de “Estado” y no de “gobierno” (...). Incentiva la gobernanza con una visión a largo plazo y unas respuestas de seguridad más allá del interés particular y poder del ejecutivo del momento.

Cuarta recomendación. El relacionamiento del sector de seguridad con la sociedad civil, con énfasis particular en sectores diversos y grupos con un legado de desconfianza: “Existe la esperanza de buscar ‘puntos en común’ entre los sectores a través de sesiones de escucha activa, mesas redondas temáticas y grupos de tarea conjunta (Hamilton, 2018, p. 106).

Quinta y última recomendación. La priorización del desarrollo de capacidades en distintos sectores, tanto civiles como militares. Se pueden priorizar las “instituciones inclusivas” (...) para asegurar una mejor gobernanza. (p. 127)

En este contexto, no resulta baladí que nuestro país tenga reservado desde el año 1998 el

rol de actor global, desde que el Congreso norteamericano le confiriera un estatus MNNA (*Major non-NATO ally*) durante la administración del presidente Bill Clinton:

Argentina se convertiría en la octava nación del mundo en obtener tal estatus y la primera en América Latina. El estatus MNNA, como se lo conoce comúnmente, representa nuestro reconocimiento a la importancia del liderazgo y la cooperación de Argentina en el campo del mantenimiento de la paz internacional, en particular durante la Operación Escudo del Desierto/Tormenta del Desierto, en Haití, en la supervisión de la paz entre Perú y Ecuador y en alrededor de una docena de otros esfuerzos internacionales en el ámbito del *peacekeeping*. Argentina tendría derecho a beneficios tales como la entrega prioritaria de material excedente en el área de defensa y la participación y cooperación en proyectos de investigación y desarrollo. (Congreso de los Estados Unidos de América, 1998)⁵

6.1 La interacción entre sistemas

Un curioso ejemplo de articulación intersistémica lo provee el conflicto en Afganistán, país que tuviera como huésped a la International Security Assistance Force (ISAF, 2001-2014), establecida mediante Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Esta fuerza multinacional y su sucedánea conformada por fuerzas de la OTAN, la Resolute Support Mission (RSM, 2015-2021), ostentan la condición común de haberse conformado para proveer seguridad y asistencia en Afganistán bajo el mandato de Naciones Unidas y el comando operacional de la antedicha Organización de defensa regional.

Esta singular experiencia de articulación entre sistemas (más allá de su resultado y acierto o revés geopolítico) luce promisorio de cara a un multilateralismo más activo que sea capaz de integrar los esquemas de defensa y seguridad regionales (multidimensionales) dentro un sistema de seguridad internacional, jurídicamente centralizado y operativamente descentralizado.

7. Conclusiones

Argentina parece haber ingresado en un proceso de revisión jurídico-institucional de marcado tinte geopolítico, que conlleva la revisión de todo el marco regulatorio atinente al ámbito de seguridad y defensa. El consabido tridente normativo que conforma junto con la materia inteligencia ha ingresado en una etapa de reconfiguración, con abandono de la tradicional dicotomía que las afectara en el pasado.

El sistema de seguridad multidimensional que se verifica en el espacio interamericano, junto con la expansión del sistema de seguridad internacional a partir de la ampliación de hipótesis de empleo del uso de la fuerza —habilitadas *ex ante*, *ex post*, de manera expresa

5 La traducción es propia.

o tácita, por el Consejo de Seguridad de la ONU—, parecen desbordar aquel tradicional marco de análisis.

Los estándares normativos locales, reinterpretados de acuerdo con las exigencias *ius cogens* del orden público internacional y a los compromisos hemisférico-regionales asumidos por el país en el marco de la OEA, bien pueden valerse de probadas experiencias locales (a tenor de su vasta y acreditada experticia en materia de seguridad presidencial y en OMP) para refrendar la vigencia de un nuevo paradigma en la materia, en el cual se tornan difusos los límites entre los conceptos “seguridad” y “defensa”, al punto de desvanecerse por completo ante la tensión e interpelación que involucran las nuevas amenazas transnacionales a la paz y seguridad nacional, internacional y regional.

Bibliografía

- Bartolomé, M. (2006). *La seguridad internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias*. Instituto de Publicaciones Navales. https://www.academia.edu/57269687/_LIBRO_COMPLETO_La_Seguridad_Internacional_post_11S.
- Bartolomé, M. (2022). Corrupción: más allá del crimen organizado. En Bartolomé, M., Anselmo, M. y Borges Ferreira, M. (Eds.), *Corruption and Institutionalization in America* (pp. 105-131). https://www.academia.edu/79051285/_LIBRO_Corruption_and_Institutionalization_in_America.
- Congreso de los Estados Unidos de América. (1998). *Hearing before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on International Relations House of Representatives*. https://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa44953.000/hfa44953_0.htm.
- Consigli, J. (2004). La intervención humanitaria a la luz del Derecho Internacional actual. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, (XIII), 155-192. <https://aadi.org.ar/pagina/doctrina/articulo/anuario-xiii-2004-65f17952ed79f>.
- Cuestas Zamora, E. J. (2015). El ocaso del paradigma estatocéntrico: la redefinición del Estado a la luz del derecho internacional y las relaciones internacionales contemporáneas. *Criterios*, 8(1), 193-220. <https://doi.org/10.21500/20115733.1864>.
- Font, T. y Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (119), 161-172. https://www.fuhem.es/papeles_articulo/seguridad-nacional-seguridad-multidimensional-seguridad-humana/.
- González Chávez, P. (2007). *Seguridad estatocéntrica y Derechos Humanos: los peligros para la democracia*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara. <https://cdsa.academica.org/000-066/322>.
- Hamilton, M. (2020). Relaciones cívico-militares: Reflexiones críticas y multidimensionales para el hemisferio. *Seguridad, Ciencia & Defensa*, 6(6), 118-130. <https://doi.org/10.59794/rscd.2020.v6i6.79>.
- Hamilton, M., Plancarte M. y Rodríguez Ceballos, O. (2022). La piedra angular de instituciones: Reflexiones Hemisféricas en el contexto de crisis multidimensionales. *Corruption and Institutionalization in America*, 132-151.
- Organización de las Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
- Organización de las Naciones Unidas. (1991). *Resolución CS 688*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1981.pdf>.

- Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Un Programa de Paz*.
- Organización de las Naciones Unidas. (1999). *Resolución CS 1244*. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n99/172/92/pdf/n9917292.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2001). *Resolución CS 1386*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2024). *Mandatos y fundamento jurídico del mantenimiento de la paz*. <https://peacekeeping.un.org/es/mandates-and-legal-basis-peacekeeping>.
- Organización de los Estados Americanos. (1948a). *Carta de la Organización de los Estados Americanos*.
- Organización de los Estados Americanos. (1948b). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.
- Organización de los Estados Americanos. (2002). *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*. https://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm.
- Organización de los Estados Americanos. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf.
- Orozco, G. (2004). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (72), 161-180. <https://core.ac.uk/download/pdf/39008156.pdf>.
- Pereyra Bordón, R., Hamilton, M. y Garma Rodríguez, S. (2020). ¿Fuera de alineación? Arquitectura, discursos y realidades de la seguridad hemisférica. En Chanona, A. (Ed.), *Los regionalismos frente a los retos y la complejidad de las amenazas a la seguridad y defensa contemporáneas*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Randel, P. (1999). *Soberanía global: adonde lleva el mundialismo*. Ciudad Argentina.
- Rial, J. (2014). *La participación argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas desde el advenimiento de la Democracia hasta la 2011* (Tesis de la Maestría en Relaciones Internacionales). Universidad Nacional de La Plata. <https://doi.org/10.35537/10915/43082>.
- Secretaría de Cumbres de las Américas. (2004). VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. *Declaración de Quito*. https://www.summit-americas.org/Panels/VI_Meeting_Defense_Americas/DECLARACION_QUITO_ESP.pdf.
- Torres, J. (2003). La legítima defensa preventiva y la nueva doctrina de seguridad del Presidente Bush. *Revista Jurídica de Derecho Militar e Internacional Humanitario*, (1), 87-98.
- Universidad Austral. (2022). *Programa de Actualización en Seguridad Internacional y Defensa (PASD)*.

Legislación citada

- Constitución de la Nación Argentina.
- Decreto 648 de 2004. Apruébanse las estructuras organizativas de primer nivel operativo de la Secretaría General y de la Casa Militar. 26 de mayo de 2004. BO 30411, 31 de mayo de 2004.
- Decreto 727 de 2006. Reglamentación de la Ley 23554. BO 30925, 13 de junio de 2006.
- Decreto 683 de 2018. Defensa Nacional, 23 de julio de 2018. BO 33917, 24 de julio de 2018.
- Decreto 571 de 2020. Defensa Nacional, 26 de junio de 2020. BO 34415, 29 de junio de 2020.
- Decreto 735 de 2023. Administración Pública Nacional, 8 de diciembre de 2023. BO 35317, 9 de diciembre de 2023.
- Ley 19865. Apruébase la "Convención de Viena sobre el derecho de los tratados", 3 de octubre de 1972. BO 22583, 11 de enero de 1973.
- Ley 23554. Defensa Nacional, 26 de abril de 1988. BO 26375, 5 de mayo de 1988.
- Ley 24059. Seguridad Interior, 6 de enero de 1992. BO 27307, 17 de enero de 1992.
- Ley 24948. Fuerzas Armadas, 3 de abril de 1998. BO 28874, 8 de abril de 1998.

USO POLÍTICO DE LA HISTORIA: EFEMÉRIDES Y RECURSOS DIGITALES

VERÓNICA DOMINGUEZ¹

Universidad Austral

MARÍA INÉS MONTSERRAT²

Universidad Austral

Recibido: 20/09/2024

Aceptado: 28/10/2024

Resumen

El artículo constituye un primer avance de un proyecto mayor que se propone describir los usos políticos de la historia en la escuela analizando los recursos digitales ofrecidos por el Ministerio de Educación (Argentina) a los docentes y a los estudiantes sobre las efemérides argentinas en Instagram y en la plataforma www.educ.ar entre los años 2017 y 2022. Se parte del supuesto de que no existen relatos ingenuos y que la historia escolar es un vehículo potente a la hora de construir representaciones sociales que crean y recrean conciencia ciudadana. La presentación se propone delinear los antecedentes y características esenciales de la problemática, así como brindar un análisis testigo de las efemérides cívicas que se evocan en la escuela argentina de hoy.

Palabras clave: uso político de la historia, memoria, efemérides, ciudadanía, escuela.

1 Doctora en Historia y magíster en Metodología de la Investigación. Profesora en la Universidad Austral (Argentina) y en la Universidad de Lanús (Argentina).
Correo electrónico: vdominguez@austral.edu.ar / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2431-1247>.

2 Doctora en Historia y especialista en Administración en Educación. Profesora en la Universidad Austral (Argentina).
Correo electrónico: Mimontserrat@austral.edu.ar / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8219-3082>.

Political Use of History: Anniversaries and Digital Resources

Abstract

This article is a first step towards a larger project that aims to describe the political uses of history in schools by analyzing the digital resources offered by the Ministry of Education (Argentina) to teachers and students on Argentine anniversaries on Instagram and on the platform www.educ.ar between 2017 and 2022. It is assumed that there are no naive stories and that school history is a powerful vehicle when it comes to building social representations that create and recreate civic awareness. The presentation aims to outline the background and essential characteristics of the problem, as well as to provide a witness analysis of the civic anniversaries that are evoked in Argentine schools today.

Key words: political uses of history, memory, anniversaries, citizenship, school.

1. Introducción

Los Estados han reclamado para sí la potestad de construir ciudadanía por medio de diversos instrumentos y uno de ellos es la educación formal. La Ley Nacional 26206 de Educación establece la obligación de “brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural” (inc. c). Es finalidad de la educación asegurar la participación democrática en las escuelas (inc. i) por medio del trabajo cooperativo (art. 11, inc. j) y de la “centralidad de la lectura y la escritura, como condiciones básicas para la educación a lo largo de toda la vida, la construcción de una ciudadanía responsable y la libre circulación del conocimiento” (inc. l). En este marco, la escuela debiera convertirse en un proyecto abierto donde quepan las múltiples culturas y la comunicación entre grupos diferentes. La enseñanza formal y escolarizada constituye un fuerte vector a través del cual se transmiten concepciones e interpretaciones del mundo que permiten que un grupo se identifique como tal. A partir de estas representaciones, los alumnos construyen su explicación de la realidad social y el concepto de ciudadanía, concepto complejo que se elabora durante toda la vida del individuo y en el que intervienen diversas instituciones y discursos sociales.

La enseñanza de la historia escolar juega un papel fundamental en la construcción de la narrativa histórica que los jóvenes adquieren. La forma en que se presentan los eventos pasados, las figuras históricas y los temas relevantes influyen en la percepción de la propia identidad, su sociedad y su relación con el mundo. La forma en cómo la historia se presenta y se utiliza en espacios y contextos fuera del ámbito académico —uso público— interviene en la conformación de una identidad colectiva y en la conciencia ciudadana, el compromiso cívico y la participación democrática.

Cuando la narrativa está ideologizada y la historia se presenta desde una perspectiva sesgada o distorsionada con fines políticos, culturales o ideológicos, impacta en la percepción de la historia, la identidad y la participación cívica. Una versión unilateral de la historia puede potenciar las polarizaciones y los conflictos al impedir una correcta interpretación del pasado y el desarrollo de la empatía, así como erosionar la confianza en las instituciones. Asimismo, menospreciar la importancia de la investigación histórica basada en evidencia y el análisis crítico favorece la comprensión ingenua de los eventos pasados, la perpetuación de mitos y falsedades históricas, llevando al extremo de obturar el debate público abierto y el diálogo constructivo entre los miembros de la comunidad.

Si por medio de la enseñanza de la historia se transmiten interpretaciones del mundo que influyen la construcción de la identidad ciudadana, cabe preguntarse: ¿cómo se abordan los contenidos?, ¿se los aborda de manera ingenua?, ¿a qué elementos se apela para su construcción?, ¿cuál es el ciudadano que se persigue? Cobra singular importancia identificar el uso que se hace de la historia y establecer una base sólida para afrontar la enseñanza en su doble exigencia: la formación en pensamiento crítico y en valores democráticos.

Resulta fundamental que los estudiantes tengan acceso a una representación histórica

precisa y transparente para comprender mejor los hechos y su contexto. La reflexión crítica alienta el cuestionamiento de la información y facilita la elaboración de sus propias opiniones. La historia enseñada debe reflejar la diversidad de perspectivas y experiencias de diferentes grupos, evitando la manipulación para favorecer ciertas narrativas políticas que alientan sesgos. Al fundar el estudio del uso político de la historia en estos pilares, se establece una base sólida para su integración en el currículo escolar, brindándoles a los estudiantes las herramientas necesarias para ser ciudadanos críticos, informados y responsables en la sociedad.

2. Metodología

El proyecto que da origen a esta presentación por medio del análisis del contenido y los atributos de intencionalidad de las efemérides busca identificar cuáles son las representaciones que operan por detrás del material ofrecido a la comunidad educativa y la intencionalidad ideológica que subyace en términos de política de transmisión y de construcción ciudadana. El enfoque prevalente es el cualitativo, pues se entiende que la realidad social no es dada, sino construida en la interacción social. Las técnicas de recolección de datos y el alcance de los resultados quedan atados a la lógica propia del abordaje.

No obstante, como este trabajo es un subproducto de una investigación mayor aún en curso, se eligió un análisis cuantitativo, ya que se busca presentar una descripción general del material que se analizará en profundidad y de manera cualitativa en las próximas etapas del proyecto.

Un primer análisis cuantitativo permite visualizar la cantidad de posts de cada efeméride a lo largo del periodo y aquellos que generaron un mayor *engagement*.³

Sólo de una manera muy preliminar y a modo de testigo hace referencia a los hallazgos cualitativos que surgen del análisis de algunas efemérides en el conjunto conformado por texto, imagen, paratexto y todo otro elemento que se presente en lo que podría considerarse un discurso. Es importante tener presente que el material ofrecido en redes sociales y en la página web que se analiza es muy rico y variado en formatos y lenguajes.

3. Hacia la construcción del problema

3.1 Vigencia del tema

El tema del uso político de la historia y las efemérides, así como de la manipulación histórica en la enseñanza, no es nuevo. Por el contrario, ha sido objeto de estudio y análisis por académicos, historiadores, politólogos, sociólogos y educadores en todo el mundo.⁴

3 El *engagement* en redes sociales se refiere a la interacción que ocurre entre los usuarios y el contenido publicado por una cuenta, incluyendo *likes*, comentarios, compartidos y otras formas de participación.

4 La producción al respecto es larga y abundante, por lo que resulta imposible referenciar de manera completa en este trabajo. Sólo se mencionarán a modo de ilustración de los dicho algunos espacios y equipos que han venido trabajando

Las investigaciones se enfocaron en el análisis de las estrategias puestas en juego para respaldar agendas políticas que, entre otros objetivos, legitimen Gobiernos, consoliden identidades nacionales o justifiquen políticas específicas. Asociados a estos intereses se hallan los estudios acerca de los procesos de construcción de la memoria colectiva.

La enseñanza de la historia en Argentina ha sido objeto de críticas y debate, especialmente en relación con el abordaje de ciertos períodos históricos y sucesos.⁵ La incorporación al diseño curricular de la Historia Reciente actualizó el debate, a la par que llamó la atención sobre la necesidad de una educación más crítica en las aulas.

Esta preocupación por la manipulación de la historia se halla, asimismo, en los medios de comunicación. A modo de ejemplo, Gustavo Noriega (2023, pp. 6-7), en el diario *La Nación*, al reseñar el *Manual de autodefensa intelectual*, se refiere al peligro que implican las frases simplificadoras que reducen una idea hasta obturar toda discusión. Para el comentarista, los lugares comunes, esas ideas simplificadas, constituyen unidades de transmisión cultural equivalentes a los genes. Las redes, con sus memes, no hacen sino replicar esas unidades que imponen ideas hegemónicas y rechazan cualquier cuestionamiento.

En el mismo periódico, Zygur (2023, p. 4) se refiere al caso ruso, en el que los estudiantes de bachillerato deben estudiar con un texto único —con un relato muy simplista— a Stalin como un dirigente sabio y eficaz mientras se responsabiliza a Gorbachov de la caída de la Unión Soviética, además de reivindicar la guerra en Ucrania. El autor del manual es Vladimir Medinsky, asesor presidencial y autor de varios libros en los que responsabiliza a los enemigos de la Unión Soviética de la mala prensa que esta poseía.⁶ Queda aquí insinuado el fino lazo que une la historia con las operaciones culturales.

Las declaraciones de Emilio Ocampo, negándole a San Martín la paternidad de la patria como mito creado por Bartolomé Mitre, desataron un sinnúmero de respuestas, las que hacen de nuevo presente la idea del combate por la historia y los sentidos que ella otorga (Gigena, 2023).

En 2021, *Infobae* convocó a especialistas para una revisión de las entradas de Wikipedia sobre cinco personajes de la historia argentina. El esfuerzo se centró en poner al descubierto la existencia de operadores historiográficos por fuera de los “profesionales de la historia” y la difusión de sesgos, imprecisiones y omisiones.

Lorenz (2007) plantea que preguntarse por la historia es hacerse una pregunta política. En su opinión, compartida por muchos en la profesión, las interpretaciones que se generan

en el tema. En 2002, se llevó a cabo en la Universidad de Zaragoza el IV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea, cuyo tema convocante fue el uso de la historia. En el ámbito local se destacan Gonzalo Pasamar Azuria, M. Philp y Escudero de la Universidad de Córdoba; Mario Carretero y su equipo. Engrosan la lista Nicola Gallerano, Alberto Sabio Alcutén, Rafael Valls Montés, Carlos Forcadell Álvarez, Ignacio Peiró Martín, Lorenz, E. Jelin, Isabelino Siede y Gonzalo de Amézola, entre muchos otros que, como se indicó, sería imposible listar en este trabajo.

5 Esta afirmación es ampliamente aceptada y no puede asignarse a un autor en particular. Sólo basta mencionar algunas referencias para señalar lo instalada que se halla esta preocupación: Kriger (2011), Lahera Prieto y Pérez Piñon (2021), Montenegro (2017), De Amézola (2021).

6 Con estas referencias no se ignora la extensa producción académica sobre la cuestión. Lo que se busca enfatizar es la vigencia de la temática entre la opinión pública en los medios y los comunicadores sociales.

a partir de hechos que efectivamente sucedieron constituyen una intervención política. Las políticas de la historia, el uso político del pasado, las operaciones montadas en torno a él se convierten así en un campo de estudio, campo que Philip y Leoni (2021) señalaban en crecimiento.

Analizar la historia en clave política obliga a considerar la cuestión del poder.⁷ En cierto sentido, el poder genera discursos de verdad, o lo que se acepta socialmente como tal. Estos discursos no son monolíticos ni están exentos de conflictos. Por el contrario, los distintos actores se enfrentan por el control de esos discursos. Mercader (2018), quien sigue en su planteo a Foucault, entiende que, al regular la forma en la que las personas interpretan el mundo, los discursos buscan ser hegemónicos. En estas batallas, la autora ubica, en respuesta a proyectos políticos específicos, los procesos de construcción de la trama histórico-identitaria. Dentro de la construcción de este entramado, la escuela ha ocupado un lugar privilegiado, y dentro de ella, la enseñanza de la historia, las celebraciones patrias y las efemérides se constituyeron en dispositivos de subjetivación y de difusión de discursos dominantes.

