

El petróleo y la carrera por los recursos estratégicos en Malvinas, Atlántico Sur y Antártida

8



Desafíos de los gobiernos progresistas latinoamericanos frente a la integración regional (1999-2024)

54

Revista científica seriada en Acceso Abierto (Open Access), arbitrada por pares, editada y publicada con una periodicidad trimestral por el Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García", de Cuba.

Tiene como objetivo contribuir al estudio y desarrollo de las ciencias políticas, con especial énfasis en las relaciones internacionales, así como al análisis de la política internacional. Se dirige a los estudiosos, académicos y profesionales de las relaciones internacionales de Cuba y del resto del mundo.

Publica artículos originales de investigación, artículos de reflexión y artículos de revisión, notas, reseñas, entrevistas, disertaciones y comentarios de artículos, libros e investigaciones de reciente publicación. Recibe contribuciones en idioma español, inglés, francés y portugués.

Esta revista no cobra ningún tipo de cuota o cargo por el envío de manuscritos, el procesamiento editorial o la publicación. No existe ningún uso comercial o lucrativo. Cada número publicado se pone a disposición de forma gratuita e inmediata. Todo el contenido de la revista se encuentra bajo los términos de la Licencia de Creative Commons Atribución-NoComercial Internacional 4.0 (CC BY-NC 4.0).

La revista está certificada por el CITMA, inscrita en el Registro Nacional de Publicaciones Seriadas y cuenta con ISSN en línea (2707-7330) e impreso (1810-9330).

INSTITUCIÓN EDITORA

Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García"

Dirección: Calzada 308 esquina a calle H, Plaza de la Revolución, La Habana, Cuba.

Código Postal: 10400

Teléfono: (53) 78364699

Correo electrónico: rpi@isri.minrex.gob.cu, politicainternacionaldigital@gmail.com

DISPONIBLE EN: <https://rpi.isri.cu/rpi>

LAS OPINIONES Y CONTENIDOS DE LOS DOCUMENTOS PUBLICADOS EN LA REVISTA CORRESPONDEN EXCLUSIVAMENTE A SUS AUTORES. LA PUBLICACIÓN DE LOS TRABAJOS NO SIGNIFICA QUE LA REVISTA, SU CONSEJO EDITORIAL O LA INSTITUCIÓN EDITORA COMPARTA LO EXPUESTO EN ELLOS.



Registro Nacional
de Publicaciones Seriadas No. 2092,
Folio 098, Tomo III



Todo su contenido se encuentra bajo
los términos de la Licencia de Creative
Commons Atribución-NoComercial
Internacional 4.0 (CC BY-NC 4.0)



Publicación Seriada
Científico-Tecnológica del CITMA
Código 2295920

INDEXADA EN:



Política Internacional

CONSEJO EDITORIAL

Presidente:

Lic. Rogelio Sierra Díaz

Rector del Instituto Superior de Relaciones Internacionales. Cuba

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente:

M. Sc. Juan Miguel González Peña.

Instituto Superior de Relaciones Internacionales. Cuba

Integrantes:

Dr. C. Leonel Caraballo Maqueira.

Dr. C. Leyde Ernesto Rodríguez Hernández.

Dr. C. Ernesto Molina Molina.

Instituto Superior de Relaciones Internacionales. Cuba

Dr. C. Emilio A. Duharte Díaz.

Dr. C. Evelio Díaz Lezcano.

Dr. C. Abel González Santamaría.

Universidad de La Habana. Cuba

Dr. C. Mario Antonio Padilla Torres.

Dr. C. Sunami Fabelo Concepción

Centro de Investigaciones de Política Internacional. Cuba

Dr. C. Arantxa Tirado Sánchez.

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Dr. C. Remy Herrera.

Centro de Economía Universidad de la Sorbona, Francia

Dr. C. Raúl Rodríguez Rodríguez.

Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CESHEU). Cuba

Dr. C. Duško Dimitrijević.

Instituto de Política y Economía Internacionales (IPIE)

Dr. C. Zhiming Long.