3.2 La batalla cultural

La historia, al emplearse en la legitimación de una identidad determinada o de determinados cursos de acción, puso la cuestión política en un lugar central. Las interpretaciones del pasado devinieron en batallas culturales.⁸ Más que nunca, queda trazada la línea pasado-presente-futuro que tantas veces se asocia con el ejercicio y la reconstrucción de la historia.

Desde esta perspectiva, el pasado adopta un sentido teleológico: es el antecedente que explica el presente, el cual se comprende como resultado de un plan preestablecido. En los inicios de los Estados nacionales, se observa una intención formativa y performativa. La historia es el elemento aglutinador de la sociedad y, al mismo tiempo, el dominio sobre ese relato manifiesta poder político.

Todas las culturas han intentado conservar su pasado en relatos —escritos u orales—

7 Se trata de un concepto escurridizo. A lo largo del tiempo, y aun dentro del sentido común, ha quedado ligado a términos tales como “fuerza” y “coacción”. En esta presentación, entendemos “poder” en el sentido weberiano: capacidad de imponer la propia voluntad (incluye conductas, ideas, opiniones, etc.). Para ello, quien intenta imponerlo se vale del uso de la fuerza, sea esta física o cualquier otro tipo de coacción. Desde esta concepción, se plantea la existencia de una relación asimétrica entre por lo menos dos participantes de una relación y la existencia de sanciones para quien resista la imposición de la conducta esperada (Montbrun, 2010).

8 Ya a mediados del siglo XX, Eduard Carr (1978) cuestionaba la pretensión de la historia de corte positivista según la cual los datos documentados eran suficientes para comprender y reconstruir el pasado. La pretendida objetividad era para Carr una ilusión. La crítica se extendía al empirismo y a su culto de los hechos. Carr, por el contrario, sostiene que el historiador es un sujeto activo, pues son sus preguntas a las fuentes las que dan sentido —construyen— los datos. Es decir, el hecho histórico nace de una actividad crítica del historiador. En cierto sentido, se suma a los planteos que realizaban de forma contemporánea Marc Bloch y Lucien Frevre. Al sostener esto, Carr rescató el elemento subjetivo de la historia, pero esto no negó la existencia de una realidad externa que debía ser conocida. Carr no avanza hacia la idea de una historia ficcional, lo que reivindica es la idea de una historia siempre inacabada, en cierto modo parcial, ya que no se limita a una sucesión de acontecimientos, sino que el historiador es un agente constructor de discurso histórico. Pero también lo diferenció del mero propagandista.

legítimos y confiables. La preocupación histórica que manifiestan las diferentes sociedades ha sido definida como un universal de la cultura, aunque las formas que adoptan no sean las mismas. El pasado, en tanto herramienta para la construcción de identidad, implica sentido de pertenencia y proyección hacia el futuro. Esto muestra la fuerza política que recubre al relato histórico al elegir qué decir y qué silenciar en este proceso.

La historia, entendida como ciencia, es una de las formas que adopta la reconstrucción del pasado de las sociedades. Como labor académica, se halla sujeta a reglas y principios metodológicos seguidos por investigadores profesionales. El estudioso de la historia debe siempre intervenir en los debates acerca del pasado desde el rigor metodológico de la profesión y hacer, cuando sea necesario, de aguafiestas al decir aquello que algunos grupos no están dispuestos a escuchar. En opinión de Hobsbawm (2000), el historiador es un matador de mitos.

De la mano del positivismo, durante el siglo XIX la historia fue dejando de ser un género literario para profesionalizarse bajo estrictos controles disciplinares. Por aquel entonces, el método aplicado al estudio del pasado se convertía en garante de la verdad y la objetividad. A partir del debate en torno a los paradigmas de investigación en ciencias sociales a fines del siglo XX, la hermenéutica y el giro lingüístico transformaron la práctica disciplinar al abrazar miradas intersubjetivas en la construcción del saber histórico. No obstante, algunas cuestiones permanecen y definen a la historia como disciplina: “La historia se basa sobre la idea de que existe una realidad exterior en el mundo que es susceptible de ser convertida en inteligible” (Bédarida, 1998). Dejar todo librado a la subjetividad personal o colectiva sería reconocer la incapacidad de la historia de crear un discurso científico acerca del pasado (Dominguez, 2008).

En el caso argentino, el diseñador del pasado nacional, fundante y generador de sentimientos de pertenencia e identificación, fue Bartolomé Mitre con sus historias de Belgrano y San Martín. En sus manos, la historia adoptó un tono político y estuvo al servicio de una idea de nación y de patria. Así, la historia aparece como vehículo privilegiado para erigir la memoria de un pueblo (Philp, 2012).

Esta evocación liberal será cuestionada por el revisionismo, el cual se presenta como una contra historia, en innegable asociación con la política. Más adelante, el peronismo elaborará su propia reformulación. En tiempos más actuales, la irrupción de la historia del presente o del pasado reciente significó un nuevo cimbronazo y la reactualización de los usos que de la historia se hacen para legitimar identidades y acciones.

Pensar la historia como generadora de sentido lleva a pensarla en su dimensión política, como espacio de poder y disputa. La diversidad de visiones del mundo y de actores implicados entran en conflicto al intentar imponer su mirada particular (Philp, 2011). No obstante, las operaciones historiográficas producen distintas lecturas del pasado con base en las fuentes documentales disponibles, el poder explicativo de su relación y la configuración narrativa (Philp et al., 2017). Así se explica el origen de operaciones políticas que responden a múltiples actores e intereses, munidos todos de instrumentos y dispositivos simbólicos sobre soportes también variados y diversos (Eujanian, 2015).

Tradicionalmente, se consideraba que historia y memoria eran dos cosas diametralmente diferentes. A la primera le correspondía la actividad crítica (científica) y reflexiva sobre el pasado, mientras que la segunda era pasional, vivencial y parcial. En la actualidad, en especial en la reconstrucción de la historia reciente, se postula una relación de retroalimentación entre historia y memoria. Ambas suponen una reconstrucción de los acontecimientos pasados.

Sin embargo, no debe olvidarse que ningún relato producto de la historia o de la memoria describe lo ocurrido, sino que son la reconstrucción de los hechos pasados que los sujetos —historiador o testigo— hacen desde su presente. Los hechos sucedieron en un tiempo pasado irrepitable, sólo conocido a partir de vestigios que interpretados le dan sentido a ese pasado.⁹

Para acercarse a ese sentido, se requiere entender el contexto, la mentalidad, la idiosincrasia del momento que se busca recrear para poder comprenderlo. Interpretarlo según los saberes del hoy es violentar al pasado y supone un anacronismo. Pero esa reconstrucción siempre se realiza desde el presente del historiador. Aunque se proponga objetividad, no puede escapar a su presente lingüístico y a su “subjetividad discursivamente construida a partir de matrices conceptuales imperantes” (Izquierdo Martín, 2006, p. 58) en su época. Siempre se ven obligados a integrar la dimensión metodológica de su disciplina con los discursos y significados de su tiempo.

La memoria, por su parte, tampoco brinda el recuerdo del pasado de manera directa (Domínguez, 2008). Se transmite la sensación de lo experimentado, percepción personal del actor testigo a partir de una selección de rastros que no responde a la voluntad, a la razón o a principios fáciles de definir. La memoria es la forma en que los individuos le dan sentido al pasado y lo relacionan con el presente a través del acto de recordar. Las rememoraciones del cuerpo colectivo, a diferencia de las personales, comparten una base cultural tejida por medio de procesos de identificación, pertenencia y transmisión (Jelin, 2004). La memoria social, por lo tanto, supone el rol activo e intencional de voluntades individuales e institucionales en la construcción de determinadas representaciones del pasado (Halbwachs, 1925, p. 324).

La resignificación de los sucesos —histórica, a su vez— implica las experiencias vividas en el tiempo transcurrido hasta la rememoración (Domínguez, 2008). En esta línea, la ideología moldea el recuerdo de los hablantes y, por lo tanto, incide en la selección de aspectos del pasado a perpetuar u olvidar.

Memoria e historia pueden comprenderse como abordajes complementarios o como dos actitudes diferentes ante el pasado. La primera, como interpretación crítica; la segunda,

9 Si bien toda reconstrucción del pasado está inevitablemente influenciada por el contexto presente, la intención del historicismo es respetar la especificidad del pasado, aceptando la limitación de acceder a este solo mediante la interpretación de sus vestigios. Desde este punto de vista, el pasado es irrepitable y debe ser reconstruido respetando su contexto. Deberían evitarse los anacronismos y la observación del pasado desde las perspectivas actuales. Sin embargo, toda reconstrucción de los hechos pasados se realiza desde el presente del historiador o de los testigos. Eso introduce el problema del sesgo, producto de una interpretación de los hechos influida por los valores del tiempo propio del historiador, pudiendo transformar el análisis histórico en una reinterpretación moderna (Carr, 1978).

emotiva y parcial. La memoria está cargada de presente, de emoción. Una y otra ponen en evidencia que las disputas por las representaciones del pasado son luchas por el reconocimiento y el poder.

En esta tensión, Arata (2010) señala que “la memoria se parece, en ese sentido, mucho más a un campo de batalla donde lo que se disputa es la selección y el significado de los acontecimientos. La memoria está en el campo de lo bélico” (p. 9). Más aún si se tiene en cuenta que el autor entiende que transmitir no es informar, sino un acto político.

La batalla es más intensa en la medida en que se acepta que la memoria no es universal, sino que pertenece a un grupo, y cada uno de ellos se enfrenta por la hegemonía. Mientras, por su parte, la historia busca establecer una memoria colectiva, unificadora, que integre a todos los individuos de una nación (Philp, 2011). Pero también esta se tensiona entre fuerzas diversas cuando el relato histórico mismo entró en crisis de la mano de las miradas relativistas y los relatos.

La expansión de la idea de historia-relato llevó a las ciencias sociales en general —y a la historia en particular— a experimentar una cierta duda epistemológica que pone en duda la capacidad interpretativa de los relatos históricos, su validez y confiabilidad (Philp et al., 2017). Sin el amparo del método, el historiador queda a merced del relato y deviene en agente de legitimación política al servicio de intereses sectoriales (Tcahch, como se citó en Philp et al., 2017, p. 9).

La crisis de la ciencia histórica, la popularidad del relato por sobre la interpretación científica, el peso de la memoria y el testimonio hicieron posible un uso público y político de la historia cada vez más extendido.

3.3 El uso político de la historia

Habermas, a mediados de la década de 1980,¹⁰ fue el primero en emplear la expresión “uso público de la historia” en el marco de un debate historiográfico suscitado en Alemania en relación con la reconstrucción del pasado del país durante el régimen nazi y la inmediata posguerra en la que además de emplear esa expresión advierte sobre el deber de memoria, de recordar y asumir la responsabilidad histórica.

Las ideas de Habermas (1989) refuerzan lo que se ha planteado con respecto a la historia como disciplina, la crisis epistemológica que la sacude, la entronización de la memoria y los combates por la imposición de una forma de recuerdo que le dé al conjunto social la idea de pertenencia.

También alerta sobre los peligros que acechan detrás de una reconstrucción histórica simplificada que apela a las emociones y promueve escasas ocasiones para el ejercicio del pensamiento crítico. La idea de la manipulación y uso afecta no solo al contexto de pro-

10 En 1986 se dio en Alemania un importante debate denominado debate de los historiadores en el que Habermas puso en claro su posición frente al estudio del pasado en relación a hechos traumáticos como el holocausto.

ducción del saber histórico, sino también a la circulación de los relatos, la construcción y difusión de representaciones del pasado y los canales por los que se producen (Lewkowicz y Rodríguez, 2016).

A ese uso público de la historia se suma el uso político. La dimensión política se observa en dos aspectos salientes: la elaboración de discursos y prácticas que definen qué y en qué condiciones se debe recordar y el uso de esos discursos para la legitimación de un régimen y/o del presente.

Aunque Habermas fuera el primero en emplear el término, el uso político de la historia puede remontarse a los tiempos en que la historia era considerada maestra de vida y, un poco después, a la época en la que los Estados nacionales se vieron obligados a “inventar” tradiciones que los justificara y amalgamara a la población. Pero fue el siglo XX, con la irrupción de la memoria popular o colectiva, que se despertó un interés por el pasado selectivo al servicio de intereses partidistas. A partir de entonces, aumentó el riesgo del uso trivial de la historia con poca criticidad y mucha ideología (Pasamar Azuria, 2003).

En el fondo, lo que se pone en entredicho es el modelo de democracia que se sostiene. Si los poderes públicos para legitimarse reescriben el pasado e instauran una única memoria oficial legitimadora, obturan la libertad de pensar y la pluralidad (Philp et al., 2017).

Al ser los actores implicados en estas acciones variados y heterogéneos, el combate por el pasado se da en escenarios muy específicos llamados “lugares de la memoria”. Entre éstos, los homenajes y las conmemoraciones son momentos ideales para analizar los usos de la historia, es decir, estos proyectos de reescritura del pasado desde el presente.

Cabe el ejemplo en Argentina del reciente establecimiento de un feriado nacional para conmemorar la batalla de la Vuelta de Obligado. Sin embargo, en la base del conflicto se hallaba el reclamo por la libre navegación de los ríos interiores, no solo de las potencias extranjeras, sino también de las provincias del litoral. Por el contrario, el interés de Buenos Aires giraba en torno al monopolio del puerto y su aduana. El combate se resolvió en favor de Francia e Inglaterra, por lo que los barcos llegaron a Corrientes, donde fueron recibidos con festejos. No obstante, todo el episodio fue resignificado y convertido en una victoria que justifica la celebración del feriado. La conmemoración hace foco en la Vuelta de Obligado como una gesta en defensa de la soberanía nacional más que como la defensa de los intereses de Buenos Aires (Perochena, 2022). Se ilustra cómo los relatos adquieren una función específica en la producción de sentido y cómo las conmemoraciones se convierten en espacios de disputa y de legitimación de ideas del presente (Philp, 2011).

Pensar la cuestión de este modo lleva a considerar la existencia de operadores de la memoria. Entre ellos, la escuela ocupa un lugar destacado. Allí se crean, difunden y recrean imaginarios sociales (Lewkowicz y Rodríguez, 2016, p. 49).

3.4 La batalla cultural en el aula

La enseñanza formal constituye un vector a través del cual se transmiten concepciones del mundo y sentidos de pertenencia. En ese sentido, en los espacios curriculares de Ciencias Sociales e Historia buscan que los alumnos logren comprender la realidad social y construyan un concepto de ciudadanía.

La educación, pues, interviene en la conformación de una conciencia crítica y en la reproducción de las relaciones sociales en la comunidad de pertenencia. Las políticas de trasmisión operan en qué y para qué enseñar. Existe una intencionalidad: lo que sucede en las escuelas es producto de operaciones culturales desarrolladas, entre otros, por el Estado (Carretero, 2007).

En nuestro país, desde la formación del Estado nacional, la enseñanza de la historia fue considerada un medio para homogeneizar y darle forma a una idea de Estado. Construir ese ser nacional no podía quedar librado al azar, el Estado debía comprometerse en ello. Así nacieron las celebraciones patrias (Benadiba, 2010).

La gran mayoría de los autores citados en este trabajo acuerdan en que los Estados modernos han ejecutado políticas de memoria con el fin de construir una identidad nacional común en torno a rituales y versiones oficiales del pasado.

Esos discursos hegemónicos se imponen a través de prácticas escolares que los institucionalizan. De este modo, escuela y Estado se convierten en operadores de la memoria en orden a construir una subjetividad con sentido de pertenencia de matriz cultural común. Subjetivación, identidad nacional y ciudadano quedan vinculados en un proceso de construcción a través de discursos que componen una trama histórico-identitaria desde los primeros años de escolarización. La escuela como institución define sus funciones de acuerdo con proyectos políticos específicos que se reflejan en la selección de contenidos, valores y concepciones del mundo (Mercader, 2018, p. 233). Dos son las estrategias básicas que los Estados emplean para fijar los valores y consensos culturales propios de una identidad nacional: los diseños curriculares y las celebraciones patrias.

La reconstrucción histórica, al ser en sí una actividad política, es objeto de conflicto. Si bien las operaciones existen y la fuerza estatal es muy grande por el poder que le compete y su alcance territorial, no existe posibilidad alguna de garantizar plenamente el dominio sobre el pasado de la sociedad.

Es importante resaltar que la escuela pone en juego, a través de los rituales y conmemoraciones, el poder de la emotividad en la adscripción acrítica a certezas transmitidas en ella. Las identidades construidas sobre el estereotipo dominante, a veces únicas, obturan una pluralidad democrática que cobije lo diverso y lo crítico (Dussel y Southwell, 2009).

Si la identidad ciudadana está anclada al relato del pasado común, qué recordar, a quién y cómo se convierte en objeto mismo de disputa (Jelin, 2004), las conmemoraciones terminan, pues, siendo un recurso clave para la legitimación del poder político (Philp, 2011).

Las efemérides y las conmemoraciones regulares son dispositivos que, a la vez, enseñan y tergiversan. Por un lado, tratan de transmitir un saber disciplinar basado en principios

racionales y metódicos y, por otro, apelan a la emoción y a la adhesión acrítica propia de un objetivo identitario romántico (Carretero y Kriger, 2006).

Las efemérides se fijan con el surgimiento de los Estados nacionales cuando se instauran políticas de secularización de las celebraciones. A medida que se entendieron como estrategias litúrgicas para la construcción de creencia y de enseñanza acerca de la historia nacional, se fueron simplificando los procesos y obturando las ocasiones para pensar y repensar el pasado y a la sociedad. El reduccionismo en el que caen trae aparejado el riesgo de la promoción de estereotipos, la descontextualización y el anacronismo histórico.

En Argentina, las efemérides han sido definidas por el Consejo Federal de Educación en el marco de los núcleos de aprendizaje prioritarios (NAP) del área de Ciencias Sociales. Se trata de conmemoraciones que “evocan acontecimientos relevantes para la escuela, la comunidad o la nación” (Valle de Vita, 2022, párr. 5). En su página web, el Ministerio invita a los docentes a darles sentido a esas fechas no solo desde la perspectiva histórica, sino también desde la formación ciudadana. Es posible inferir la convivencia de los dos fines en su uso en la escuela, como también la convicción de que las efemérides son un vehículo para el fortalecimiento de la identidad colectiva y la construcción ciudadana. Pero justamente la ritualización en la que se cae anula las buenas intenciones de reflexión y análisis (Breccia y Gregorio, 2015).

Entre las efemérides, es posible distinguir las más tradicionales, ligadas a los hechos que forman parte de lo que en historia se denomina “mito de los orígenes” de la Argentina; y las más recientes, vinculadas a la historia del pasado reciente, que se relacionan con la memoria. Entre las primeras se hallan el 25 de Mayo, el 20 de Junio, el 9 de Julio, el 17 de Agosto, el 11 de Septiembre y el 12 de Octubre, mientras que entre las segundas se listan el 24 de Marzo y el 25 de Noviembre.¹¹

La ritualización del pasado tiene efectos colaterales en la comprensión del pasado, la construcción de las subjetividades y la imagen de ciudadano deseable de una nación. Las efemérides no son simples herramientas pedagógicas, sino que son dispositivos disciplinadores y dadores de sentido. Por tanto, preguntarse qué uso político se está haciendo de ellas es de gran importancia a la hora de pensar qué tipo de ciudadanía se propone la Argentina actual.

4. Efemérides en las redes

Como se señaló al comienzo, el proyecto en el que se inscribe este trabajo busca describir los usos políticos de la historia en la escuela analizando los recursos digitales sobre efemé-

11 25 de Mayo: primer Gobierno patrio; 20 de Junio: Día de la Bandera; 9 de Julio: Día de la Independencia; 17 de Agosto: Homenaje al General don José de San Martín; 11 de Septiembre: Día del Maestro; 12 de Octubre: Día de la Diversidad Cultural; 24 de Marzo: Día de la Memoria por la Verdad y la Justicia; 25 de Noviembre: Día Internacional de la Lucha Contra la Violencia hacia la Mujer. Estas son algunas de las conmemoradas en las escuelas. Para más información y otras fechas para recordar, se puede consultar <https://www.educ.ar/recursos/153122/efemerides> o <https://www.argentina.gob.ar/educacion/efemerides>. Cabe recordar que a éstas deben agregarse las que se conmemoran en cada una de las provincias.

rides argentinas ofrecidos a los docentes y a los estudiantes por el Ministerio de Educación de este país en Instagram y Facebook y en la plataforma www.educ.ar entre los años 2017 y 2022.

El marco temporal elegido hace posible analizar los posteos durante dos períodos presidenciales consecutivos y la gestión de cuatro ministros de educación.¹² Desde una perspectiva política, analizar gestiones de gobierno de diferente color partidario permite identificar si existen diferencias ideológicas o de gestión. Un enfoque comunicativo, por su parte, hace posible considerar la evolución de la administración de las redes por el Ministerio de Educación.

Con respecto a los contenidos considerados para el análisis en este primer avance, se han seleccionado las efemérides vinculadas a los hechos considerados tradicionalmente como fundacionales: 25 de Mayo, 20 de Junio, 9 de Julio y 17 de Agosto.

Como primer paso, se han relevado los posteos realizados en Facebook y en Instagram, así como la cantidad de reacciones —likes, vistas y comentarios— que han recibido cada uno de ellos. El total de publicaciones entre enero de 2017 y diciembre de 2022 referidas a las efemérides seleccionadas asciende a 178. Como puede verse en la Figura 1, no se distribuyen de modo parejo a lo largo del período, sino que aumentan hacia 2020. Cabe aclarar que el Ministerio de Educación creó su perfil en Instagram el 23 de agosto de 2017 y, por tanto, para ese año solo encontramos posteos —para las fechas en consideración— en Facebook.

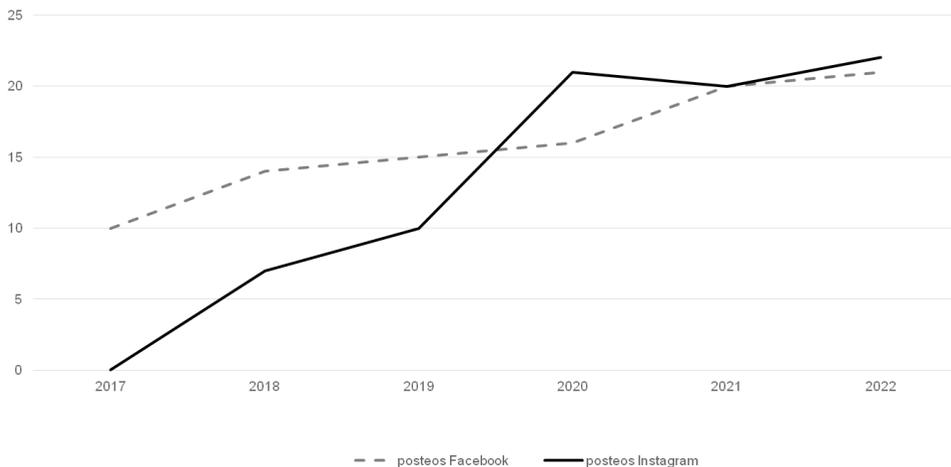


Figura 1. Cantidad de posteos en redes sobre efemérides del Ministerio de Educación. Fuente: elaboración propia con base en las cuentas de Facebook e Instagram del Ministerio de Educación de Argentina.

12 Se trata de las gestiones de Mauricio Macri (2015-2019), cuyos ministros de educación fueron Esteban Bullrich y Alejandro Finocchiaro, y de Alberto Fernández (2019-2023), que tuvo como ministros de educación a Nicolás Trotta y Jaime Perczyk.

El análisis cuantitativo de los posteos permite observar la intensidad de las publicaciones según se trate de cada efeméride. Como puede observarse en las figuras que siguen, hay diferencias entre Instagram y Facebook. En el caso de este último, la celebración del primer Gobierno patrio mantiene su importancia, salvo en 2020, donde el 20 de Junio cobra relevancia. Cabe suponer que se debió a que ese año se conmemoraron los 200 años del fallecimiento de Manuel Belgrano.

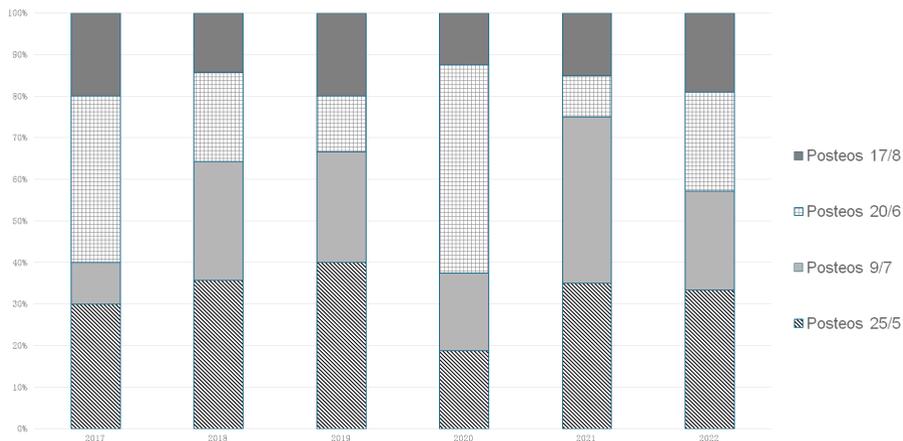


Figura 2. Posteos según efeméride. Fuente: elaboración propia con base en las cuentas de Facebook e Instagram del Ministerio de Educación de Argentina.

Por otra parte, en ambas redes la figura de San Martín no recibió la misma intensidad de posteos que las demás efemérides.

Al registrar la cantidad de reacciones y comentarios de cada publicación, es posible sondear cuáles lograron un mayor *engagement*. Este es un aspecto para trabajar desde la dimensión de la comunicación que excede esta presentación. Solo a título ilustrativo, se ha identificado que las dos publicaciones con mayor cantidad de reacciones corresponden al 25 de Mayo y al 20 de Junio y en ambas resuena el himno nacional. También se destacaron, por la cantidad de reacciones y comentarios, publicaciones que ofrecían material y propuestas didácticas para los docentes.

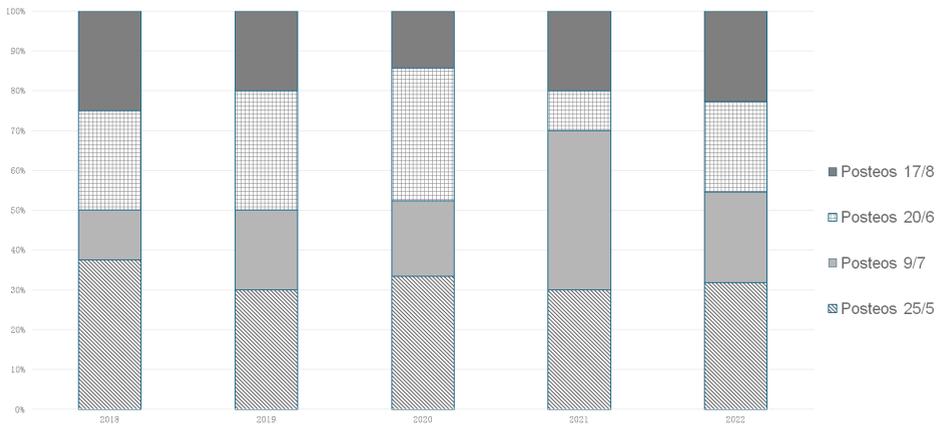


Figura 3. Posteos según efeméride. Fuente: elaboración propia con base en las cuentas de Facebook e Instagram del Ministerio de Educación de Argentina.

4.1 Análisis testigo: empezar por el principio

La celebración del 25 de Mayo, cronológicamente, es la primera y más antigua dentro de la saga de efemérides consideradas fundacionales. Desde 1811, la sociedad porteña festejó el aniversario de la formación de la Primera Junta. Ya en 1812, formó parte de las cuatro celebraciones más importantes: la de la Defensa, la de la Reconquista de Buenos Aires y la de San Fernando, en honor al rey. Reconocida formalmente como fiestas mayas en 1813, es posible analizar su evolución no sólo en Buenos Aires, sino también en contextos rurales y en otras ciudades (Garavaglia, 2020). Esta tradición quizás explique que sea la efeméride más relevante para la gestión de redes del Ministerio de Educación de la Nación, ya que en el conjunto de posteos mereció el 31,82%.

Cabe aclarar que entre 2017 y 2019 las publicaciones se reiteran cada año: se publica sin retoques ni mayores cambios el mismo posteo cada 25 de mayo. Otro dato para considerar es la inclusión de publicaciones referidas a actos públicos donde las autoridades nacionales o ministeriales tomaron parte, tales como un loco alusivo o la banda Regimiento de Infantería Patricios. Durante el año 2020, debido a la pandemia originada por el COVID-19, no faltó la referencia a la situación de emergencia sanitaria que motivó el homenaje a los trabajadores esenciales en la Casa Rosada.

Posteos	2017		2018		2019		2020		2021		2022		TOTAL
	FB	IG											
	3	0	5	2	6	3	3	7	7	6	7	7	56

Tabla 1. Cantidad de posteos del Ministerio según redes. Fuente: elaboración propia con base en las cuentas de Facebook e Instagram del Ministerio de Educación de Argentina. Referencias: FB: Facebook / IG: Instagram.

Si bien el concepto de “efeméride” evoca etimológicamente acontecimientos que duran un solo día, la que corresponde al 25 de Mayo está precedida por un tiempo de preparación: la Semana de Mayo. En la génesis de la construcción de las fiestas cívicas, el 25 de Mayo contó con un tiempo preliminar que evocaba el concepto cíclico propio del ámbito litúrgico tan presente en el mundo colonial, donde las grandes celebraciones contaban con su apresto —cuaresma, adviento— y una octava (u ocho días de celebración). Es así como la patria naciente tendría su “ciclo litúrgico”, ahora cívico y ciudadano (Garavaglia, 2000, p. 85). Fruto de esta tradición, en el mundo escolar ha perdurado la Semana de Mayo.

Sin embargo, entre 2017 y 2020, todas las publicaciones se realizaron el mismo 25 de mayo y sin menciones previas o preparatorias. A partir de 2021, los posteos comenzaron el 20 de mayo con una intención pragmática: facilitarles a los docentes materiales para la elaboración de actos escolares o clases. En 2021 y 2022, se hizo mención a la Semana de Mayo y se animó a los docentes a diseñar la celebración según lineamientos que enunciaremos a continuación.

Desde el inicio de las fiestas mayas, la plaza mayor —posteriormente llamada “Plaza de Mayo” en honor a la fecha patria— y sus edificios emblemáticos serían el escenario de las celebraciones. Una primera mirada sobre las publicaciones analizadas presenta al edificio del cabildo porteño como una imagen icónica vinculada al origen de la “patria”. Aquella antigua tradición de las fiestas mayas iniciada entre 1811 y 1813, y luego instituida por Mitre, permanece aún en el imaginario colectivo y en el mundo escolar. El cabildo porteño se presenta no sólo como el escenario de la formación de la Primera Junta, sino también como símbolo de la Revolución de Mayo (Figura 4).



Figura 4. Posteos del Ministerio de Educación en redes. Fuente: cuentas de Facebook e Instagram del Ministerio de Educación de Argentina.

Cabe considerar que, en el marco de aquella construcción de una historia nacional para el país, Bartolomé Mitre fijó las claves para una interpretación hegemónica, adoptada luego como matriz fundacional por el movimiento profesionalizante de la Nueva Escuela. Desde entonces, la historiografía argentina atravesó diferentes épocas: el cuestionamiento revisionista, la renovación de los cincuenta y sesenta, la censura de los setenta y una nueva renovación en los ochenta (Philp, 2012).

A lo largo de tal evolución historiográfica, la conformación de una junta de gobierno y la destitución del virrey constituyeron los acontecimientos centrales de la denominada Revolución de Mayo.

Los posteos del Ministerio entre 2017 y 2020 reflejan esa tradición secular con imágenes alusivas a la Primera Junta y mención de sus integrantes. Dos de ellas resultan especialmente elocuentes, ya que destacan las profesiones de los miembros de la Junta (Figura 5). Incluso en la imagen de 2019, los roles de los miembros cobran mayor realce, ya que es lo único que distingue cada figura, así como la condición militar de Cornelio Saavedra, que se impone ante el observador; tampoco pasa desapercibida la presencia clerical. En ambos casos, el texto que acompaña la imagen es muy escueto: “¿Sabías qué...” y “¡Feliz 25 de Mayo! ¡Viva la Patria!”, respectivamente. En el primer caso, se trata de una publicación que se reitera al año siguiente como “Curiosidades”. Evocar la conformación corporativa de la Junta y la presencia militar en la figura de su presidente puede vincularse con aquella pregunta de Tulio Halperín Donghi (2000): “¿Es esta ya la crónica de una revolución militar que anticipa el curso de otras que la nación que nace ha de sufrir más de una vez?” (p. 265). María Sáenz Quesada (2012) resume que la Buenos Aires de entonces, además de amanecer lluviosa, tuvo sus calles tomadas por los patricios, y en la noche del 24 de mayo, “se había registrado una intensa actividad en los cuarteles y en los conventos” (p. 214) con más de cuatrocientos frailes, militares y vecinos involucrados. Los posteos parecen remarcar la presencia de aquellas primeras milicias y la participación de figuras eclesiásticas, pero sin suscitar ninguna reflexión ni pregunta. Abogados, sacerdotes, militares y comerciantes conformaron ese primer Gobierno y se presentaron como los protagonistas de la fiesta patria. Por contraste, a partir de 2020, el Ministerio de Educación promueve una nueva mirada centrada en aquellas figuras relegadas o invisibilizadas: las mujeres, la población originaria y los afrodescendientes.



Figura 5. La Primera Junta en los posteos del Ministerio de Educación en redes. Fuente: cuentas de Facebook e Instagram del Ministerio de Educación de Argentina.

La plataforma Educ.ar, desde entonces, ofrece material con el objetivo explícito de “reivindicar, visibilizar y valorar la presencia afroargentina, afrodescendiente y africana en nuestra historia e identidad”. En este marco, proponen la figura de María Remedios del Valle como “madre de la patria” en contraposición o reemplazo del concepto de “padre de la patria” aplicado a San Martín. La celebración del 25 de Mayo deja de hacer foco en aquellos grupos y próceres que desplazaron al virrey para conformar la Primera Junta, y la mirada se dirige hacia sectores populares que la historiografía reciente designa como “invisibilizados”: mujeres y afrodescendientes. La referencia a estos grupos se asocia de forma indisoluble al concepto de lucha y batalla por la libertad.

Tal como señalan Marta Philip y Eduardo Escudero (2020),

[e]stas representaciones del pasado son desplegadas en diferentes escenarios: conmemoraciones, homenajes, ejercicios de memorias individuales que se realizan en distintos “marcos sociales de la memoria” que expresan los valores presentes en la sociedad, las distintas visiones de mundo, los lugares de referencia a partir de los cuales los diferentes actores, con desiguales recursos de poder, ejercen su memoria. (p. 18)

Este cambio de enfoque en el tratamiento de la efeméride podría estar indicando la consolidación de un nuevo marco social de la memoria —tomando el concepto de Halbwachs (2004)— donde se expresan esos lugares de referencia y valores que imperan actualmente y tiñen la lectura del pasado.

Las publicaciones del Ministerio a partir de 2020 no solamente denotan un cambio en

el abordaje y la intencionalidad política. La comunicación se dirige prioritaria y explícitamente a los docentes y brinda recursos para el aula y para la vida escolar. No solo evoca un acontecimiento, sino que también propone actividades y comparte experiencias de docentes. Entre los recursos ofrecidos, se incluyen actividades lúdicas, fuentes documentales y distintos materiales que invitan a abordar el estudio de la Revolución como un proceso, considerando sus causas y la complejidad del contexto histórico.

El material es abundante y su análisis exhaustivo excede el alcance del presente artículo. En el marco del proyecto, se espera continuar el estudio y abordarlo interdisciplinariamente.

5. Conclusiones

La historia enseñada en las escuelas, lejos de ser neutral, constituye un poderoso vehículo para la transmisión de valores cívicos y la consolidación de representaciones sociales. En este sentido, las efemérides escolares pueden analizarse como herramientas clave para la formación de la memoria histórica.

El estudio realizado intenta dejar de manifiesto cómo ciertos acontecimientos históricos pueden responder a intereses políticos y colaborar para perpetuar narrativas sesgadas o visiones parciales del pasado, alimentadas por simplificaciones y estereotipos. Tal posibilidad permite destacar la responsabilidad que entraña la enseñanza de la disciplina.

A partir del análisis de la efeméride maya, ha quedado en evidencia el alcance de las plataformas digitales y de las redes sociales para la difusión de diversas narrativas históricas. Lejos de demonizar estos recursos, cabe reconocer su potencial para facilitar el acceso a contenidos históricos. Sin embargo, exigen rigurosidad científica para asegurar que los estudiantes accedan a una educación capaz de promover el respeto por la diversidad de perspectivas. Asegurar tal enfoque resulta necesario para la formación de ciudadanos capaces de debatir en contextos democráticos.

Este primer avance —en el marco de un proyecto de mayor envergadura— nos anima a continuar la tarea de análisis y a promover espacios de formación que desarrollen en los docentes las habilidades y competencias para realizar un análisis crítico de los recursos digitales.

Bibliografía

- Arata, N. (2010). Clío recargada: problemas en torno a la enseñanza de la historia y la transmisión de la cultura. *Efemérides y conmemoraciones: a propósito del Bicentenario de la Revolución de Mayo de 1810*, 2(8), 6-11.
- Bédarida, F. (1998). Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, (20), 19-27
- Benadiba, L. (2010). El Bicentenario como coyuntura para la activación de la memoria. *Efemérides y conmemoraciones: a propósito del Bicentenario de la Revolución de Mayo de 1810*, 2(8), 14-17.

- Breccia, S. y Gregorio, M. A. (2015). Repensando actos escolares y efemérides: dos relatos de cómo arriba la Historia Reciente a la escuela secundaria. En Flier, P. (Coord.), *Actas* (pp. 233-243). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.391/pm.391.pdf>.
- Carr, E. (1978). *¿Qué es la historia?* (8ª ed.). Seix Barral.
- Carretero, M. (2007). *Documentos de identidad: la construcción de la memoria histórica en un mundo global*. Paidós.
- Carretero, M. y Kriger, M. (2006). La usina de la patria y la mente de los alumnos. Un estudio sobre las representaciones de las efemérides escolares argentinas. En Carretero, M., Rosa Rivero, A. y Fernández González, M. F. (Comps.), *Enseñanza de la historia y memoria colectiva* (pp. 169-195). Paidós.
- De Amézola, G. (Coord.). (2021). *Enseñar Historia: temas y problemas*. Editorial de La Universidad de la Plata.
- Domínguez, V. (2008). *Memoria colectiva e Historia en los libros de texto escolares. Consideraciones metodológicas*. I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales. La Plata, Argentina, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008. En *Memoria Académica*. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9484/ev.9484.pdf.
- Dussel, I. y Southwell, M. (2009). Los rituales escolares. Pasado y presente de una práctica colectiva. *El Monitor de la Educación*, 2009, (21), 26-32. *Memoria Académica*. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.10760/pr.10760.pdf.
- Eujanian, A., Pasolini, R. y Spinelli, M. E. (Coords.). (2015). *Episodios de la cultura histórica argentina: celebraciones, imágenes y representaciones del pasado, siglos XIX y XX* (1ª ed.). Biblos.
- Garavaglia, J. C. (2000). A la nación por la fiesta: las Fiestas Mayas en el origen de la nación en el Plata. *Boletín del Instituto de historia argentina y americana, Dr. Emilio Ravignani*, tercera serie, segundo semestre, (22).
- Gigena, D. (28 de septiembre de 2023). Historiadores refutan a Emilio Ocampo, polémico asesor de Milei. *La Nación*.
- Habermas, J. (1986). Del uso público de la historia. La quiebra de la visión oficial de la República Federal de Alemania. *El presente y la historia*, 77-84. <https://core.ac.uk/download/pdf/71044917.pdf>.
- Halbwachs, M. (2004). *Los marcos sociales de la memoria*. Anthropos Editorial.
- Halperín Donghi, T. (2000) La revolución rioplatense y su contexto americano. En *Nueva Historia de la Nación Argentina* (Tomo IV, pp. 249-269). Planeta.
- Hobsbawm, E. (2 de abril de 2000). *Cuando la pasión ciega a la historia*. https://www.academia.edu/5895617/Cuando_la_pasi%C3%B3n_ciega_a_la_Historia_Eric_Hobsbawm.
- Izquierdo Martín, J. (2006). Disciplina y contingencia: historiadores, conocimiento y enseñanza del pasado. En Carretero, M., Rosa Rivero, A. y Fernández González, M. F. (Comps.), *Enseñanza de la historia y memoria colectiva* (pp. 53-71). Paidós.
- Jelin, E. (2004). Fechas de la memoria social. Las conmemoraciones en perspectiva comparada. *Íconos*, (18), 141-151.
- Kriger, M. E. (2011). La enseñanza de la historia reciente como herramienta clave de la educación política: narrativas escolares y memorias sociales del pasado dictatorial argentino en las representaciones de jóvenes estudiantes de la Ciudad de Buenos Aires y conurbano (2010-2011). *Persona y Sociedad*, 25(3), 29-52.
- Lahera Prieto, D. y Pérez Piñón, F. A. (2021). La enseñanza de la historia en las aulas: un tema para reflexionar. *Debates por la Historia*, 9(1), 129-154.
- Lewkowicz, M. y Rodríguez, M. (2016). Historiografía académica e historia escolar. Los libros de texto de historia entre dos centenarios. *Historia da Historiografia*, 9, (20), 48-68. <https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/977>.
- Lorenz, F. (2007). *Combates por la memoria. Huellas de la dictadura en la historia*. Capital Intelectual.
- Mercader, A. L. (2018). Construcción de la identidad nacional a partir de las efemérides escolares, pensando desde la noción de Gubernamentalidad. *Ixtli. Revista Latinoamericana de Filosofía de la Educación*, 10(5), 227-240. <http://ixtli.org/revista/index.php/ixtli/article/view/108/108>.
- Montbrun, A. (2010). Notas para una revisión crítica del concepto de "poder". *Polis*, 9(25), 367-389. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682010000100022>.