Escuela de Marxismo de la Universidad Tsinghua, Beijing.

Dr. C. Pasqualina Curcio Curcio.

Universidad Simón Bolívar

Dr. C. Marcos Roitman Rosenmann.

Universidad Complutense de Madrid.

Dr. C. Éric Toussaint.

Universidad de Lieja y de la Universidad de París VIII, Francia.

Dr. C. Darío Salinas.

Universidad Iberoamericana, México.

CONSEJO ASESOR

Dr. C. José R. Cabañas Rodríguez.

Centro de Investigaciones de Política Internacional. Cuba

Dr. C. Ramón Pichs Madruga.

Centro de Investigaciones de la Economía Mundial. Cuba

Dr. C. Antonio Aja Díaz.

Centro de Estudios Demográficos. Cuba

Dr. Cs. Luis Suárez Salazar.

Instituto Superior de Relaciones Internacionales. Cuba

Dr. C. Jorge Hernández Martínez.

Centro de Estudios Hemisféricos Sobre Estados Unidos. Cuba

Dr. C. Jesús Arboleya Cervera.

Instituto Superior de Relaciones Internacionales. Cuba

Lic. Abelardo Moreno Fernández.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuba

Frei Betto.

Comunidades Eclesiales de Base y el Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra. República Federativa de Brasil.

Dr. C. Atilio Alberto Borón.

Universidad de Buenos Aires. República Argentina.

Dr. C. Héctor Díaz Polanco.

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de México.

Dr. C. Fernando Buen Abad Domínguez.

Universidad Nacional de Lanús, Argentina.

Dra. C. Irene León Trujillo.

Red de Intelectuales, Artistas y Movimientos Sociales en Defensa de la Humanidad. Ecuador.

EDICIÓN

MSc. Pelayo F. Terry Cuervo. Cuba

DISEÑO

DI. Dariagna Steyners. Cuba

EMPLANE

Lic. Olivia Alayo Terry. Cuba

ILUSTRACIONES

Falcó. Cuba

TRADUCCIÓN INGLÉS

Lic. Linda Busquet Ayala. Cuba

SOPORTE TÉCNICO E INFORMÁTICO

MSc. Giselle Vila Pinillo. Cuba

INDEXACIONES

Lic. Tania González Pedroso. Cuba; MSc. Iván Menéndez Valdéz. Cuba y Téc. Lázara González Alpizar. Cuba

TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL

Palabras a los lectores	7	Consejo Editorial
-------------------------	---	-------------------

EL MUNDO EN QUE VIVIMOS

El petróleo y la carrera por los recursos estratégicos en Malvinas, Atlántico Sur y Antártida	8	Dr. C. Julián Bilmes
---	---	----------------------

Oil and the race for strategic resources in Malvinas, South Atlantic and Antarctica

The relaunch and conclusion of EU-Mercosur trade negotiations through the lens of Brazil and Argentina (2010-2019)	23	M. Sc. José Victor Ferro
--	----	--------------------------

El relanzamiento y la conclusión de las negociaciones comerciales UE-Mercosur a través del prisma de Brasil y Argentina (2010-2019)

Imagen de China en medios latinoamericanos: análisis periodístico de la Franja y la Ruta)	40	Dra. C. Shiyang Liu Guyu Zhu
---	----	---------------------------------

Image of China in Latin American media: journalistic analysis of the Belt and Road Initiative

Desafíos de los gobiernos progresistas latinoamericanos frente a la integración regional (1999-2024)	54	Lic. Damian Delgado Vázquez
--	----	-----------------------------

Challenges facing Latin American progressive governments in the face of regional integration (1999-2024)

El panorama político sudafricano tras las elecciones generales de 2024. Antecedentes, desafíos y perspectivas	69	Esp. P. Ibete Fernández Hernández
---	----	-----------------------------------

The South African political landscape after the 2024 general elections. Background, challenges and prospects

La política exterior de los Estados insulares del Pacífico frente a la rivalidad sino-estadounidense (2022-2023)	84	Lic. Laura Canet Mulén Dr. C. Abel Perdomo de Vales
--	----	--