- Montenegro, A. (2017). Enseñanza de la historia reciente y construcción de la memoria, en un contexto de institucionalidad educativa. *Sociales y Virtuales*, 4(4).
- Noriega, G. (23 de septiembre de 2023). Lugares comunes. Atajos de la mente que conducen a callejones sin salida. *La Nación*, sección ideas, pp. 6-7.
- Pasamar Azuria, G. (2003). Los historiadores y el “uso público de la historia”: viejo problema y desafío reciente. *Ayer*, (49), 221-248.
- Perochena, C. (2022). *Cristina y la historia. El kirchnerismo y sus batallas por el pasado*. Crítica.
- Philp, M. (Comp). (2011). *Intervenciones sobre el pasado* (1ª ed.). Alción Editora.
- Philp, M. (2012). Historias nacionales, historias locales. Una lectura en clave historiográfica a partir de un acontecimiento: la conmemoración del Año Sanmartiniano. *PolHis*, 5(9), 25-36.
- Philp, M., César Tcach, C., Rojas, A., Berrotarán, D. R., Guzmán, D., Canciani Vivanco, M. V., Escudero, E., Bonvillani, P. y Tagle, C. (2017). *Operaciones historiográficas en contexto* (1ª ed.). Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/4835/Operaciones%20historiogra%CC%81ficas%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Philp, M. y Escudero, E. (Comps.). (2020). *Usos del pasado en la Argentina contemporánea: memorias, instituciones y debates*. Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/195861/CONICET_Digital_Nro.7e99243d-2790-4e3b-bd69-ef7a85a32ad2_L.pdf?sequence=5&isAllowed=y.
- Philp, M. y Leoni, M. S. (2012). Presentación. *Cuadernos de Historia*. Serie economía y sociedad, Dossier “Hacia un mapa de los usos del pasado en América Latina”, (26-27), 201-208.
- Sáenz Quesada, M. (2012). *La Argentina. Historia del país y su gente*. Sudamericana.
- Valle de Vita, G. (18 de febrero 2022). *Las efemérides y la enseñanza de las Ciencias Sociales*. Educ.ar Portal. <https://www.educ.ar/recursos/118432/las-efemerides-y-la-ensenanza-de-las-ciencias-sociales>.
- Zygar, M. (23 de septiembre de 2023). El hombre que está detrás de la retorcida visión que Putin tiene de la historia. *La Nación*, sección ideas, p. 4.

CHINA Y LA GOBERNANZA GLOBAL FINANCIERA DEL AMBIENTE EN EL SIGLO XXI.

ANÁLISIS DE SUS CARACTERÍSTICAS Y NARRATIVAS Y LOS CASOS DEL BANCO DE DESARROLLO DE CHINA Y EL BANCO ASIÁTICO DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA¹

EDUARDO CODIANNI²

Universidad Nacional de San Martín

Recibido: 02/07/2024

Aceptado: 23/09/2024

Resumen

Las crisis permanentes de múltiples sistemas globales interactúan de tal manera que ponen en riesgo las perspectivas de la humanidad. La crisis climática y la crisis financiera, dos emergentes en la agenda internacional de la última oleada globalizadora del siglo XX, se han propagado e intensificado hasta la actualidad. En ese contexto, China resulta, en el siglo XXI, un actor relevante para la gobernanza financiera del ambiente por sus dimensiones materiales de poder económico-financiero-tecnológico, por ser uno de los mayores emisores de GEI y por su avance en la construcción de narrativas estratégicas globales de su administración de gobierno actual. En este ensayo, se propone analizar a China y la gobernanza global financiera del ambiente dando cuenta de sus características y narrativas y de dos instituciones: el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB).

Palabras clave: China, gobernanza financiera global, gobernanza global del ambiente, Banco de Desarrollo de China, Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

1 Este texto es parte del trabajo elaborado para el seminario Dinámicas del sistema internacional: China, en el marco del Doctorado en relaciones internacionales, Escuela de Política y Gobierno (EPyG), Universidad Nacional de San Martín, (UNSAM), Argentina, en el año 2023.

2 Doctorando en relaciones internacionales y profesor en la licenciatura en relaciones internacionales, EPyG, UNSAM. Correo electrónico: eduardocodianni@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-4517-7819>.

China and Global Financial Governance of the Environment in the 21st Century.

Analysis of Their Characteristics and Narratives and the Cases of the China Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank

Abstract

The ongoing crises of multiple global systems interact in ways that threaten humanity's prospects. The climate crisis and the financial crisis, two emerging issues on the international agenda of the last wave of globalisation in the 20th century, have spread and intensified to the present day. In this context, China is, in the 21st century, a relevant actor for the financial governance of the environment because of its material dimensions of economic-financial-technological power, because it is one of the largest emitters of GHGs, and because of its progress in the construction of global strategic narratives of its current government administration. This essay proposes to analyse China and the global financial governance of the environment, taking into account its characteristics, narratives and two institutions: the China Development Bank (CDB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB).

Key words: China, global financial governance, global environmental governance, China Development Bank, Asian Infrastructure Investment Bank.

1. Introducción

El mundo se encuentra en un estado de crisis permanente. Las crisis de múltiples sistemas globales interactúan de tal manera que ponen en riesgo las perspectivas de la humanidad (Lawrence et al., 2022). La crisis climática y la crisis financiera, dos emergentes en la agenda internacional de la última oleada globalizadora del siglo XX, se han propagado e intensificado hasta la actualidad (Banco Central Europeo [BCE], 2020). La primera muestra sus impactos con inundaciones, sequías extremas e incendios, mientras que la segunda ha quintuplicado la deuda mundial de los países desde el año 2000, incluyendo a los sectores público y privado (United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2023).

Se puede destacar que algunos hitos permitieron forjar ciertos avances en materia de gobernanza global del cambio climático (Naciones Unidas, 2015a, 2015b), pero del informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), realizado en 2019 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), surge que uno de los principales obstáculos es la falta de avance en la gobernanza financiera para la transición energética desde fuentes generadoras de gases efecto invernadero (GEI) hacia fuentes de energía renovables (Naciones Unidas, 2019). Al respecto, la multiplicidad de iniciativas y actores del sistema financiero internacional (SFI) que actúan en la gobernanza financiera del ambiente avanzan, pero resultan insuficientes para resolver las crisis (Focus 2030, 2023).

En ese contexto, China resulta, en el siglo XXI, un actor relevante para la gobernanza financiera del ambiente, por sus dimensiones materiales de poder económico-financiero-tecnológico, por ser uno de los mayores emisores de GEI³ y por su avance en la construcción de narrativas estratégicas globales de su administración de gobierno actual (Nathan y Zhang, 2021; Yang, 2020).

Este ensayo se propone analizar a China y la gobernanza global financiera del ambiente dando cuenta de sus características y narrativas y de dos instituciones: el Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), sin desconocer que existen otras instituciones de China que podrían incluirse en el análisis por su relevancia en la materia, tal como el Banco de Exportación e Importación de China (CHEXIM, por sus siglas en inglés), la Corporación de Seguros de Crédito y Exportación (SINOSURE, por sus siglas en inglés), el Banco de la República Popular de China (PBC, por sus siglas en inglés) o el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB, por sus siglas en inglés) (Gerlo y Slipak, 2022; Zhang, 2020).

En este trabajo se seleccionó el CDB por ser agente público de financiación del ambiente de China y por tener como banco nacional de desarrollo una de las mayores capacidades financieras del mundo en la materia. Asimismo, se eligió el AIIB porque, aunque no depende directamente de autoridades chinas, su impulso, sede principal, mayoría accionaria y proyectos principales están asociados a China, lo que lo posiciona como uno de los bancos multila-

3 Según datos de algunas instituciones extranjeras, en 2015 China emitió 10,4 mil millones de toneladas de CO₂, lo que representa el 29% de las emisiones globales totales de CO₂ (Bo, 2019).

terales de desarrollo con mayor presencia y proyección en este aspecto. Ambas instituciones son, además, representativas de las narrativas y estrategias de China en el siglo XXI.

2. Desarrollo

2.1 La Gobernanza global, financiera y del ambiente

A la gobernanza global se la puede considerar desde diferentes dimensiones y definiciones (Domínguez y Velázquez Flores, 2018; Rosenau y Czempiel, 1992). Algunas investigaciones acentúan la manera de resolver problemas de bienes comunes globales (Zurn, 2012); otras la entienden como mecanismo para abordar y gestionar conflictos de varios sistemas globales (Miller, 2007) y abarcan una amplia gama de acuerdos, mecanismos e instituciones para el arreglo de problemas transnacionales (Weiss y Wilkinson, 2014).

En particular, a la gobernanza financiera global se la puede entender como el conjunto de reglas formales e informales de diferentes actores con diversos niveles de autoridad en las relaciones financieras que trascienden fronteras nacionales (Drezner, 2014 y Madhur, 2012, como se citaron en Domínguez y Velázquez Flores, 2018). En este sentido, las sucesivas crisis financieras internacionales demandan revisar la constitución y el rol desempeñado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y los bancos nacionales y multilaterales de desarrollo (BMD) (Fondo Monetario Internacional, 2023).

Por su parte, la gobernanza ambiental global involucra a una gama de actores de la sociedad civil, Estados, organizaciones regionales e internacionales y sus redes con el objetivo de fomentar cooperación y regulación ambiental a través de diferentes convenciones y arreglos (Vogler, 2005, como se citó en Domínguez y Velázquez Flores, 2018). Uno de los problemas de la gobernanza ambiental global refiere a la dificultad para aplicar las convenciones y arreglos internacionales a nivel local por las restricciones financieras y la enorme brecha entre objetivos y responsabilidades (Busby, 2010, como se citó en Domínguez y Velázquez Flores, 2018).

Transitar desde un modelo energético basado en combustibles fósiles hacia uno sustentable requiere un gran volumen de financiamiento internacional (Focus 2030, 2023). En ese sentido, la gobernanza financiera global y la gobernanza ambiental global se cruzan, como también sus crisis y complejidades. A continuación se presentan características, narrativas y la gobernanza global financiera del ambiente de China y se analizan el CDB y el AIIB.

2.2 China y la gobernanza global financiera del ambiente

China es un actor relevante para la gobernanza global financiera del ambiente por sus dimensiones materiales de poder económico-financiero-tecnológico, por ser uno de los mayores emisores de GEI⁴ y por la construcción de narrativas estratégicas globales en la que la

4 China posee matriz energética primaria dependiente en un 90% de fuentes fósiles y, desde el año 2005, ostenta el

administración actual china viene avanzando (Bo, 2019). A dichas narrativas se las pueden enmarcar en algunos de los enfoques sobre la gobernanza global aportados desde China, tal como la *gobernanza relacional*, entendida como el proceso de negociación de arreglos de relaciones complejas en una comunidad de manera recíproca y cooperativa entre sus miembros en un marco de confianza mutua, y el *Tianxia*, filosofía del mundo que trasciende la perspectiva del Estado-nación, acoge las diferencias y trabaja todas las cuestiones en simultáneo, reemplazando el sistema westfaliano como fuente de conflictos internacionales (Qin, 2016; Zhao y Qi, 2022).

Hacia 2014, Xi Jinping, máxima autoridad del país, afirmaba que China trabajaba en la reforma del sistema internacional y la gobernanza global. En 2017, la narrativa avanzó hacia trabajar para construir una comunidad de futuro compartida para la humanidad. En 2018, planteaba una participación activa de China liderando la reforma del sistema de gobernanza global (Nathan y Zhang, 2021; Yang, 2020; Zhang y Orbie, 2019).

Las narrativas estratégicas ambientales de China se modificaron desde 2009 hasta la actualidad. China pasó de describirse como víctima de un régimen climático injusto, dominado por los países desarrollados, a presentarse como líder en avances de transformación contra el cambio climático.⁵ Este cambio de narrativa se gestó en paralelo al avance del dominio chino de nuevas tecnologías para la generación de energía bajas en emisiones,⁶ la presión internacional por las emisiones de GEI, el retiro de Estados Unidos de la gobernanza ambiental global durante el gobierno de Donald Trump y el empeoramiento de las condiciones ambientales al interior del país que generó diferentes demandas de la sociedad (Yang, 2020; Zhang y Orbie, 2019).

Estos cambios podrían mostrar cierta preocupación china en relación con su seguridad energética, estructura industrial desequilibrada, efectos de la contaminación en la salud pública y la necesidad de cambio del modo de desarrollo extensivo a la desaceleración del desarrollo⁷ (Hilton y Kerr, 2017, como se citó en Zhang y Orbie, 2019).

En apariencia, la gobernanza global del ambiente china no presenta un enfoque compe-

primer lugar como emisor de CO₂. Esta situación genera importantes problemáticas ecológico-distributivas al interior del país, que incluso constituyen una prioridad para el Partido Comunista Chino, que ha hecho explícita la necesidad de dominio de las tecnologías vinculadas a la transición energética. La principal fuente de energía primaria es el carbón (65%), seguida del petróleo (20%), la hidroeléctrica (8%), el gas natural (5%), las renovables —como la eólica y solar— (1%) y la nuclear (1%) (Slipak y Ghiotto, 2019).

- 5 En esta nueva narrativa estratégica presentada al mundo luego del discurso de Xi Jinping en la Conferencia sobre el Clima de París de 2015, se abrevó por la construcción de un futuro compartido de la humanidad más allá de las diferencias de tamaño y económicas y valorizó el principio de responsabilidad compartida y diferenciada y la idea de ganar-ganar en la gobernanza global del ambiente.
- 6 China actualmente es el país líder en cuanto a generación de energía solar, eólica, hidroeléctrica y geotérmica. La participación de la energía solar y eólica sobre la generación eléctrica pasó de un 0,06% en el año 2000 a un 6,77% en 2017. También en este período redujo drásticamente sus indicadores de uso de energía y de emisiones de CO₂ por unidad de PBI. Ver en: <https://www.enerdata.net/>.
- 7 La "nueva normalidad" se relaciona con desacelerar la tasa de crecimiento económico con base en el consumo interno, pero también reducir al interior de la propia China los procesos fabriles basados en bajos salarios, migrados hacia la periferia asiática del país. Asimismo, aquellos intensivos en emisión de dióxido de carbono y uso de fuentes fósiles, que comienzan a migrar hacia África y América Latina (Slipak, 2016).

titivo con Estados Unidos como en comercio u otras áreas, sino que mantiene el *statu quo* a través de los acuerdos existentes, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁸ y el Acuerdo de París (Naciones Unidas, 2015b).

Sin embargo, China podría estar desafiando al modelo liberal de occidente con un proyecto de capitalismo global a través de una superestructura institucional paralela, principalmente financiera por medio de diferentes instituciones e iniciativas (Dominguez y Velázquez Flores, 2018). Denominada como *globalización inclusiva* o un *nuevo régimen de cooperación*, China presenta algunas cuestiones particulares, tal como: la interconectividad, las inversiones en infraestructura y una superestructura institucional financiera⁹ controlada por los Estados para desarrollar sus iniciativas, tal como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) (Liu et al., 2018).

Al mismo tiempo, las instituciones financieras chinas actúan de manera cooperativa con las instituciones de otras regiones, como el Banco Africano de Desarrollo (DAB, por sus siglas en inglés), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BRF) y otras instituciones multilaterales de desarrollo del grupo del BM. Esos acuerdos de cooperación no siempre son simétricos, dado que China podría ser en la actualidad el banco de desarrollo más grande del mundo, puesto que sus instituciones prestan más dinero que todas las instituciones de los países desarrollados juntas (Chin y Gallagher, 2019).

Si se consideran estas asimetrías, el BRI y su financiación podrían, en lugar de ser un ámbito de beneficio mutuo, convertir a las entidades y países socios¹⁰ en partes de la cadena de suministro para China. Es decir, si la estructura de gobernanza financiera global depende del balance de poder y sus cambios, China podría modelar la gobernanza financiera global al transformar el SFI a través del fortalecimiento de sus instituciones financieras de desarrollo que reflejan sus valores e intereses (Zhou y Esteban, 2018). Asimismo, en lugar de ir hacia una financiación para la transición energética, podría estar avanzando en la financiación de la adición energética, es decir, la suma de financiación de energías renovables con la de combustibles fósiles (Oil Change International, 2022, 2024).

8 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Hoy en día, tiene una membresía casi universal. Los 197 países que han ratificado la Convención se denominan “partes en la Convención”. Junto con el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación, surgió de la Cumbre de la Tierra de Río en 1992. Ver en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>.

9 Para financiar el BRI, participan el Fondo de la Ruta de la Seda (SRF, por sus siglas en inglés), el CDB, el CHEXIM, el ABII, el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC, por sus siglas en inglés) (Wang, 2016).

10 Hacia 2020, China ya había firmado acuerdos con más de 138 países, muchos del sur global, y más de 30 organizaciones internacionales, y seguía en expansión (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023c).

2.3 El Banco de Desarrollo de China

El sistema financiero bancario de China ha estado en el centro de su transición al capitalismo e integración al mercado mundial. Los bancos estatales controlan cerca de 20000 millones de dólares en activos, los más grandes del mundo (Wang, 2016).

En ese marco, el CDB se estableció en 1994 como parte de la estrategia del Gobierno chino para impulsar desde diferentes instituciones¹¹ nuevas políticas orientadas por bancos de desarrollo. Además, surgieron el Banco de Desarrollo Agrícola de China (FDB) y el CHEXIM. Hacia 2018, el CDB llegó a ser uno de los bancos con mayor capacidad financiera, con activos por más de 2,3 billones de dólares (Chen, 2019; Xu, 2018).

El CDB se autoidentifica como un agente público de financiación del ambiente (China Development Bank, 2023), lo que China denomina la *civilización ecológica*¹² (Barone y Spratt, 2015). La financiación del ambiente del CDB se enmarca en una serie de cambios en la política regulatoria ambiental interna del país, establecidos por la Comisión Reguladora Bancaria China (CBRC), la cual les exige a todas las instituciones financieras públicas y privadas que informen sobre una serie de indicadores clave de desempeño ecológico (KPI, por sus siglas en inglés)¹³ (CBRC, 2014).

Al respecto, el CDB, en 2009, estableció seis prioridades ecológicas operativas: (1) crear conciencia sobre cambio climático; (2) mejorar la gobernanza; (3) apoyar estrategias estatales; (4) cumplir compromisos globales; (5) ofrecer finanzas inclusivas; y (6) promover la armonía social. Además, cuenta con un mandato medioambiental con tres directrices ecológicas: (a) civilización ecológica; (b) desarrollo de clientes ecológicos; y (c) desarrollo autosustentable (China Development Bank, 2023).

Su cartera de préstamos calificada verde —por estar dirigida a proyectos y actividades sustentables— posicionó al CDB como uno de los actores relevantes de China en la gobernanza global financiera del ambiente. Sin embargo, además de realizar inversiones en proyectos en energía solar y térmica, ferrocarriles y transporte público, también lo realiza en infraestructura a gran escala en minería, petróleo, aviación y construcción (Macfarlane y Mazzucato, 2018; Wang, 2016).

En el contexto de aumento de inversiones en energías renovables de China, que pasó del 8 al 46 por ciento del total de inversiones mundiales, entre 2004 y 2014, el CDB informó que en 2018 había destinado 1900 millones de dólares en créditos verdes, lo que lo conver-

11 El CDB es propiedad de cuatro organismos estatales chinos: el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Inversión Central Huijin, Buttonwood Investment Holding Co. y el Consejo Nacional de la Caja de Seguridad Social (China Development Bank, 2023).

12 La noción de construir una civilización ecológica, escrita en la constitución del Partido Comunista Chino (PCCh) en 2012 como solución a los problemas ambientales, incluyó reducir para 2030 las emisiones de GEI entre un 60 y un 65 por ciento por debajo de los niveles de 2005 en respuesta al Acuerdo de París de 2015 con sus empresas y bancos estatales, liderando la iniciativa (Wang et al., 2014).

13 Los KPI consideran algunos documentos, tales como el esquema Integral de Ahorro Energético y Reducción de Emisiones y la Planificación de Protección Ambiental del 12º Plan Quinquenal y de las Directrices de Crédito Verde de 2012. Ver en: <https://iiscal.org/wp-content/uploads/2020/05/Directrices-de-Cr%C3%A9dito-Verde-.pdf>.

tiría en uno de los mayores prestamistas verdes en China y en el resto del mundo (China Development Bank, 2023; Mazzucato y Semieniuk, 2018).

El CDB destaca en sus informes que participa en las instancias de gobernanza global del ambiente, tales como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), además de contribuir en los ODS 2030 y en la Iniciativa del Reporte Global (GRI, por sus siglas en inglés) (China Development Bank, 2023).

Asimismo, ha logrado avances en la transparencia de la financiación climática a través de directrices sociales y ambientalmente responsables, pero estos no son significativos (Gallagher et al., 2012). Además, no adoptó los Principios del Ecuador,¹⁴ uno de los estándares internacionales para las finanzas responsables, y existen dudas respecto a las posibles tensiones entre las necesidades ambientales y el crecimiento económico de China, dado que el propio CDB expresa que su trabajo está en línea con la satisfacción de las necesidades de crecimiento e infraestructura del país. Dichas necesidades de crecimiento podrían anular iniciativas ecológicamente superadoras¹⁵ (Barone y Spratt, 2015; Xu, 2018).