Pacific island states' foreign policy in the face of Sino-US rivalry (2022-2023)

La reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: propuestas actuales	100	Lic. Jorge Luis Rodríguez Pérez
---	-----	---------------------------------

Reform of the United Nations Security Council: current proposals

Incidencia del Grupo de Acción Financiera Internacional en la regulación de la seguridad del Sistema Financiero Internacional (2019-2023)	118	Lic. Karla Oliveros Pérez M. Sc. Yiliam Gómez Sardiñas
---	-----	---

Impact of the Financial Action Task Force on regulating the security of the International Financial System (2019-2023)

La necesidad de un mecanismo multilateral para la negociación de la deuda soberana (2019-2024)	143	Lic. Carla Arrieta de Armas
--	-----	-----------------------------

The necessity of a multilateral mechanism to negotiate sovereign debt (2019-2024)

DIPLOMACIA CUBANA		
La política exterior de la Revolución Cubana en contexto histórico. Antecedentes, principios y fundamentos <i>The foreign policy of the Cuban Revolution in historical context. Background, principles and foundations</i>	160	Lic. Rogelio Sierra Díaz
Resistencia y reconocimiento: la política exterior de Carlos Manuel de Céspedes 1868-1873 <i>Resistance and Recognition: The Foreign Policy of Carlos Manuel de Céspedes 1868-1873</i>	172	M. Sc. Ariel Alba Hernández
Cuba y el Movimiento de Países No Alineados: apoyo al proceso de liberación nacional e independencia de los países africanos. Entrevista al Embajador Abelardo Moreno Fernández <i>Cuba and the Non-Aligned Movement: support for the process of national liberation and independence of African countries. Interview with Ambassador Abelardo Moreno Fernández</i>	191	M. Sc. Lohania Josefina Aruca Alonso
La colaboración académica entre Cuba y EE.UU.: apuntes sobre su evolución (1959-2014) <i>La colaboración académica entre Cuba y EE.UU.: apuntes sobre su evolución (1959-2014)</i>	199	Lic. Nachely Pérez Guedes
RELACIONES INTERNACIONALES		
Cultural and Ethical Foundations of AI Governance Divergence: A Comparative Analysis of China and the West <i>Fundamentos culturales y éticos de la divergencia en la gobernanza de la IA: Un análisis comparativo de China y Occidente</i>	215	Ph.D Cuihong Cai M. Sc. Jiahui Yin
La evolución histórica de las negociaciones para el desarme nuclear durante la Guerra Fría (1945-1991) <i>The historical evolution of nuclear disarmament negotiations during the Cold War (1945-1991)</i>	234	Lic. Emily Puisseaux Moreno Dr. C. Magda Lidia Bauta Solés Lic. Karlén Isrober Regaiferos Cruzata
Pasado y presente de la Teología de la Liberación en América Latina <i>Past and Present of Liberation Theology in Latin America</i>	261	Lic. Belkiss Elena Comas Martínez Dr. C. Mario Antonio Padilla Torres
La Alianza del Pacífico y su relación con China y Estados Unidos (2012-2019): Metodologías del estudio y revisión historiográfica <i>The Pacific Alliance and its relationship with China and the United States (2012-2019): Study methodologies and historiographic review</i>	275	M. Sc. Maitee Pérez Javier

La diplomacia cultural China. Breve acercamiento a la Iniciativa de la Franja y la Ruta <i>China's cultural diplomacy. A brief approach to the Belt and Road Initiative</i>	287	Sarah Aylin Noa Ramírez Jany de los Ángeles Bacaro Ledo Dra. C. Anna Lidia Beltrán Marín
Deporte olímpico y hegemonía estadounidense: un análisis desde la Guerra Fría hasta el Nuevo Orden Mundial <i>Olympic sport and U.S. hegemony: an analysis from the Cold War to the New World Order</i>	299	M. Sc. Josué Efraín Herrera Orea
Contribuciones históricas, normativas y jurídicas de las convenciones de París, Varsovia y Chicago a la aviación civil internacional <i>Historical, Normative, and Legal Contributions of the Paris, Warsaw, and Chicago Conventions to International Civil Aviation</i>	314	Esp. P. Raphael Sepulveda Barino
La consolidación de la actividad comercial en el espacio ultraterrestre: apuntes sobre un fenómeno del siglo XXI <i>The consolidation of commercial activity in outer space: notes on a 21st century phenomenon</i>	322	Lic. José Luis Salmon Soriano
Hezbollah como actor regional (2006-2018). Claves para entender su relevancia en el escenario mesoriental <i>Hezbollah as regional player (2006-2018). Keys to understand its relevance on the Middle-Eastern scenario</i>	334	Lic. Edisleydi Curbelo Garcia Lic. César Crespo Pérez

LENTE CIENTÍFICO-ESTUDIANTIL

¿Hacia la configuración de una geopolítica de las energías renovables? Las relaciones Chile-Unión Europea <i>Towards the configuration of a geopolitics of renewable energies? Chile-European Union relations</i>	349	Laura Beatriz Rodríguez Castellón Jeniffer Medina Crespo
--	-----	---

NOTAS

Una nueva denuncia: la desidia del Consejo de Seguridad de la ONU en 1992. Laprotección a Orlando Bosch <i>A new denunciation: the neglect of the UN Security Council in 1992. The protection of Orlando Bosch</i>	360	Lic. Abelardo Moreno Fernández
---	-----	--------------------------------

PALABRAS A LOS LECTORES

Es un honor presentarles el primer número del año 2025 de la Revista Política Internacional, correspondiente al trimestre enero-marzo, en el que, mediante 24 trabajos, abordamos una amplia gama de temas relevantes en el ámbito de las relaciones internacionales. En esta edición, hemos recopilado investigaciones y análisis que ofrecen una perspectiva profunda y actualizada sobre diversos aspectos geopolíticos, diplomáticos y económicos que impactan el escenario global.

En la sección "El mundo en que vivimos", se explora la importancia del petróleo y la carrera por los recursos en Malvinas, Atlántico Sur y Antártida, así como el relanzamiento y conclusión de las negociaciones comerciales entre la Unión Europea y el Mercosur, desde la óptica de Brasil y Argentina. Además, se analiza la imagen de China en los medios latinoamericanos y los desafíos de los gobiernos progresistas en América Latina frente a la integración regional, la política exterior de los Estados insulares del Pacífico, y la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por su parte, la sección "Diplomacia Cubana", examina la política exterior de la Revolución Cubana en su contexto histórico, profundizando en sus principales antecedentes, principios y fundamentos. Asimismo, se podrá disfrutar de un interesante análisis sobre la política exterior realizada por Carlos Manuel de Céspedes y la evolución de la colaboración académica entre Cuba y EE.UU. También, de particular interés es una entrevista exclusiva con el Embajador Abelardo Moreno Fernández sobre el apoyo de Cuba y el Movimiento de Países No Alineados y su apoyo al proceso de liberación nacional e independencia de los países africanos.

La sección "Relaciones Internacionales" ofrece un análisis comparativo de las bases culturales y éticas en la gobernanza de la inteligencia artificial entre China y Occidente, así como una revisión histórica del desarme nuclear durante la Guerra Fría. También se abordan temas como la Teología de la Liberación en América Latina, la diplomacia cultural china y la historia olímpica del siglo americano. Además, se examina la incidencia del Grupo de Acción Financiera Internacional en la regulación de la seguridad del Sistema Financiero Internacional y se profundiza en la necesidad de un mecanismo multilateral para la negociación de la deuda soberana. Asimismo, introduce un análisis sobre la Alianza del Pacífico y su relación con China y Estados Unidos, así como se aborda la relevancia de Hezbollah como actor regional en el escenario mesoriental.

En la sección "Lente Científico Estudiantil", se presenta un estudio sobre la configuración de una geopolítica de las energías renovables y las relaciones entre Chile y la Unión Europea.