El CDB declara que un tercio de sus inversiones internacionales clasifican como infraestructura sostenible, pero esas cifras combinan inversión en transporte público y energía solar con inversiones en oleoductos (Wang, 2016). Además, es uno de los líderes en financiar proyectos con mayores emisiones de GEI —a partir de las centrales de carbón— y es socio de la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC)¹⁶ (Barone y Spratt 2015). Dadas las escasas posibilidades de realizar consultas públicas, varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) ponen en duda el cumplimiento efectivo de las directrices de crédito verde¹⁷ de China (Friends of the Earth United States, 2017).

2.4 El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura

El AIIB fue creado por el impulso de China junto a 57 miembros fundadores en 2016, con un capital inicial de 100000 millones de dólares, con mayoría accionaria de China y oficina física en su capital, Beijing. Es un banco multilateral de desarrollo (BMD) con la misión de financiar la construcción de infraestructura de transporte, energética y digital de gran envergadura para conectar Asia con el resto del mundo. Hacia 2023, contaba con 109 países

14 Los Principios de Ecuador son un conjunto de directrices para la gestión de los aspectos sociales y ambientales de los proyectos de inversión, elaboradas a instancias de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y del BM y asumidas voluntariamente por las instituciones financieras. Ver en: https://equator-principles.com/app/uploads/EP4_Spanish.pdf.

15 Por ejemplo, en transporte, el CDB proporcionó préstamos por 237000 millones de dólares en 2018 para ferrocarriles, una opción ecológica con bajas emisiones de carbono. Pero ese mismo año realizó préstamos por 411000 millones de dólares a rutas y aeropuertos (China Development Bank, 2023).

16 Ver el Reporte anual 2018 de la Corporación Nacional de Petróleo de China en: <https://www.cnpc.com.cn/en/2014enbvfg/201907/c9318a5301b1471dba8122de3a63f6d9/files/124e79a378e44857a392ccdee63af9c6.pdf>.

17 Las directrices verdes de China son reconocidas como ejemplo de políticas de finanzas sostenibles tanto por sus ambiciones medioambientales como por sus exigencias para que los bancos chinos cumplan con las leyes del país anfitrión y normas internacionales en materia de préstamos extranjeros Ver en: <https://iiscal.org/wp-content/uploads/2020/05/Directrices-de-Cr%C3%A9dito-Verde-.pdf>.

miembros aprobados, divididos en regionales (pertenecen a Asia y Oceanía) y no regionales (resto del mundo). Los regionales tienen el 75% de las acciones según el acuerdo constitutivo. En este tiempo, aprobó préstamos por más de 30000 millones de dólares para 163 proyectos (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023a).

Los documentos constitutivos del AIIB, su estructura de gobierno, sus principios y ciertas políticas —como el Marco Ambiental y Social (MAS),¹⁸ que contiene sus estándares ambientales y sociales y deben ser aceptados por sus prestatarios— comparten similitudes con otros BMD, aunque sus proyectos son decididos con base en tres temas clave: infraestructura sustentable, conectividad transfronteriza y movilización del capital privado (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023b). Las narrativas del AIIB evolucionaron desde su lema inicial de *magro, limpio y verde*, para identificar sus valores fundamentales de lucha contra la corrupción y priorización de proyectos ambientales,¹⁹ hacia el eslogan *construir la infraestructura para el mañana (Infrastructure for Tomorrow, I4T)*, señalando su intención de financiar infraestructura verde con criterios de sostenibilidad²⁰ (ambiental, ecológica y financiera), innovación y conectividad (Andronova y Shelepov, 2018; Wang, 2019).

El AIIB estableció que la mitad de los proyectos que financie hasta 2025 contribuyan a acciones de mitigación y adaptación frente al cambio climático, según estableció el Acuerdo de París (Naciones Unidas, 2015b). En 2020, Jin Liqun,²¹ el presidente del AIIB, declaró que ya no financiaría ninguna planta de carbón o proyectos relacionados con este (Farand, 2020). Sin embargo, desde 2019 hasta 2022, su inversión en combustibles fósiles fue casi el doble que la destinada a energías limpias.

En la Conferencia de las partes N° 26 (COP 26)²² de noviembre de 2021, el AIIB, junto con otros BMD,²³ lanzaron la Declaración de Ambición Climática Colectiva y anunciaron

18 Todos los proyectos financiados por el AIIB deben cumplir con las condiciones establecidas en el MAS. También presenta una lista de catorce actividades ambiental y socialmente excluidas del financiamiento por parte del AIIB, entre las que se incluyen los desalojos forzados y actividades en territorios protegidos por convenciones internacionales, como Bonn, Ramsar y el Convenio sobre Diversidad Biológica (Environmental and Social Framework, 2021).

19 El AIIB definió cuatro prioridades temáticas: (i) infraestructura verde (apoyando el cumplimiento de objetivos ambientales); (ii) conectividad y cooperación regional (carreteras, ferrocarriles, puertos, oleoductos en Asia Central, rutas marítimas en el sudeste asiático y Medio Oriente); (iii) infraestructura habilitada por la tecnología (telecomunicaciones, soluciones tecnológicas de resiliencia climática global.); y (iv) movilización de capital privado (en asociación con otros BMD, Gobiernos, financiadores privados) (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023c).

20 Ambientalmente aborda los impactos ecológicos, como la calidad del agua y el aire, la biodiversidad, la contaminación y el cambio climático; financiera y económicamente apoya proyectos con un sólido retorno de la inversión que elevan el crecimiento económico y aumentan la productividad; socialmente brinda acceso inclusivo, particularmente a los ciudadanos excluidos del acceso a los servicios de infraestructura (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023c).

21 “Permítanme ser muy claro: no voy a financiar ninguna central eléctrica a carbón; además, el AIIB no financiará ningún proyecto que está funcionalmente relacionado con el carbón” (Farand, 2020, párr. 2). Traducción propia.

22 Conferencia de las Partes N° 26 establecida por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Es una cumbre anual donde se reúnen los órganos de negociación del régimen internacional de cambio climático y se adoptan decisiones vinculantes para las partes. Ver en: <https://unfccc.int/es/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>.

23 AIIB junto al Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Grupo Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo, Nuevo Banco de Desarrollo, Grupo del Banco Mundial (COP 26, 2021).

que priorizarían sus financiamientos para dismantelar la industria del carbón y otras con alta emisión de GEI (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2021). Pero, por otro lado, el AIIB no firmó la Declaración Sobre el Apoyo Público Internacional a la Transición a Energías Limpias, documento conjunto de Gobiernos y BMD para priorizar la transición a las energías renovables y poner fin a la extracción de combustibles fósiles (Clean Energy Transition, 2021).

En noviembre de 2022, actualizó su Estrategia del Sector Energético, que define marco y principios²⁴ para orientar la planificación de la cartera de proyectos del sector. Para evaluar si un proyecto se alinea con el Acuerdo de París, toma como indicador los compromisos de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) de cada país (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023d). Pero esta estrategia choca con lo expresado por PNUMA en su reporte de emisiones de 2022: aunque todos los países cumplan sus NDC, la temperatura global aumentaría como mínimo 2,4 °C, muy por encima del límite de 1,5 °C (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022; United Nations Environment Programme, 2022).

3. A modo de conclusión

En este ensayo se analizó a China y la gobernanza global financiera del ambiente en el siglo XXI, dando cuenta de sus características, narrativas y a dos de sus instituciones: el Banco de Desarrollo de China y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. La gobernanza global es una cuestión en disputa y China transita entre el *statu quo* de su participación en las reglas e instituciones existentes y el avance de sus narrativas estratégicas y la participación cada vez mayor de instituciones con sus valores e intereses.

En particular, la gobernanza global financiera del ambiente encuentra en China a un actor relevante por sus dimensiones materiales de poder económico-financiero-tecnológico, por ser uno de los mayores emisores de GEI y por su posicionamiento narrativo como líder en la transformación (Nathan y Zhang, 2021; Yang, 2020). El CDB y el AIIB son una muestra del posicionamiento de las instituciones del sistema financiero chino en la gobernanza global financiera del ambiente. Asimismo, podrían representar una respuesta a la deficiente gobernanza global de los BMD tradicionales y un catalizador para dar forma a un nuevo orden financiero global, a través de una estructura financiera controlada por Estados para la inversión en infraestructura (Wang, 2019).

24 Se establecieron tres principios adicionales para determinar la elegibilidad de operaciones en miembros extrarregionales. Cada proyecto debe al menos financiar (demostrando los beneficios para Asia a través de los resultados de un proyecto): (i) prioritariamente, apoyar el comercio y la conectividad con Asia (puertos, enlaces de transporte, generación y transmisión de energía y gasoductos; de acuerdo con la prioridad temática de conectividad entre países); (ii) bienes públicos globales (generación de energía renovable —transmisión y almacenamiento—, de acuerdo con las contribuciones nacionales determinadas (NDC) del país definidas en el Acuerdo de París; alineado con la prioridad temática de infraestructura sostenible); u (iii) otras inversiones en países que el Directorio considere que están geográficamente próximos y estrechamente integrados económicamente con Asia (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023d).

Está en debate si ambos se establecieron para servir a los objetivos de la estrategia china para su seguridad energética, estructura industrial desequilibrada, efectos de la contaminación en la salud pública y la necesidad de cambio de modo de desarrollo extensivo a la desaceleración del desarrollo o para avanzar en una transformación real de la gobernanza global financiera del ambiente y de beneficio mutuo (Hong, 2017).

Se pueden señalar avances y estrategias en la gobernanza global financiera del ambiente de las dos instituciones financieras chinas analizadas, pero son insuficientes. En lugar de financiación para la transición energética, parecería —tal como indican varios datos— que el CDB y el AIIB avanzan en la financiación de la adición energética, es decir, la suma de financiación de energías renovables con la de combustibles fósiles (Oil Change International, 2024). Por eso, uno de los desafíos es continuar con investigaciones sobre las instituciones financieras chinas para situar blanco (o, mejor, verde) sobre negro respecto a la gobernanza global financiera del ambiente, más allá de las narrativas estratégicas, los documentos formales y las convenciones y arreglos internacionales.

En ese sentido, en la misma línea utilizada aquí, se podría avanzar en investigaciones sobre otras instituciones relevantes de China para la gobernanza global financiera del ambiente, tal como el Banco de Exportación e Importación de China, la Corporación de Seguros de Crédito y Exportación, el Banco de la República Popular de China o el Nuevo Banco de Desarrollo, que no fueron analizadas en este artículo.

Bibliografía

- Andronova I. y Shelepov A. (2018). Engagement between the New Development Bank and Other Development Banks: A Formal Basis for Future Cooperation. *International Organisations Research Journal*, 13(1). 99-113. <https://iorj.hse.ru/data/2018/05/23/1149409492/Engagement%20between%20the%20New%20Development%20B..al%20Basis%20for%20Future%20Cooperation.pdf>.
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2 de noviembre de 2021). *Collective Climate Ambition: A Joint Statement at COP26 by the Multilateral Development Banks*. https://www.aiib.org/en/news-events/news/2021/_download/COP26-Joint-MDB-Climate-AmbitionStatement.pdf.
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2023a). *Members and prospective members of the Bank*. <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>.
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2023b). *Articles of agreement*. <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html>.
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2023c). *Who we are. Infrastructure for tomorrow*. <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/infrastructure-for-tomorrow/overview/index.html>.
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2023d). *Energy Sector Strategy: Sustainable Energy for Tomorrow*. https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/sustainable-energy-asia/.content/index/_download/AIIB-Energy-Sector-Strategy-Update_Final_Nov-2022.pdf.
- Banco Central Europeo. (2020). *Guía sobre riesgos relacionados con el clima y el ambiente. Expectativas supervisoras en materia de gestión y comunicación de riesgos*. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.202011finalguideonclimate-relatedandenvironmentalrisks~58213f6564.es.pdf>.

- Barone, B. y Spratt, S. (2015). Development Banks from the BRICS. *Institute of Development Studies. Evidence Report 111*, (2), 20-37. www.ids.ac.uk/publications/development-banks-from-the-brics.
- Bo, Y. (2019). China's Role in Global Climate Governance and Causal Analysis. En Wang, W y Liu, Y. (Eds), *Annual Report on China's Response to Climate Change (2017). Research Series on the Chinese Dream and China's Development Path* (pp. 39-48). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-13-9660-1_5.
- China Banking Regulatory Commission. (2014). *Notice of the China Banking Regulatory Commission on Key Performance Indicators of Green Credit Implementation*. CBRC General Office. No. 186. <https://www.cbirc.gov.cn/en/view/pages/ItemDetail.html?docId=68037&itemId=981>.
- China Development Bank. (2023). *About CBD*. https://www.cdb.com.cn/English/gykh_512/khjj/.
- Chen, M. (2019). State Actors, Market Games: Credit Guarantees and the Funding of China Development Bank. *New Political Economy*, 25(3), 453-468. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1613353>.
- Chin, G. T. y Gallagher, K. P. (2019). Coordinated Credit Spaces: The Globalization of Chinese Development Finance. *Development and Change*, 50(1), 245-274. <https://doi.org/10.1111/dech.12470>.
- Clean Energy Transition. (2021). *Statement on International Public Support for the Clean Energy Transition*. The National Archives. <https://ukcop26.org/statement-on-international-public-support-for-the-clean-energy-transition/>.
- Dialogue Earth. (24 de octubre de 2022). *Opinión: Exigimos una mayor participación pública y salvaguardas al BAI*. <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/59762-opinion-exigimos-una-mayor-participacion-publica-y-salvaguardas-al-bai/>.
- Domínguez, R. y Velázquez Flores, R. (2018). Global Governace. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-508>.
- Environmental and Social Framework. (2021). *Banco Asiático de Inversión en Infraestructura*. <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/corporate-strategy.html>
- Farand, C. (11 de septiembre de 2020). *Asian multilateral bank promises to end coal-related financing*. Climate Home News. <https://www.climatechangenews.com/2020/09/11/asian-multilateral-bank-promises-end-coal-related-financing>.
- Fondo Monetario Internacional. (12 de abril de 2023). *Las tasas más altas de inflación y de interés ponen a prueba al sistema financiero mundial*. FMI Blog. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/04/11/global-financial-system-tested-by-higher-inflation-and-interest-rates>.
- Friends of the Earth United States. (2017). *Investing in a Green Belt and Road? Assessing the Implementation of China's Green Credit Guidelines Abroad*. https://foe.org/wp-content/uploads/2017/12/ChinaGreenBelt_Dec2017.pdf.
- Gallagher, K. P., Irwin, A. y Koleski, K. (2012). The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America. *Inter-American Dialogue*, 1-10. https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2012/02/IAD8542_China_Abstract_021512e2-finalabstract_1.pdf.
- Gerlo, J. y Slipak, A. (2022). *Los financistas silenciosos. ¿Qué son las agencias de crédito a la exportación? ¿Pueden tener un rol en la transición energética?* Fundación Ambiente y Recursos Naturales. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/12/DOC_ECA_links.pdf.
- Hong, P. (2017). *Strengthening national policy capacity for jointly building the Belt and Road towards the Sustainable Development Goals*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/2017_cdas_beltandroadb.pdf.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2>.
- Lawrence, M., Janzwood, S. y Homer-Dixon, T. (2022). *What Is a Global Polycrisis? And how is it different from a systemic risk?* Cascade Institute. <https://cascadeinstitute.org/wp-content/uploads/2022/04/What-is-a-global-polycrisis-v2.pdf>.
- Liu, W., Dunford, M. y Gao, B. (2018). A discursive construction of the Belt and Road Initiative: From neo-libe-

- ral to inclusive globalization. *Journal of Geographical Sciences*, 28(9), 1199-1214. <https://doi.org/10.1007/s11442-018-1520-y>.
- Macfarlane, L. y Mazzucato, M. (2018). *State Investment Banks and Patient Finance: An International Comparison*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2018/feb/state-investment-banks-and-patient-finance-international-comparison-0>.
- Mazzucato, M. y Semieniuk, G. (2018). Financing renewable energy: Who is financing what and why it matters. *Technological Forecasting and Social Change*, (127), 8-22. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.021>.
- Miller Clark A. (2007). Democratization, International Knowledge Institutions, and Global Governance. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(2), 325-357. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00359.x>.
- Naciones Unidas. (2015a). *Cambio climático. Abordar el cambio climático*. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-action/>.
- Naciones Unidas. (2015b). *Acuerdo de París*. https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf.
- Naciones Unidas. (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf
- Nathan, A. J. y Zhang, B. (2021). "A shared future for mankind": Rhetoric and reality in Chinese foreign policy under Xi Jinping. *Journal of Contemporary China*, 31(133), 57-71. <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1926091>.
- Focus 2030. (2023). Summit for a New Global Financing Pact. <https://focus2030.org/Summit-for-a-New-Global-Financing-Pact-towards-more-commitments-to-meet-the>.
- Oil Change International. (1 de noviembre de 2022). *At a Crossroads: Assessing G20 and MDB international energy finance ahead of stop funding fossils pledge deadline*. <https://archive.oilchange.org/2022/11/01/g20-at-a-crossroads/>.
- Oil Change International. (Abril de 2024). *Public Enemies: Assessing MDB and G20 international finance Institutions energy finance*. <https://www.oilchange.org/wp-content/uploads/2024/04/G20-Public-Enemies-April-2024.pdf>.
- Qin, Y. (2016). A Relational Theory of World Politics. *International Studies Review*, 18(1), 33-47. <https://doi.org/10.1093/isr/viv031>.
- Rosenau, J. N. y Czempiel, E. O. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521775>.
- Slipak, A. (2016). *Políticas de la República Popular de China ante el Cambio Climático, su Seguridad Energética e implicancias para América Latina*. II° Congreso de Economía Política Internacional. Universidad Nacional de Moreno. Buenos Aires, Argentina, 9 y 10 de noviembre de 2016. <http://www.cepi.unm.edu.ar/ii-cepi-documento-de-resumenes/>.
- Slipak, A. y Ghiotto, L. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda. El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter) hegemónica. *Cuadernos del CEL*, IV(7), 1-30. <http://www.celcuadernos.com.ar/upload/pdf/2.%20Slipak%20y%20Ghiotto.pdf>.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2023). *A world of debt. A growing burden to global prosperity*. Report 2024. <https://unctad.org/publication/world-of-debt>.
- United Nations Environment Programme. (27 de octubre de 2022). *Emissions Gap Report 2022*. <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>.
- Wang, H. (2019). The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambiguous Approach to Global Financial Governance. *Development and Change*, 50(1), 221-244. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dech.12473>.
- Wang, Y. (2016). *The Sustainable Infrastructure Finance of China Development Bank: Composition, Experience and Policy Implications*. Global Economic Governance Initiative, Boston University. www.bu.edu/pardees-school/files/2016/07/Wang.New_Final_.pdf.

- Wang, Z., He, H. y Fan, M. (2014). The Ecological Civilization Debate in China: The Role of Ecological Marxism and Constructive Postmodernism-Beyond the Predicament of Legislation. *Monthly Review*, 66(6), 37-59. <https://monthlyreview.org/2014/11/01/the-ecological-civilization-debate-in-china/>.
- Weiss, T. G. y Wilkinson, R. (2014). Rethinking global governance? Complexity, authority, power, change. *International Studies Quarterly*, 58(1), 207-215. <https://doi.org/10.1111/isqu.12082>.
- Xu, Q. (2018). China Development Bank: Born Bankrupt, Born Shaper. En Griffith Jones, S. y Ocampo, J. A. (Eds.), *The Future of National Development Banks* (pp. 1-38). Cambridge University Press. <https://academic.oup.com/book/35971/chapter-abstract/311579929?redirectedFrom=fulltext>.
- Yang Yi, E. (2020). China's Strategic Narratives in Global Governance Reform under Xi Jinping. *Journal of Contemporary China*, 30(128), 299-313. <https://doi.org/10.1080/10670564.2020.1790904>.
- Zhang, H. (2020). Regulating Green Bond in China: Definition Divergence and Implications for Policy Making. *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 10(2), 141-156. <https://doi.org/10.1080/20430795.2019.1706310>.
- Zhang, Y. y Orbie, J. (2019). Strategic narratives in China's climate policy: Analysing three phases in China's discourse coalition. *The Pacific Review*, 34(1), 1-28. <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1637366>.
- Zhao, X, y Qi, Y. (2022). Three Decades of Climate Policymaking in China: A View of Learning. *Sustainability*, 14(4). <https://www.mdpi.com/2071-1050/14/4/2202>.
- Zhou, W. y Esteban, M. (2018). Beyond Balancing: China's approach towards the Belt and Road Initiative. *Journal of Contemporary China*, 27(112), 487-501. <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1433476>.
- Zurn, M. (2012). Global governance as multi-level governance. En Levi-Faur, D. (Ed.), *Oxford handbook of governance*, 51, 730-743. Oxford University Press. https://wzb.eu/system/files/docs/ipl/gg/global_governance_as_multi-level_governance.pdf.

TESIS

LA CUESTIÓN MALVINAS EN ORGANISMOS INTERNACIONALES Y REGIONALES 2012-2022

UNA PERSPECTIVA DESDE EL ESTUDIO DE CASO COMPARATIVO EN ONU, OEA Y CELAC DURANTE LAS GESTIONES DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, MAURICIO MACRI Y ALBERTO FERNÁNDEZ

LORENA SARVERRY¹

Universidad Austral

Tesis evaluada con calificación distinguida de la Maestría en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Austral.

Resumen

Esta investigación consiste en caracterizar, desde una perspectiva comparativa, los posicionamientos de la Cuestión Malvinas adoptados en los ámbitos multilaterales de la ONU, la OEA y la CELAC por las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández dentro del periodo comprendido entre los años 2012 y 2022.

La comparación es relevante, ya que, desde el retorno de la democracia, todos los Gobiernos argentinos han realizado enormes esfuerzos por solucionar el diferendo por vías pacíficas vis a vis con Reino Unido. En paralelo, y ante la negativa del Reino Unido de sentarse a negociar, nuestro país ha recurrido ininterrumpidamente a organismos internacionales y regionales en la búsqueda de apoyos y consensos que logren poner en agenda la disputa territorial y que impulsen la reanudación de las negociaciones.

Para ello, utilizando el método cualitativo del estudio de caso comparativo basándonos en investigación documental y análisis del discurso, constatamos que se advierten oscilaciones entre las distintas administraciones. Esto se debe al mayor o menor protagonismo asignado a este lineamiento de política exterior, a sus diferentes modelos de vinculación internacional, a las características y estilos de liderazgo de los propios presidentes y sus cancilleres y a los momentos de tensión o distensión en la relación bilateral con el Reino Unido.

Palabras clave: política exterior, Cuestión Malvinas, multilateralismo.

1 Licenciada en Ciencias Políticas (Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino). Diplomada en Política y Economía Internacional (Universidad Austral) y magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Austral). Actualmente es directora de la Carrera Licenciatura en Ciencias Sociales de la (UNSTA) y docente en las carreras de Ciencias Políticas y Ciencias Sociales en UNSTA.
Correo electrónico: loresarverry@hotmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-6617-3476>.

The Question of the Falkland Islands (Malvinas) in International and Regional Organizations 2012-2022

A Comparative Case Study Perspective on UN, the OAS and CELAC during the Administrations of Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri and Alberto Fernández

Abstract

The purpose of this research is to characterize, from a comparative perspective, the positions on the Malvinas Question adopted by the administrations of Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri and Alberto Fernández in the multilateral spheres of the UN, the OAS and CELAC, from 2012 to 2022.

The comparison is relevant because since the return of democracy, all Argentinian governments have made enormous efforts to resolve the dispute by peaceful means vis-à-vis with the United Kingdom. At the same time, and in view of the United Kingdom's refusal to sit down to negotiate, our country has uninterruptedly resorted to International and Regional Organizations in the search for support and consensus to put the territorial dispute on the agenda and encourage the resumption of negotiations.

To this end, using the qualitative method of the comparative case study based on documentary research and discourse analysis, we found that oscillations between the different administrations are observed. This is due to the greater or lesser prominence assigned to this foreign policy guideline, their different models of international linkage, the characteristics and leadership styles of the respective presidents and their foreign ministers, and the moments of tension or détente in the bilateral relationship with the United Kingdom.

Key words: foreign policy, question of the Falkland Islands, multilateralism.

1. Introducción

La Cuestión Malvinas implica una disputa territorial, es el tema de mayor relevancia en la agenda política interna y externa de nuestro país, y aunque han transcurrido 191 años desde la ocupación británica el 3 de enero de 1833, desde esa fecha y hasta la actualidad nuestro país jamás ha dejado de reclamar ante el Reino Unido y ante la comunidad internacional la restitución de nuestros legítimos derechos.

En 1965, gracias al Alegato Ruda, se obtuvo el reconocimiento de la disputa de soberanía en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (A/RES/2065 (XX)), y con base en esta resolución, hubo avances en las negociaciones hasta antes de la guerra de las Malvinas. Incluso, a pesar de la guerra y con resoluciones posteriores, la ONU sigue instando a las partes a retomar las negociaciones.

Aunque los cambios de Gobierno en Argentina se caracterizan por los vaivenes en sus diseños de política exterior y en sus modelos de inserción y desarrollo, la estrategia de multilateralizar la Cuestión Malvinas es un lineamiento que permanece constante con mayor o menor impulso durante el periodo que analizamos. Es decir, cerrada la vía bilateral, la instancia multilateral se transforma en el camino más adecuado para intentar resolver este dilema, por ello la importancia de explorar, entender y profundizar qué se hizo en los últimos años.

El conflicto de soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y espacios marítimos adyacentes se planteó a nivel multilateral en dos principales escenarios: por un lado, en la Organización de las Naciones Unidas y, por el otro, en los organismos y foros de la región. En la Asamblea General (AG) de la ONU se aprobaron diez resoluciones, tres de ellas antes del conflicto armado y siete después de 1982. En el Comité de Descolonización se aprobaron 40 resoluciones; en la Organización de los Estados Americanos (OEA), 10 resoluciones y 31 declaraciones; y en la Comisión de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), desde su creación y hasta diciembre de 2022, se elaboraron doce instrumentos que en algún punto específico se refieren a la Cuestión Malvinas.

El objetivo general de la tesis es caracterizar desde una perspectiva comparativa los posicionamientos de la Cuestión Malvinas adoptados en los ámbitos multilaterales de la ONU, la OEA y la CELAC por las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández.

Para alcanzar este objetivo general, se desprenden cuatro objetivos específicos, a saber: 1) describir el tratamiento conferido a la Cuestión Malvinas en las instancias multilaterales de la ONU, la OEA y en la CELAC con posterioridad al conflicto bélico del Atlántico Sur; 2) caracterizar cuáles fueron los lineamientos de política exterior de la Cuestión Malvinas en los respectivos proyectos de inserción externa de las administraciones mencionadas; 3) describir las estrategias desplegadas y los mecanismos articulados por tales administraciones en el marco del tratamiento multilateral de la Cuestión Malvinas en la ONU, la OEA y la CELAC; y finalmente 4) identificar las proximidades y distancias entre las posiciones adoptadas en la ONU, la OEA y la CELAC por las administraciones mencionadas desde el año 2012 al 2022.

En consecuencia, utilizaremos la metodología cualitativa del estudio de caso comparativo partiendo del análisis de la Cuestión Malvinas en los discursos presidenciales de Cristina F. de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández y de los ministros de Relaciones Exteriores de sus respectivos Gobiernos en la ONU, la Asamblea General y el Comité de Descolonización (C-24) y en organismos regionales como la OEA y la CELAC. Luego, procederemos a indagar mediante investigación documental cuáles fueron, cuántas y qué textos contienen las resoluciones, declaraciones, comunicados y discursos vinculados a la Cuestión Malvinas receptados en los organismos y periodo mencionados.

2. La Cuestión Malvinas en el multilateralismo

Debido a que las negociaciones por la soberanía de las islas Malvinas se vieron interrumpidas por la guerra de 1982, el tratamiento de la cuestión bilateral está paralizado por la negativa del Reino Unido a negociar, invocando que no tienen dudas de su soberanía y sólo lo harán si los habitantes de las islas lo desean.²

Esta posición británica motiva al Gobierno argentino a intentar conseguir mayores apoyos en diferentes foros internacionales con el objeto de lograr que se retomen las negociaciones bilaterales. La Cuestión Malvinas es un tema tratado año tras año en organismos internacionales y regionales, los cuales reiteran el llamado al Reino Unido a reasumir las negociaciones de soberanía de conformidad con las resoluciones y declaraciones pertinentes de la ONU, la OEA y otras instituciones regionales de carácter multilateral.

2.1 Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas

El hito que reconoce la “Cuestión Malvinas” como una disputa de soberanía, como una de las formas de colonialismo a las que debe ponerse fin, e insta a las partes a proseguir las negociaciones a los fines de encontrar una solución pacífica teniendo en cuenta los intereses de la población de las islas es la Resolución 2065/65. Este instrumento es de vital importancia porque “[n]o sólo se logró instalar el reclamo soberano argentino al más alto nivel de la comunidad internacional, sino que los elementos fundamentales de la cuestión quedaron cristalizados hasta el presente” (Argüello, 2010, p. 69).

Con posterioridad, en 1973 se aprobó la Resolución A/RES/3160 (XXVIII); y en 1976, la Resolución A/RES/31/49. Con base en estas resoluciones, hubo avances y rondas de negociaciones que se estancaron con los hechos del 2 de abril de 1982. Con el fin de la guerra, el 4 de noviembre de 1982 se produjo un nuevo triunfo diplomático evidenciado en la Resolución RES/A/37/9, en donde se invita nuevamente a ambos Gobiernos a reanudar las negociaciones para solucionar la disputa. Por lo tanto, “el conflicto armado no

2 Declaraciones del Primer Ministro del Reino Unido en su mensaje a los habitantes de las islas. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2011/12/111223_ultnot_soberania_falklands_malvinas_tsb.

alteró la vigencia ni la naturaleza política y jurídica de la disputa de soberanía” (Argüello, 2010, p.73).

Desde 1983 hasta 1988 se aprobaron otras seis resoluciones que reiteran la petición de reanudar las negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica a la disputa. Para comprender los esfuerzos de la diplomacia argentina, observemos la siguiente figura:

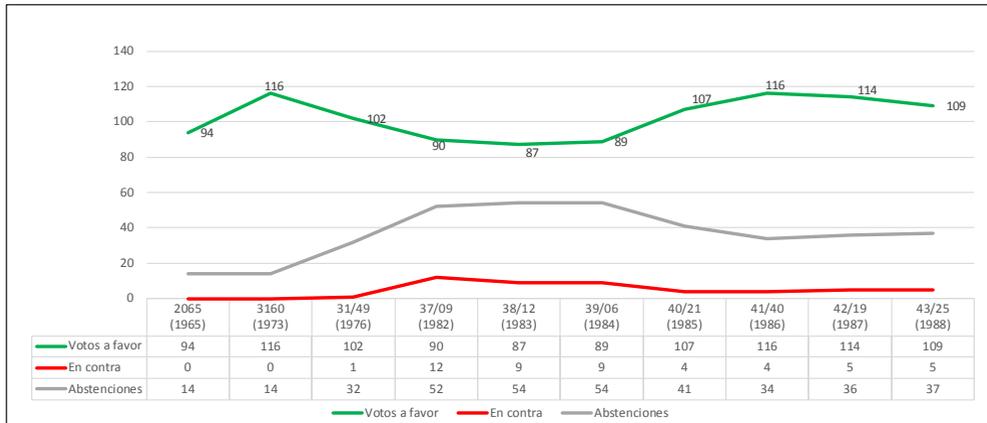


Figura 1. La Cuestión Malvinas en las Resoluciones de Naciones Unidas. Fuente: elaboración propia con base en el resultado de las votaciones de las resoluciones en la Asamblea General de Naciones Unidas relativas a la Cuestión Malvinas.

Nótese que, según la Figura 1, el único voto negativo en 1976 corresponde justamente al Reino Unido, evidenciando su desacuerdo con el texto que solicitaba que ambas partes se abstuvieran de introducir modificaciones unilaterales en las islas mientras estuvieran atravesando el proceso de negociación. Desde 1982, el voto negativo del Reino Unido permanece constante. En cambio, Argentina, desde 1965, logró que en promedio más de 100 Estados votaran a favor de las resoluciones. En todas y cada una de ellas, 50 Estados votaron de manera positiva siempre, entre los que se destacan 17 países latinoamericanos, China, la Unión Soviética, países árabes, africanos e incluso algunos que hoy forman parte de la Unión Europea.

El análisis realizado sustenta nuestros reclamos para llegar a una solución negociada con el Reino Unido y servirán de base para las siguientes resoluciones que se emitirán dentro del Comité de Descolonización, donde radica el examen anual de la Cuestión Malvinas desde 1989.

2.2 Las resoluciones en el Comité de Descolonización

Con base en la Resolución 1514 (A/RES/1514 (XV)) que proclamó la necesidad de poner fin al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones, consagrando dos principios

fundamentales: el de autodeterminación y el de integridad territorial, la “Cuestión de las islas Malvinas”, por su situación especial y particular, es tratada en este Comité³ todos los años. En la tesis se argumenta que no puede aplicarse la solución de autodeterminación en un territorio donde no hay pueblo originario que lo habite, sino población suplantada por una población de origen británico, y que la mencionada Resolución en su párrafo sexto establece que “todo intento encaminado a quebrar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de ONU”.

Desde septiembre de 1983 hasta junio de 2022, se aprobaron cuarenta resoluciones, cuyo texto se resume en los siguientes puntos: 1) reitera el pedido de una solución pacífica y negociada a la controversia sobre soberanía; 2) toma nota de las opiniones expresadas en la Asamblea General; 3) lamenta que, a pesar del amplio respaldo internacional a una negociación entre ambos Gobiernos, aún no hayan comenzado a aplicarse las Resoluciones de la AG; 4) pide que afiancen el proceso de diálogo mediante la reanudación de las negociaciones; 5) reitera su firme apoyo a la misión de buenos oficios del secretario general a fin de ayudar a las partes a cumplir lo solicitado por la AG en sus Resoluciones; 6) decide mantener en examen la cuestión.

2.3 La Cuestión Malvinas en la Organización de Estados Americanos

Desde 1982 hasta 1991, se aprobaron en la AG de la OEA diez resoluciones. En todas ellas se menciona la disputa de soberanía, una situación que afecta la paz y la seguridad del continente y exhorta a ambas partes a buscar una solución pacífica, pide a los Gobiernos que reanuden las negociaciones a la mayor brevedad y se solicita al secretario general de Naciones Unidas que emprenda una misión de buenos oficios a fin de asistir a las partes. Además, se incluye el texto de seguir examinando esta cuestión de interés hemisférico permanente en los sucesivos periodos de sesiones hasta su solución definitiva.

Desde 1992 a la fecha, todos los años la OEA aprueba una declaración que va modificándose en su redacción, pero en líneas generales coincide con los puntos antes mencionados. Es necesario destacar que, en la OEA, las 10 resoluciones mencionadas y las 31 declaraciones emitidas hasta octubre de 2022 fueron aprobadas por consenso de sus miembros. La mayoría de los países latinoamericanos, entre ellos Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Paraguay, Ecuador, Panamá, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Venezuela y Uruguay, reafirman el respaldo a la Argentina en la controversia y a su justa reivindicación de los derechos soberanos. Antigua y Barbuda y Belice aprueban la solución negociada de la disputa. Canadá, en cambio, sostiene la postura de que sólo los habitantes de las islas tienen derecho a decidir sobre su futuro.

3 Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con Respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales. De los 29 miembros, 11 son americanos.

2.4 La Cuestión Malvinas en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

En la CELAC, la Cuestión Malvinas ha ocupado un lugar preponderante. En 2011, al finalizar la Cumbre de Caracas, donde se firmó el documento de creación del organismo, se emitió un Comunicado Especial que reitera “su más firme respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas”.

En las sucesivas Cumbres, se emitieron diferentes documentos como el Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas y Declaración de Santiago (2013); la Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz y la Declaración de La Habana (2014); la Declaración Especial sobre la cuestión de las Islas Malvinas y la Declaración Política de Belén (2015); la Declaración Política de Quito (2016); la Declaración Política de Punta Cana (2017); la Declaración Especial sobre la Cuestión de las Islas Malvinas y la Declaración de la Ciudad de México (2021); y la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores (2022).

3. La Cuestión Malvinas durante la administración de Cristina Fernández de Kirchner

Nos enfocamos solamente en los años 2012 a 2015 del segundo mandato de Cristina F. de Kirchner porque, a partir del año 2012, cobra mayor impulso la estrategia de multilateralizar la disputa y coincide además con la conmemoración de los 30 años de la guerra de las Malvinas.

Para Anabella Busso (2015), “la Política Exterior del kirchnerismo en sus primeros tiempos remarcó la centralidad del Estado como principal agente no sólo en el desarrollo económico sino también en la reinserción en la globalización” (p. 271). Por su parte, Alejandro Simonoff (2010, p. 412) menciona que la política exterior de Néstor Kirchner, luego continuada por Cristina F. de Kirchner, puede asentarse en cinco ejes centrales: 1) la política multilateral de seguridad; 2) la política regional y el Mercosur; 3) la estrategia de apertura y diversificación de mercados; 4) las negociaciones en torno a la salida del default; y 5) la política por la soberanía de las islas Malvinas.

La continuidad y profundización de estos ejes centrales nos llevan a definir su política exterior como “autonomía relacional” siguiendo a Roberto Russell y Juan Tokatlian (2002):

Este tipo de autonomía debe entenderse como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras. (2002, p. 176)

Los pilares sobre los que se asentó el reclamo por Malvinas durante este periodo son: 1) tratarlo no como una cuestión regional, sino global; 2) la militarización del Atlántico sur pone en riesgo la seguridad de la región y la paz internacional; 3) es una cuestión global ter-

minar en conjunto con los últimos vestigios del colonialismo; 4) sólo a través del respeto del derecho internacional, la solución pacífica y el diálogo pueden solucionarse las controversias.

De 2012 a 2015, Cristina F. de Kirchner asistió al Comité de Descolonización, a la Asamblea General en cuatro oportunidades y tuvo participación en el Consejo de Seguridad donde Argentina ocupó un asiento no permanente para el bienio 2013-2014. También asistió a la Cumbre de los Jefes de Estado del G20 en México (2012), Rusia (2013), Australia (2014) y Turquía (2015); a las reuniones del Grupo de los 77 más China; a la Cumbre de países de América del Sur y países Árabes (ASPA); y a la Cumbre de América del Sur-África (ASA). En todos los eventos, tanto ella como su canciller, Héctor Timerman, no dejaron pasar la ocasión para posicionar la Cuestión Malvinas y reclamar la reanudación de las negociaciones.

3.1 La Cuestión Malvinas en la Organización de Naciones Unidas

Durante este periodo, la relación bilateral con el Reino Unido estuvo marcada por una posición firme en el reclamo por la soberanía de Malvinas y por varios momentos de tensión generados con el arribo del príncipe Guillermo duque de Cambridge en febrero de 2012 a la base aérea de Monte Agradable, la llegada del submarino nuclear HMS Vanguard, el envío del destructor HMS Dauntless Tipo 45 y el referéndum de marzo de 2013, desencadenando declaraciones de la Cancillería Argentina, de la presidenta y cartas de protesta al secretario general de ONU, al presidente del Consejo de Seguridad y al presidente de la Asamblea General.

En este contexto, de 2012 a 2015, Cristina F. de Kirchner fue la primera presidenta argentina en formular una declaración ante el Comité de Descolonización (junio de 2012) y en acudir a cuatro sesiones de la Asamblea General, en donde aprovechó cada oportunidad para mencionar y posicionar la Cuestión Malvinas.⁴ Las intervenciones del canciller Timerman y los representantes permanentes en Naciones Unidas hicieron lo propio en este sentido. En todas las intervenciones, se solicitó el cumplimiento de las Resoluciones de la AG y del C-24, que el Reino Unido reconozca que existe una disputa por la soberanía, que se trata de una situación anacrónica de colonialismo, reforzar el mandato de no innovar en el territorio, señalar las medidas unilaterales tendientes a la explotación de recursos renovables y no renovables y la denuncia por la militarización del Atlántico Sur, generando tensión en la región.

En paralelo, dentro del Comité Especial de Descolonización (C-24), cada año se aprobaba una resolución sobre la Cuestión de las islas Malvinas presentada por países latinoamericanos y aprobada por consenso con el apoyo de países árabes, africanos y asiáticos. Con base en el análisis de los documentos de trabajo,⁵ presentamos la siguiente tabla que resume la información de las cuatro resoluciones aprobadas durante los años 2012 a 2015:

4 En el 67° periodo de sesiones de septiembre de 2012 se entregó a cada una de las misiones representadas en la ONU un cuadernillo sobre la Cuestión colonial de Malvinas impreso en español y en inglés

5 Los documentos de trabajo analizados durante este periodo —A/AC.109/2012/12, A/AC.109/2013/14), A/AC.109/2014/5 y A/AC.109/2015/19— pueden consultarse indicando el periodo de sesiones en: <https://www.>

N° Resolución	Presentado por	Intervenciones
A/AC.109/2012/L.6 (Aprobada el 14 de junio de 2012)	Chile en nombre de Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.	Bolivia, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Costa de Marfil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Federación de Rusia, Guatemala, Indonesia, Nicaragua, Papúa Nueva Guinea, Paraguay (en ejercicio de la Presidencia <i>pro tempore</i> de la UNA-SUR), Perú, República Árabe Siria, Sierra Leona, Uruguay y Venezuela.
A/AC.109/2013/L.7 (Aprobada el 20 de junio de 2013)	Chile en nombre de Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.	Angola, Bolivia, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Federación Rusa, Guatemala, México, Nicaragua, Papúa Nueva Guinea, República Árabe Siria, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona, Venezuela, Cuba (en nombre de la CELAC), Perú (en nombre de la UNASUR) y Uruguay (por el Mercosur).
A/AC.109/2014/L.7 (Aprobada el 26 de junio de 2014)	Brasil, China, Colombia, Cuba, Federación de Rusia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonesia, México, Nicaragua, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, República Árabe Siria, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona, Uruguay, Venezuela, Bolivia (en nombre del Grupo de los 77 y China) y Costa Rica (en nombre de la CELAC).	Bolivia, China, Cuba, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras Indonesia, México Nicaragua, Paraguay, Perú, la República Árabe Siria, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona, Túnez, Venezuela, los observadores del Brasil (en nombre del Mercosur), Ecuador (en nombre de la CELAC) y Uruguay (en nombre de la UNASUR).
A/AC.109/2015/L.7 (Aprobada el 25 de junio de 2015)	Chile en nombre de Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.	Bolivia, China, Cuba, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras Indonesia, México Nicaragua, Paraguay, Perú, la República Árabe Siria, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona, Túnez, Venezuela, los observadores del Brasil (en nombre del Mercosur), Ecuador (en nombre de la CELAC) y Uruguay (en nombre de la UNASUR).