Finalmente, en "Notas y Reseñas", se destaca la desidia del Consejo de Seguridad de la ONU en 1992 en relación con la protección a Orlando Bosch.

Confiamos en que este volumen resulte de interés para académicos, profesionales y lectores interesados en los asuntos internacionales. Agradecemos a todos los autores, colaboradores y revisores por su valiosa contribución a esta edición.

Atentamente,



EL MUNDO EN QUE VIVIMOS

El petróleo y la carrera por los recursos estratégicos en Malvinas, Atlántico Sur y Antártida

Oil and the race for strategic resources in Malvinas, South Atlantic and Antarctica

Dr. C. Julián Bilmes

Doctor en Ciencias Sociales por la UNLP. Becario post-doctoral de investigación (CONICET) y docente universitario (UNLP). Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). La Plata, Argentina.

✉ jbilmes@fahce.unlp.edu.ar  [0000-0003-1170-1526](https://orcid.org/0000-0003-1170-1526)

Cómo citar (APA, séptima edición): Bilmes, J. (2025). El petróleo y la carrera por los recursos estratégicos en Malvinas, Atlántico Sur y Antártida. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 8-22. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14447789>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14447789>

RECIBIDO: 11 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 15 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN Se analiza la disputa geopolítica que se cierne en torno a los recursos hidrocarburíferos del Atlántico Sur y la Antártida, considerando las implicaciones estratégicas que ello presenta para la disputa de la soberanía existente sobre estas regiones, en un mundo en pleno caos sistémico y de transición de poder. En las aguas de las Islas Malvinas, usurpadas a la Argentina por Reino Unido en 1833, se anuncia el próximo inicio de la fase de extracción petrolera con el proyecto Sea Lion, luego de décadas de prospecciones y exploraciones del gran potencial de la zona. En el “continente blanco”, cuyos depósitos de petróleo son conocidos desde los años 80, aunque su usufructo se encuentra prohibido por el Sistema del Tratado Antártico, se anunció recientemente el presunto “hallazgo petrolero del siglo”, plagado de suspicacias y motivaciones geopolíticas. Se analizan aquí en profundidad estos fenómenos, su historia y actualidad, concluyendo que, a pesar del auge de la agenda global de transición energética, el petróleo sigue jugando aún un rol clave en la carrera en curso por el acceso y la disponibilidad sobre recursos naturales estratégicos, en particular para las regiones bajo estudio, las cuales se revalorizan ante la reconfiguración geopolítica y geoeconómica contemporánea.

Palabras clave: Hidrocarburos costa afuera, Islas Malvinas, Transición geopolítica, Soberanía, Tratado Antártico.

ABSTRACT This paper analyzes the geopolitical dispute over the hydrocarbon resources of the South Atlantic and Antarctica, considering the strategic implications for the existing sovereignty dispute over these regions in a world in full systemic chaos and transition of power. In the waters of the Malvinas Islands, usurped from Argentina by the United Kingdom in 1833, the forthcoming start of the oil extraction phase has been announced with the Sea Lion project, after decades of prospecting and exploration of the great hydrocarbon potential of the area. On the “white continent”, whose hydrocarbon deposits have been known since the 1980s although their use is prohibited by the Antarctic Treaty System, the alleged “oil discovery of the century” was recently announced, plagued by suspicions and geopolitical motivations. These phenomena, their history and actuality are analyzed here in depth, concluding that, despite the rise of the global energy transition agenda, oil still plays a key role in the ongoing race for access to and availability of strategic natural resources, particularly for the regions under study, which are revalued in the face of the contemporary geopolitical and geoeconomic reconfiguration.

Keywords: Offshore hydrocarbons, Malvinas islands, Geopolitical transition, Sovereignty, Antarctic Treaty.