Tabla 1. Resoluciones aprobadas en el C-24 (2012-2015). Fuente: elaboración propia con base en los documentos de trabajo elaborados por la Secretaría del C-24, años 2012, 2013, 2014 y 2015.

3.2 La Cuestión Malvinas en organismos regionales: OEA y CELAC

Héctor Timerman, quien asistió a la AG de la OEA en 2012, 2013, 2014 y 2015, hizo referencia a notas de protesta presentadas por Argentina al Gobierno del Reino Unido y remitidas ante el Consejo Permanente y la AG de la OEA sobre ejercicios militares realizados en las islas Malvinas, que incluyen el lanzamiento de misiles en el año 2013 y 2014 (CP/INF.6478/12 y CP/INF.6924/14), sobre el referéndum realizado en marzo de 2013 y sobre el incremento del gasto militar en las islas (CP/INF. 7125/15). El canciller argumentó que no es sólo una cuestión bilateral, sino también de interés hemisférico. Por su parte, Cristina F. de Kirchner participó en la Cumbre de Cartagena de 2012 y en la Cumbre de Panamá en 2015. Si bien en ambos encuentros los temas abordados se relacionaron con otras cuestiones, también aprovechó la oportunidad para hablar de la Cuestión Malvinas.

En el seno de la AG de la OEA, entre 2012 y 2015 se aprobaron cuatro declaraciones —AG/DEC.70 (XLII-O/12), AG/DEC.72 (XLIII-O/13), AG/DEC.77 (XLIV-O/14) y AG/DEC.80 (XLV-O/15)—, todas votadas por consenso.

Por otra parte, en la CELAC, la Cuestión Malvinas ocupó un lugar central para reforzar la posición argentina. Durante este periodo, se emitieron seis documentos: el Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas y Declaración de Santiago en la I Cumbre CELAC, Chile (2013); la Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz y la Declaración de La Habana en la II Cumbre CELAC (2014); la Declaración Especial sobre la cuestión de las Islas Malvinas y la Declaración Política de Belén en la III Cumbre CELAC, Costa Rica (2015).

4. La Cuestión Malvinas durante la administración de Mauricio Macri

En política exterior, Mauricio Macri trató de diferenciarse del kirchnerismo sosteniendo que habían aislado al país y que era necesario lograr “la vuelta de Argentina en el Mundo” con una inserción inteligente, y que esto facilitaría la “lluvia de inversiones” necesarias para el desarrollo. Este Gobierno aspiraba a un nacionalismo que evitara el antagonismo, con una visión de la política sin prejuicios ni rencores: “Por supuesto que sostendremos todos nuestros reclamos soberanos, sin que eso impida un normal relacionamiento con todos los países del mundo” (Macri, 2015, párr. 29).

Su primera canciller, Susana Malcorra, declaró que la política exterior del nuevo Gobierno sería pragmática y desideologizada (*Susana Malcorra: “Vamos a desideologizar...”*, 2015). Luego de su renuncia, Jorge Faurie continuó en esa línea. El Gobierno optó por una estrategia de inserción internacional basada en el liberalismo económico y en el alineamiento con Estados Unidos. La direccionalidad deseada por la alianza Cambiemos planteó conducir la política exterior en función de las demandas de los países centrales y de los actores económicos internacionales (Busso y Barreto, 2020, p. 77).

En relación con la Cuestión Malvinas, siguieron las acciones emprendidas por los Gobiernos anteriores en los foros multilaterales en las que se reclamó la soberanía de Malvinas y se instó al diálogo y a las negociaciones, pero desde un primer momento se definió la relación bilateral con el Reino Unido como una oportunidad de negocios, comercio e

inversiones. Algunos ejemplos del nuevo relacionamiento son el encuentro entre el presidente Macri y el primer ministro David Cameron en la IV Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington en 2016, y en agosto la nueva premier, Theresa May, le envió una carta al presidente abogando por la negociación de dos temas relegados de interés británico en la Cuestión Malvinas: “[L]a ampliación de las frecuencias de vuelos y el levantamiento de las restricciones que habían sido impuestas por el gobierno de Cristina Fernández para realizar prospecciones de petróleo en el territorio en disputa” (Simonoff, 2022, p. 44).

A esto se agrega el Comunicado Conjunto de la Cancillería Argentina (Comunicado de prensa N° 304/16) del 13 de septiembre de 2016 (conocido como Acuerdo Foradori-Duncan) donde trataron los principales temas de la agenda bilateral y se acordó el establecimiento de dos escalas adicionales mensuales en territorio continental argentino, una en cada dirección. También expresaron su apoyo al proceso de identificación de ADN con relación a los soldados argentinos no identificados sepultados en el cementerio de Darwin con el soporte del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Todos estos temas fueron tratados y acordados bajo la fórmula del “paraguas de soberanía” establecidos en los Acuerdos de Madrid durante el Gobierno de Carlos Menem. Como podemos notar, hubo avances en las relaciones bilaterales, pero no se tocó el tema de la soberanía de las islas Malvinas. La ausencia del reclamo no resulta ilógica, dado el parentesco de la estrategia de Cambiemos con el paraguas de soberanía menemista y la idea de evitar que la disputa por la soberanía entorpezca otras aristas del vínculo. Sin embargo, en la ONU, la OEA y la CELAC, la actividad diplomática continuará impulsando resoluciones y declaraciones sobre la Cuestión de las islas Malvinas.

4.1 La Cuestión Malvinas en la Organización de Naciones Unidas

Mauricio Macri asistió a la ONU en tres oportunidades, y en 2017 lo hizo su vicepresidenta, Gabriela Michetti, para brindar su discurso ante la Asamblea General en el que reiteró el llamado al Reino Unido para solucionar amigablemente la disputa de soberanía: “Hemos dado muestras de interés en avanzar en nuestra relación bilateral, que puede y debe ser mutuamente beneficiosa. Por eso confiamos, también, que será posible activar una solución definitiva a este prolongado diferendo” (Macri, 2016, párr. 25).

Susana Malcorra asistió al Comité de Descolonización en 2016, y Jorge Faurie lo hizo en 2017, 2018 y 2019, destacando que se trata de un tema histórico y central de la política exterior del país plasmado en la Constitución, que reafirma la legítima e imprescindible soberanía de la Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Con base en el análisis de los documentos de trabajo,⁶ resumimos la información en la siguiente tabla, que evidencia las cuatro resoluciones aprobadas:

6 Los documentos de trabajo analizados durante este periodo —A/AC.109/2016/6, A/AC.109/2017/6, A/AC.109/2018/6 y A/AC.109/2019/6— pueden consultarse indicando el periodo de sesiones en: <https://www.un.org/dppa/decolonization/es/c24/sessions>.

N° Resolución	Presentado por	Intervenciones
A/AC.109/2016/L.7 (Aprobada el 23 de junio de 2016)	Bolivia en nombre de Chile, Cuba y Venezuela.	Bolivia, Brasil (también en nombre del Mercosur), China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonesia, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Árabe Siria, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona, Túnez, Uruguay y Venezuela.
A/AC.109/2017/L.26 (Aprobada el 23 de junio de 2017)	Bolivia en nombre de Chile, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.	Antigua y Barbuda, Bolivia, Brasil, China, Colombia (en nombre de los Estados iberoamericanos), Costa Rica, Cuba, Ecuador (en nombre del G77 y China), El Salvador (en nombre de la CELAC), Federación de Rusia, Guatemala, Honduras, Indonesia, México, Nicaragua, Paraguay (en nombre del Mercosur), Perú (en nombre de UNASUR), República Árabe Siria, Sierra Leona, Uruguay y Venezuela.
A/AC.109/2018/L.8 (Aprobada el 21 de junio de 2018)	Bolivia en nombre de Chile, Cuba, Ecuador y Nicaragua.	Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador (en nombre de la CELAC), Federación de Rusia, Guatemala (en nombre de los Estados iberoamericanos), Honduras, Indonesia, México, Nicaragua, Paraguay (en nombre del Mercosur), Perú, República Árabe Siria y Uruguay.
A/AC.109/2019/L.8 (Aprobada el 25 de junio de 2019)	Chile en nombre de Bolivia, Cuba, Ecuador y Nicaragua.	Bolivia (en nombre de la CELAC), Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Federación de Rusia, Guatemala, Honduras, Indonesia, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Árabe Siria, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona y Uruguay (en nombre del Mercosur).

Tabla 2. Resoluciones aprobadas en el C-24 (2016-2019). Fuente: elaboración propia con base en los documentos de trabajo elaborados por la Secretaría del C-24, años 2016, 2017, 2018 y 2019.

4.2 La Cuestión Malvinas en organismos regionales: OEA y CELAC

En la Asamblea General de la OEA, la Cuestión Malvinas fue tratada el 15 de junio de 2016, donde asistió la canciller Malcorra. Luego, en 2017 y 2018 asistió el canciller Faurie; y en 2019, el vicescanciller Gustavo Zlauvinen. Todos concuerdan en que se trata de un tema histórico que trasciende a los Gobiernos y constituye una verdadera política de Estado en la que coinciden todas las fuerzas políticas de nuestro país, y que el paso del tiempo no ha

debilitado la validez de nuestro reclamo ni la fuerza de nuestra convicción de que esta prolongada controversia de soberanía debe ser resuelta por medio de una solución negociada.

Recalcan que el principio de libre determinación no es aplicable por no tratarse de un pueblo en el sentido que lo estipula el derecho internacional, porque no han sido víctimas de una ocupación extranjera ni tampoco sujetos de subyugación colonial, sino que han sido llevados a las islas Malvinas por la propia potencia ocupante, la cual estableció una férrea política de control migratorio. También recuerdan que, incumpliendo la Resolución 31/49, el Reino Unido mantiene una importante base militar en las islas y la continua realización de ejercicios militares. “Esto constituye un verdadero motivo de preocupación, no sólo para nuestro país, sino también para la región” (OAS OEA Videos, 2018).

Durante este periodo, se aprobaron cuatro declaraciones —AG/DEC.90 (XLVI-O/16), AG/DEC.95 (XLVII-O/17), AG/DEC.96 (XLVIII-O/18) y AG/DEC.98 (XLIX-O/19)—, todas votadas por consenso. El texto de las declaraciones aprobadas es exactamente igual a los aprobados durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, sin agregados ni supresiones.

En la CELAC, se emitieron dos documentos que contienen apartados referidos a la Cuestión Malvinas que reiteran el respaldo regional a los derechos argentinos en la disputa por la soberanía de las islas, ellos son: La Declaración Política de Quito, IV Cumbre CELAC (2016), y la Declaración Política de Punta Cana, V Cumbre CELAC (2017).

5. La Cuestión Malvinas durante la administración de Alberto Fernández

Si bien el Gobierno de Alberto Fernández comenzó el 10 de diciembre de 2019 y finalizó el 10 de diciembre de 2023, este análisis sólo tendrá en cuenta sus primeros tres años de gestión, ya que la presente investigación toma como corte temporal el año 2022, que coincide con la 40° Conmemoración de la Guerra de Malvinas.

La política exterior de Alberto Fernández en general, y el lineamiento de la Cuestión Malvinas en particular, nos lleva necesariamente a resaltar que esta administración contó con una excepcionalidad mundial debido a la pandemia del COVID-19. Esta situación no sólo limitó el diseño e implementación de su política de vinculación internacional, sino que también trajo consecuencias y limitaciones en la política interna que impactaron en la política exterior. Para nosotros, la política exterior de este Gobierno fue doblemente condicionada, en lo doméstico y en lo internacional, siendo difícil de teorizar. En este complicado escenario, se habló de “no alineamiento activo”, “idealismo realista” y “dinamismo pragmático”, entre otras menciones.

En palabras de Roberto Russell (2021),⁷ la gestión de Alberto Fernández intentó retomar lineamientos más autonómicos con su foco puesto nuevamente en la región y en otros actores internacionales como Rusia, China y la India. Es una manera diferente del Gobierno

7 Cfr. Entrevista a R. Russell en el programa *La repregunta* con la periodista Luciana Vázquez (La Nación, 2021).

anterior, que se orientaba más hacia Occidente, y que retomó características más de cooperación sur-sur teniendo en cuenta un mundo multipolar.

En su discurso de asunción presidencial, Alberto Fernández sostuvo que trabajaría para potenciar el reclamo por la soberanía sobre las islas Malvinas: “Lo haremos convencidos de que el único camino posible es el de la paz y la diplomacia” (Fernández, 2019, párr. 30).

La relación bilateral con el Reino Unido estuvo marcada por momentos de tensión con matices similares a los del Gobierno de Cristina F. de Kirchner:

El gobierno del Frente de Todos intentará desarmar las políticas de Cambiemos en el área, tratando de posicionar la Causa Malvinas como una bandera de gestión, al tiempo que se ponía como prioridad en la relación bilateral con Gran Bretaña (...). (Russo, 2022, p. 110)

Incluso durante la campaña electoral, Fernández se mostró disconforme con la política aplicada respecto a Malvinas durante el Gobierno de Mauricio Macri. Una vez en el poder,

Fernández resolvió la postergación de la cooperación en materia pesquera en el Atlántico Sur que se había reanudado bajo la gestión Macri, en un gesto totalmente contrario al Memorandum Foradori-Duncan. Dicha medida se acompañó con el lógico desplazamiento de Carlos Foradori como Embajador ante Organismos Internacionales, en Ginebra. (Miguez, 2020, p. 99)

La última vez que se intercambiaron datos sobre la pesca fue en marzo de 2020; en junio, el Gobierno argentino anunció que se retiraba del intercambio. En cuanto a los dos vuelos que tenían las islas —uno vía Chile y el otro vía Brasil— fueron suspendidos en la pandemia. El vuelo vía Chile se retomó a mediados de 2022, mientras que el otro fue cancelado mediante un decreto que derogó la autorización de Macri de 2019.

El único tema donde no hubo roces fue en el pedido de proseguir con la identificación de los restos de soldados en el cementerio de Darwin. El 3 de septiembre de 2020, la Argentina y el Reino Unido canjearon notas, con arreglo a la fórmula del paraguas de soberanía, para proseguir con la identificación de los restos enterrados en una fosa común. En este marco, ambas partes presentaron una nueva solicitud al CICR para que volviera a actuar.

5.1 La Cuestión Malvinas en la Organización de las Naciones Unidas

Esta administración impulsó el tratamiento de Malvinas con un elevado perfil tanto en lo discursivo como en el accionar a nivel interno e internacional. Hizo una fuerte apuesta por la condena del colonialismo y reclamó por la reanudación de las negociaciones, a la vez que denunció la militarización del Atlántico Sur, maniobras militares llevadas a cabo por el Reino Unido en 2021 —incluido el lanzamiento de misiles Rapier— y el incumplimiento de una cantidad abundante de resoluciones que proclaman la solución pacífica y negociada a este diferendo.

La pandemia de COVID-19 también alteró la dinámica de trabajo en la ONU. Las sesiones y reuniones de 2020 y 2021 se realizaron de manera virtual, por lo que Alberto Fernández emitió un discurso pregrabado en el que expuso los principales argumentos del reclamo de soberanía, y recién en 2022 asistió a Nueva York a reafirmar nuestros derechos. En el Comité de Descolonización, el período de sesiones de 2020 llevó a cabo la labor por correspondencia y examinó las propuestas siguiendo el procedimiento de acuerdo tácito. De esta forma excepcional, se aprobó la Resolución sobre la Cuestión Malvinas.

En 2021 y 2022, el Comité retomó sus labores presenciales en Nueva York. El canciller Felipe Solá, el 24 de junio del 2021, y el canciller Santiago Cafiero, el 23 de junio de 2022, expusieron los argumentos centrales de los reclamos argentinos, agradeciendo la aprobación de los Proyectos de Resolución. Con base en el análisis de los documentos de trabajo,⁸ resumimos la información de las tres resoluciones aprobadas:

N° Resolución	Presentado por	Intervenciones
A/75/23 (Aprobada el 05 de agosto de 2020)	Chile en nombre de Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.	El período de sesiones sustantivo de 2020 del Comité Especial no tuvo lugar debido a la pandemia de COVID-19. Así, el Comité llevó a cabo la labor del período de sesiones sustantivo por correspondencia y examinó las propuestas siguiendo el procedimiento de acuerdo tácito.
A/AC.109/2021/L.8 (Aprobada el 24 de junio de 2021)	Bolivia en nombre de Chile, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.	Antigua y Barbuda, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Federación de Rusia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Mexico (en nombre de la CELAC), Nicaragua, Panama, Paraguay (en nombre de Mercosur), Perú, República Árabe de Siria, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona, Timor-Leste, Uruguay y Venezuela.
A/AC.109/2022/L.8 (Aprobada el 21 de junio de 2018)	Bolivia en nombre de Chile, Cuba, Ecuador y Nicaragua.	Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador (en nombre de la CELAC), Federación de Rusia, Guatemala (en nombre de los Estados iberoamericanos), Honduras, Indonesia, México, Nicaragua, Paraguay (en nombre del Mercosur), Perú, República Árabe Siria y Uruguay.

8 Los documentos de trabajo analizados durante este periodo —A/AC.109/2020/6, A/AC.109/2021/6 y A/AC.109/2022/6— pueden consultarse indicando el periodo de sesiones en: <https://www.un.org/dppa/decolonization/es/c24/sessions>.

A/AC.109/2019/L.8 (Aprobada el 15 de junio de 2022)	Bolivia en nombre de Chile, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.	BAntigua y Barbuda, Bolivia (en nombre de la CELAC), Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Federación de Rusia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Iraq, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay (en nombre de Mercosur), Perú, República Árabe de Siria, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Serbia, Sierra Leona, Sudáfrica, Timor-Leste, Uruguay y Venezuela
--	---	--

Figura 3. Resoluciones aprobadas en el C-24 (2020-2022). Fuente: elaboración propia con base en los documentos de trabajo elaborados por la Secretaría del C-24, años 2020, 2021 y 2022.

5.2 La Cuestión Malvinas en organismos regionales: OEA y CELAC

En la Asamblea General de la OEA, las sesiones de los periodos 50° —del año 2020— y 51° —del año 2021— se realizaron de manera virtual debido a la pandemia. Recién el 52° periodo de sesiones —del año 2022— volvió a realizarse de manera presencial. En la sesión de tratamiento del tema Malvinas, el canciller Felipe Solá expuso en 2020, mientras que Santiago Cafiero lo hizo en 2021; ambos, de manera virtual, reafirmaron los derechos soberanos legítimos e imprescriptibles sobre las islas Malvinas con argumentos similares a los esgrimidos por administraciones anteriores, y Pablo Tettamanti, jefe de la delegación argentina, lo hizo presencialmente en 2022, agradeciendo la solidaridad americana por el permanente apoyo y voluntad para impulsar el diálogo y la solución a la disputa.

Por otra parte, en la Cumbre de las Américas realizada en Los Ángeles en junio de 2022, Alberto Fernández aprovechó la oportunidad para recordar que seguimos reclamando por las vías diplomáticas los legítimos derechos que nos caben por nuestras islas Malvinas.

Así, entre 2020 y 2022, se aprobaron tres declaraciones —AG/DEC.102 (L-O/20), AG/DEC.103 (LI-O/21) y AG/DEC.107 (LII-O/22)—, todas votadas por consenso. El texto es exactamente igual a los aprobados durante las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri, sin agregados ni supresiones.

Finalmente, en la CELAC se emitieron diferentes documentos, entre los que mencionamos: la Declaración Especial sobre la Cuestión de las Islas Malvinas y la Declaración de la Ciudad de México en la VI Cumbre CELAC (2021) y la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores en la XXIII Reunión, Argentina, 2022.

6. Consideraciones finales

Luego de analizar en profundidad la Cuestión Malvinas en la instancia multilateral durante el periodo que abarca desde el año 2012 a 2022, observamos que los tres Gobiernos analizados mantuvieron la continuidad del reclamo por la soberanía de las islas Malvinas,

Georgias del Sur, Sandwich del Sur y espacios marítimos circundantes, aunque con diferentes matices. Esto se debe al mayor o menor protagonismo asignado a este lineamiento de política exterior, a las características o estilos de liderazgo personales de los propios presidentes y sus cancilleres, a los modelos de vinculación internacional de sus Gobiernos y a los momentos de tensión o distensión en la relación bilateral con el Reino Unido.

Para caracterizar y comparar los posicionamientos de estos Gobiernos en la ONU, la OEA y la CELAC, necesariamente nos introducimos en sus diseños de política exterior, en la relación bilateral con el Reino Unido, en el discurso de los presidentes y cancilleres —que son quienes comandan la política exterior— y en el accionar de la diplomacia argentina, que es la que implementa las acciones de cada uno de estos Gobiernos. A pesar de la diferencia de estilos y estrategias —las de los peronistas, más duras y críticas con la legislación nacional y regional, con búsqueda de apoyos en otras regiones, con anulación de las demandas de los habitantes de las islas; y la del Gobierno de Cambiemos, más dialoguista, aperturista y cooperativa—, los tres convergen en la continuidad de seguir obteniendo instrumentos en la instancia multilateral como mecanismo para intentar llevar al Reino Unido a dialogar sobre la disputa.

La iniciativa de los tres Gobiernos se sostiene en los mismos argumentos: principio de integridad territorial, disputa territorial bilateral, apoyo en instrumentos emanados de organismos internacionales y regionales, inaplicabilidad del principio de autodeterminación de los pueblos, invocación a la solución pacífica de la disputa y el llamado a respetar la región como zona de paz.

A continuación, veremos las resoluciones y declaraciones obtenidas por cada una de las administraciones analizadas.

Gestión	ONU – C-24	OEA	CELAC
Cristina Fernández de Kirchner (2012-2015)	A/AC.109/2012/L.6	AG/DEC.70 (XLII-O/12)	Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas (2013). Declaración de Santiago (2013).
	A/AC.109/2013/L.7	AG/DEC.72 (XLIII-O/13)	
	A/AC.109/2014/L.7	AG/DEC.77 (XLIV-O/14)	Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz (2014). Declaración de La Habana (2014).
	A/AC.109/2015/L.7	AG/DEC.80 (XLV-O/15)	Declaración Política de Belén (2015). Declaración Especial sobre la Cuestión de las Islas Malvinas (2015).
Mauricio Macri (2015-2019)	A/AC.109/2016/L.7	AG/DEC. 90 (XLVI-O/16)	Declaración Política de Quito (2016).
	A/AC.109/2017/L.26	AG/DEC. 95 (XLVII-O/17)	Declaración Política de Punta Cana (2017).
	A/AC.109/2018/L.8 A/	AG/DEC. 96 (XLVIII-O/18)	
	AC.109/2019/L.8	AG/DEC.98 (XLIX-O/19)	

Alberto Fernández (2019-2023)	A/75/23 A/AC.109/2021/L.8	AG/DEC. 102 (L-O/20) AG/DEC. 103 (LI-O/21)	Declaración Especial sobre las Islas Malvinas (2021). Declaración de la Ciudad de México (2021)
	A/AC.109/2022/L.8	AG/DEC. 107 (LII-O/22)	Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores (2022)

Tabla 4. Instrumentos en organismos internacionales y regionales (2012-2022). Fuente: elaboración propia con base en las Resoluciones del C-24, Declaraciones de la AG de la OEA y Declaraciones de la CELAC, años 2012 a 2022.

La Tabla 4 resume la información detallada de las once resoluciones aprobadas en el Comité de Descolonización de la ONU, las once declaraciones aprobadas en la Asamblea General de la OEA y los once instrumentos emitidos por la CELAC, entre los cuales se cuenta un comunicado, dos declaraciones especiales, una proclama y siete declaraciones más amplias que contienen entre sus enunciados puntos específicos relacionados con la Cuestión Malvinas.

Es decir que, a pesar de las diferencias de signo político y de la retórica de los discursos, podemos hablar de una política de Estado que permanece constante en su intento por retomar el diálogo y las negociaciones para alcanzar una solución definitiva a la disputa por la soberanía de las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y espacios marítimos circundantes.

Bibliografía

- Argüello, J. (2010). Naciones Unidas: "Cuestión Malvinas". Cuestión pendiente. En Romero, A. (Comp.), *La cuestión Malvinas en el marco del Bicentenario* (pp. 65-80). Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Busso, A. (2015). La Argentina Kirchnerista ¿Aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con Estados Unidos y América Latina. En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (Eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo* (pp. 271-299). Debate.
- Busso, A. E. y Barreto, L. M. (2020). Política Exterior y de Defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (27), 74-93. <https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376>.
- Fernández, A. (10 de diciembre de 2019). *Palabras del presidente Alberto Fernández en su acto de asunción ante la Asamblea Legislativa*. Casa Rosada. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa>.
- La Nación. (5 de junio de 2021). *Más de izquierda y menos occidental: la política exterior de Alberto Fernández*. [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ZVbOt8mqE-U>.
- Macri, M. (2015). *Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri, ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación*. Casa Rosada. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35023-palabras-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-en-el-congreso-de-la-nacion>.
- Macri, M. (2016). *Discurso del Presidente de la Nación Mauricio Macri en la 71° Asamblea General de las Naciones*

- Unidas, Sala de la Asamblea General, Nueva York. Casa Rosada.* <https://www.casarosada.gov.ar/informacion/discursos/37344-discurso-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-en-la-71-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-sala-de-la-asamblea-general-nueva-york>.
- Miguez, C. (2020). De Macri a Fernández: Dilemas de la Política Internacional Argentina. *Revista Sudamericana*, (13), 80-110.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (13 de septiembre de 2016). *Comunicado Conjunto - Información para la prensa N° 304/16.* <https://www.cancilleria.gov.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>.
- OAS OEA Videos. (6 de junio de 2018). *2018 General Assembly. 4th Plenary Session (Part 1). June 5th.* [Archivo de video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=749-py\]7ils&list=PLkh9EPEuEx2v56LqZS-L1Ylk-awi54NgCB&index=4](https://www.youtube.com/watch?v=749-py]7ils&list=PLkh9EPEuEx2v56LqZS-L1Ylk-awi54NgCB&index=4).
- Organización de las Naciones Unidas. (1965). *A/RES/2065 (XX). Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas.* <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/222/03/pdf/nr022203.pdf>.
- Russell, R. y Tokatlian, J. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 10, 159-194.
- Russo, S. (2022). En busca del dinamismo pragmático. La política exterior de Alberto Fernández (2019-2022). En Simonoff, A., Bidondo, A. y Russo, S. (Comps.), *20 Años no es nada: Autonomía y Globalismo en la Política Exterior Argentina (2002-2022). Una contribución desde los informes de CeRPI* (pp. 99-114). Universidad Nacional de La Plata.
- Simonoff, A. (2010). Regularidades de la política exterior de Nestor Kirchner 2003-2007. En *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad* (pp. 407-433). Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Simonoff, A. (2022). La Cuestión Malvinas en la Política Exterior de Mauricio Macri y Alberto Fernández. *Voces en el Fénix*, (85), 42-50.
- Susana Malcorra: "Vamos a desideologizar la política exterior". (7 de diciembre de 2015). La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/susana-malcorra-vamos-a-desideologizar-las-relaciones-exteriores-de-la-argentina-nid1852090/>.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

¿Y ahora adónde vamos? Nuevos desafíos en el Medio Oriente

Ornela Fabani e Ignacio Rullansky (compiladores)

Editorial Universidad Nacional de La Plata, 2023, 246 páginas.

POR

SAID CHAYA¹

Universidad Austral

ESTEBAN TARDITTI AGÜED²

Núcleo de Estudios de Medio Oriente, Universidad Austral

Los estudios sobre Medio Oriente y Norte de África constituyen una disciplina tardía en las ciencias sociales argentinas. Aunque el primer relato de viajes a esa región lleva la firma de Domingo Faustino Sarmiento y data del siglo XIX, no fue hasta la década de 1990 que las investigaciones enfocadas allí tomaron mayor vigor. Al día de hoy, no hay demasiadas actividades que congreguen de manera específica a investigadores y entusiastas en sus investigaciones en el marco de congresos y encuentros propios. Una de las excepciones lo constituyen las Jornadas de Medio Oriente, que comenzaron a realizarse en 1997. Esta reunión fue promovida por el Dr. Norberto Consani, fundador del Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, y por el Lic. Pedro Brieger, pionero en el estudio académico de Medio Oriente en nuestro país.

1 Docente e investigador en la Escuela de Gobierno (Universidad Austral), donde además es coordinador académico de las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y dirige el Núcleo de Estudios de Medio Oriente (NEMO). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario y acaba de obtener su título de doctor en Relaciones Internacionales por la misma casa de altos estudios. Miembro del Departamento de Medio Oriente de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), del Comité de Medio Oriente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y del Instituto de Política Internacional de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas (ANCMYP).
Correo electrónico: SChaya@austral.edu.ar

2 Profesor de Historia (Universidad Nacional de Córdoba). Maestrando en Economía Política (FLACSO). Investigador del Núcleo de Estudios de Medio Oriente (Universidad Austral).
Correo electrónico: estebantarditti@gmail.com

Entre el 28 y el 30 de septiembre de 2022, se realizó la novena edición de las Jornadas de Medio Oriente, que llevó el título de “Medio Oriente: la región en la pospandemia”. Hasta entonces, el evento había sido organizado por el Departamento de Medio Oriente del mencionado Instituto de Relaciones Internacionales. En esta ocasión, se sumó el Núcleo de Estudios de Medio Oriente de la Universidad Austral como anfitriona en su campus de Pilar. La actividad constituía un hito para la disciplina en nuestro país: las últimas Jornadas habían tenido lugar hacía mucho tiempo, en 2010. Esta nueva edición constituía el anhelo de recuperarlas como una herramienta necesaria de encuentro de investigadores de la temática.

Como fruto de ese encuentro surgió *¿Y ahora adónde vamos? Nuevos desafíos en el Medio Oriente*, un libro gratuito en formato electrónico compilado por Ornella Fabani e Ignacio Rullansky y editado por la Universidad Nacional de La Plata. Fabani es doctora en Relaciones Internacionales, profesora de la Universidad Nacional de Rosario y coordinadora del Departamento de Medio Oriente del Instituto de Relaciones Internacionales. Rullansky, por su parte, es doctor en Ciencias Sociales, profesor de la Universidad Nacional de San Martín y de la Universidad Torcuato Di Tella y fue el coordinador anterior del Departamento. Ambos son investigadores de CONICET. Los compiladores invitaron a los ponentes de las IX Jornadas a contribuir al libro, por lo que los autores de los capítulos son todos participantes del evento y los capítulos constituyen una revisión de sus ponencias.

La advertencia inicial es que el libro está lejos de ser un texto introductorio al estudio de Medio Oriente. No sigue un orden cronológico ni una única línea de materias. En varios casos, los textos que lo componen siguen debates profundos y recientes, sin alentar un estilo de tipo descriptivo. Constituye, más bien, una compilación de carácter multidisciplinar, característica que se manifiesta de tres maneras. Primero, por las disciplinas que abarca: desde las relaciones internacionales hasta la arquitectura, pasando por la ciencia política, la antropología y la comunicación social. Segundo, por la diversidad de temáticas que aborda: sustentabilidad, problemas de representación, política exterior, cambio climático, medios de comunicación, cooperación internacional, políticas sanitarias y terrorismo. Finalmente, por el estilo literario que persigue: mientras que los primeros once artículos son investigaciones académicas, los dos últimos adoptan un formato más ensayístico, construido en función de la experiencia de sus autores, que militan en espacios de diálogo entre las conflictuadas comunidades que habitan en la región.

Sin embargo, los compiladores lograron reunir los capítulos en grandes grupos temáticos ordenados en cinco apartados que intentaremos reseñar a continuación.

Al comenzar el libro, nos encontramos con el apartado llamado “Convivencia, identidad y poder”, que aborda en los diferentes capítulos cuestiones de discurso e imagen. El primero de ellos trata sobre la organización llamada “Estado Islámico” y su producción visual del terrorismo en función de cómo hicieron uso de las ideas del pasado (lo que el autor llama “fantasmagorías”), que se vuelven presentes gracias a la tecnología vigente: “Un pasado que, a la manera de fantasmas, insiste y reclama en nuestro presente” (p. 24). De esta manera, el autor se propone indagar sobre la funcionalidad que tuvo la producción audiovisual en

la construcción política del (proto) Estado Islámico y aprehender las complejidades de la organización a través de los laberintos de su construcción identitaria. El segundo capítulo aborda la narrativa oficial del Estado turco en los medios de comunicación masivos —tanto a nivel doméstico como externo— en torno a la cuestión del genocidio armenio. La autora plantea que existe un mecanismo de censura, impulsado desde el Estado, que consiste en la creación de una imagen distorsionada sobre los hechos para evitar que terceros Estados reconozcan el genocidio armenio. Para demostrar esto, analiza la narrativa estatal —tanto declaraciones oficiales como comunicados, discursos de funcionarios turcos—, así como las representaciones realizadas en los medios de comunicación. Finalmente, el apartado concluye con un tercer capítulo que trata sobre las estrategias que desarrolló el alcalde de Jerusalén, Nir Barkat, durante su gestión (2009-2018) en su búsqueda de convertir a un lugar tan complejo como Jerusalén en una ciudad global, “creativa y competitiva”, hija del capitalismo posmoderno. El autor indaga sobre el entramado discursivo que sostiene las políticas de intervención urbana durante los años analizados, haciendo foco en la adopción de los discursos sobre la creatividad y la planificación estratégica que realiza el municipio y que, a su vez, tiene como objetivo administrar las complejas relaciones entre palestinos e israelíes que habitan la ciudad.

El segundo apartado, que los compiladores han llamado “Política y representación”, aborda la relación contemporánea entre la política y la representación en la región a partir del análisis de dos casos disímiles. Por un lado, el primer capítulo estudia la presidencia de Michel Aoun en el Líbano, tomando como eje del análisis el contrapunto entre el presidencialismo libanés de otrora y la república parlamentaria actual. El autor hace hincapié en analizar el estilo, las formas y los métodos llevados a cabo por Aoun con el objetivo de domesticar u obstaculizar la labor del primer ministro, pero también repasa las particularidades del funcionamiento del entramado institucional libanés y su singular sistema de partidos. Concluye que, si bien Michel Aoun es una novedad de la política libanesa, en el fondo cristalizó los deseos de una generación de libaneses que quedaron descontentos con la parlamentarización del gobierno instalada en 1990. Por otro lado, el segundo capítulo de este apartado trabaja sobre las primeras elecciones electivas en Qatar. Los autores se proponen analizar las primeras elecciones al Consejo de la Shura para explicar el proceso de reforma política del emirato y, a su vez, esbozar un balance del proceso democratizante que comenzó años ha, es decir, contraponer algunos elementos de las elecciones municipales (que se desarrollan desde 1999) con las elecciones nacionales recientes. Un punto clave de estas indagaciones es la prevalencia de la configuración identitaria tribal como el mecanismo de representación (con el fuerte predominio de la tribu gobernante) y las limitaciones que aún presenta el proceso de reforma política en tanto representación, participación femenina, transparencia y rendición de cuentas.

El tercer apartado del libro, denominado “Del conflicto a la cooperación”, cuenta con tres capítulos que indagan sobre dinámicas diplomáticas que se han plasmado en la región luego de la firma de los Acuerdos de Abraham en el año 2020 (acuerdos de paz realizados

entre Emiratos Árabes Unidos, Bahréin e Israel). De esta manera, el intento de normalización de relaciones diplomáticas entre los países del mundo árabe e islámico y el Estado de Israel, a partir de los acuerdos, se constituyó como un mojón de trascendencia en la relación entre las partes que ya cuenta más de 70 años. El primer capítulo indaga sobre la relación bilateral entre Israel y Bahréin y tiene como finalidad analizar la evolución del vínculo entre ambas naciones. Es así que la autora aborda la relación política y diplomática, económica y comercial y en temas de seguridad y defensa entre los actores involucrados, siempre contextualizando dichas vinculaciones en la compleja y conflictiva relación entre las naciones árabes en general y el Estado de Israel en particular. El segundo capítulo del apartado aborda la relación entre Israel y Jordania, haciendo hincapié en un factor estratégico de la región: la cuenca del Jordán y, por ende, el agua. El autor se propone indagar sobre el progreso de las relaciones bilaterales analizando el avance que tuvieron hasta llegar a la cooperación, aunque afirma que ambas naciones tienen disidencias en un gran abanico de temas e intereses. La gestión de las relaciones “hidropolíticas” en la cuenca del Jordán obliga a ambas naciones a relacionarse y cooperar. Pero la situación interna de ambas, y el contexto político regional, juegan un papel fundamental que, según el autor, terminarán arbitrando fuertemente sobre la relación de ellas. Finalmente, el tercer capítulo de este apartado analiza la normalización de las relaciones entre Marruecos e Israel. Los autores abordan tres puntos fundamentales para analizar la relación bilateral. En primera medida, repasan las convergencias históricas-culturales y luego la tradición diplomática para culminar con la articulación de intereses nacionales y de condicionamientos geopolíticos y estratégicos que favorecen el acercamiento de Marruecos a Israel. En este marco, los autores señalan que uno de los puntos centrales de esta vinculación es la interdependencia de Israel con Estados Unidos, sobre todo en torno a una cuestión de sumo interés para los marroquíes: la soberanía sobre el Sáhara Occidental. De aquí se desprende, para ellos, la red de compromisos mutuos que atraviesa a los tres Estados, al tiempo que revela una superposición de intereses tanto nacionales como regionales y globales.

El cuarto apartado del libro se denomina “Nuevas dinámicas y desafíos: pandemia, cambio climático y humanitarismo” y cuenta con tres capítulos. El primero de ellos aborda los problemas de sostenibilidad de las ciudades de Doha y Dubai. Los autores analizan la arquitectura “posmoderna” (p. 175) y los riesgos urbanos de estas metrópolis del Golfo ante la actual crisis del cambio climático global. Basado en el análisis de datos ambientales, documentos de políticas y estudios de caso, los autores plantean que estas metrópolis situadas en una región de altas temperaturas han hecho, a su vez, su desarrollo urbanístico con materiales que absorben gran cantidad de calor. Por lo tanto, tienen un gran consumo de energía y una alta huella de carbono per cápita. De allí que los autores postulen como urgente un desarrollo urbano más sostenible y resiliente en términos energéticos, con el objetivo de ser menos perjudicial para el ambiente. El segundo capítulo de este apartado explora cómo ha cambiado la ayuda de Qatar a lo largo del tiempo (entendida como donaciones), abarcando sus dimensiones políticas, institucionales e históricas. La investigación

se basa en un enfoque realista que ve la ayuda como un medio de la política exterior, pero también sigue los lazos religiosos y culturales en esta asignación. Por lo tanto, la autora se propone destacar las características técnicas e institucionales de Qatar como donante para evidenciar de qué manera la ayuda sirve como una herramienta de política exterior y un instrumento de afirmación de su autonomía frente a los otros poderes del Golfo. Finalmente, el tercer capítulo de este apartado investiga sobre las repercusiones socioeconómicas que tuvo la pandemia del COVID-19 y la guerra de Ucrania en la región del MENA (Middle East and North Africa) entre 2020 y 2022. El autor plantea que, al escenario generado por la pandemia en la región, se sumaron los efectos de la guerra en condiciones de un hartazgo económico y social, similar al momento en el que estalló la llamada “Primavera Árabe” en 2011. De esta manera, concluye que, si bien los países reaccionaron a ambas crisis, los resultados fueron magros y pusieron en evidencia los diferentes tipos de desigualdades, la fragilidad económica y la inseguridad alimentaria a la que se enfrenta la región del MENA.

Para finalizar, nos encontramos con el último apartado, denominado “Ensayos entre la academia y el activismo”, donde, en dos capítulos, dos autores se explayan en reflexiones que dialogan entre el activismo y la academia. En el primer capítulo aborda el trasfondo de los Estudios de Reconciliación, Transformación de Conflictos y Paz, presentando la trayectoria de Alianza Académica para la Reconciliación, la Transformación de Conflictos (AARMENA). El autor trabaja el concepto de reconciliación y su conexión con la transformación de conflictos y la paz, enfatizando sobre la construcción de un enfoque transdisciplinario que trascienda las disciplinas tradicionales. El segundo capítulo reflexiona sobre la ciudad de Jerusalén como anomalía urbana. Aquí, el autor plantea que en la ciudad existe un etnocracia, entendida como una democracia exclusiva para israelíes, en la que la minoría palestina es excluida sistemáticamente. De esta manera, afirma que atender este punto nodal del conflicto palestino-israelí será trascendente en el entendimiento entre dos pueblos. Además, plantea que lograr la creación de una ciudad binacional, donde no haya ni ocupados ni ocupadores, constituye el gran desafío; pese a los avatares del conflicto, el autor es optimista al respecto.

Para culminar este breve repaso de los capítulos, nos parece importante insistir en que el libro analizado no es un relato cronológico con pretensiones descriptivas, sino una lista de temas de agenda regional que empuja a la reflexión en el contexto de una coyuntura determinada, casi como si la conclusión final dependiera más del lector que de los autores. Invitamos a todos a leerlo.

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 publica de manera semestral (enero-junio y julio-diciembre) y 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 Política Austral rechazará aquellos artículos que sean plagio. Para verificarlo, el Comité Editorial y el director ejecutivo realizan un estricto control de todos los manuscritos recibidos.

El primer control se aplica al recibir el artículo, con una lectura realizada por miembros del Comité Editorial y una primera verificación sobre otras publicaciones del (de los) autor(es), permitiendo detectar todas aquellas conductas inapropiadas o reprochables desde el punto de vista ético. De considerarlo necesario, el artículo será sometido al software antiplagio Compilato para verificar posibles casos de plagio. Asimismo, se realizan controles posteriores y particularizados a través de los árbitros revisores, a quienes la revista suministrará guías e indicaciones prácticas para revisar el artículo y detectar posibles plagios. Finalmente, en la etapa de corrección de estilo y edición se aplican controles adicionales sobre el artículo.

Si se envía una nueva versión de un artículo publicado anteriormente, el (los) autor(es) deberá(n) dejar

constancia en la primera nota al pie y la nueva versión deberá estar justificada (incluye novedades o recupera un artículo valioso, publicado en un idioma que no forma parte de los idiomas de la revista, u otra razón).

En caso de detectarse prácticas de plagio o autoplagio, los artículos serán rechazados y devueltos al autor mediante decisión expresa y fundada que identifique la infracción cometida.

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.

Normas de publicación

El artículo deberá cumplir las siguientes características:

Formato

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

Fuentes

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

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

* 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