INTRODUCCIÓN

Asistimos en la actualidad a un escenario global por demás conflictivo, en plena transición geopolítica que tiene lugar en este siglo, dada la crisis de hegemonía anglo-estadounidense y el ascenso de polos (re)emergentes euroasiáticos y de la región Asia-Indo-Pacífico. En ese contexto, desde los albores del milenio se ha identificado una carrera creciente por el acceso y la disponibilidad sobre los recursos naturales considerados estratégicos (RNE) para la economía mundial capitalista y las potencias en pugna (Klare, 2003). Se puede advertir que ello obedece a distintos factores: el agotamiento o escasez de algunos de ellos (en especial en materia de yacimientos hidrocarburíferos terrestres), así como al productivismo y consumismo desenfrenado que conlleva el capitalismo global contemporáneo, el ascenso de China e India (los dos países más poblados del mundo y cuyos enormes índices de crecimiento han implicado una gran demanda de fuentes energéticas), y la puja por la hegemonía mundial entre el bloque occidental comandado por Estados Unidos (EE.UU.) y el oriental con centro en China.

Según la lectura que aquí se sostiene, a raíz de la pandemia de Covid-19 y la nueva etapa de la guerra en Ucrania, se dispara un nuevo momento geopolítico configurado por la agudización de la transición histórico-espacial del sistema mundial, en su fase de caos sistémico y guerra mundial híbrida (Merino et al., 2024). Ante esta nueva fase pospandemia del desorden mundial, se profundizaron las preocupaciones acerca de la vulnerabilidad de las cadenas de suministro y el acceso sobre materias primas y RNE. El foco se posó sobre insumos sanitarios y vacunas en el marco de la pandemia, y sobre alimentos y energía en el contexto de la guerra en Ucrania, a lo cual podríamos agregar la creciente agenda de minerales críticos para la transición energética. De este modo, la cuestión de la seguridad (nacional, energética, alimentaria y/o de las cadenas de suministro) ha asumido un papel clave en los últimos años en la reconfiguración geoeconómica y geopolítica contemporánea.

A su vez, la presencia de RNE ha revalorizado los espacios geopolíticos, como señalan Caplan y Eissa (2015), y en particular respecto a lo que denominan complejo sistémico (o “todo geopolítico”) Malvinas,

Atlántico Sur y Antártida, reservorio de preciados recursos ictícolas, hidrocarburíferos, minero-metalíferos y de agua dulce. Hablamos de la Cuestión Malvinas (comprendiendo también a las islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur, y sus espacios marítimos correspondientes), un enclave estratégico usurpado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (en adelante, Reino Unido o RU) en 1833 y que constituye el más antiguo conflicto de soberanía del sistema internacional, a la vez que representa una sentida causa popular argentina con proyección global (Biangardi, 2017). Ello se concibe y aborda en forma articulada con las cuestiones del Atlántico Sur occidental y la disputa por el acceso y control sobre el “continente blanco”, dado que la proximidad geográfica de las Islas del Atlántico Sur –como también de la Isla Grande de Tierra del Fuego y el extremo sur del continente americano– les otorga un papel estratégico para la carrera en curso por constituir la “puerta de entrada” en términos logísticos a la Antártida.

El petróleo, en particular, que comenzó a explotarse industrialmente hacia fines de siglo XIX, fue constituyéndose con el correr del siglo XX como fuente energética básica y materia prima preponderante de la economía mundial. Ello le valió el apodo de “oro negro” y le otorgó un estatus de suerte de arma geopolítica, habiendo motivado múltiples disputas estratégicas y toda una serie de golpes de Estado en diversos países petroleros. Luego de las crisis del petróleo de los años '70, el gas natural comenzó a ser utilizado en gran escala, incorporándose masivamente al sistema energético mundial (Fernández Durán y González Reyes, 2018). Entrado el siglo XXI, muchos de los principales campos petroleros descubiertos desde la década de 1950 en adelante mostraban signos de “cenit” productivo –esto es, el “fin de la era del petróleo fácil”–. Ante este riesgo de agotamiento, toma forma un nuevo orden energético, incentivándose la búsqueda de otras fuentes de recursos que definen una nueva geopolítica de la energía (Guerrero, 2016). Si bien existe un posicionamiento creciente de la agenda global de transición energética hacia fuentes limpias y renovables,

lo cual conlleva una necesaria descarbonización, dado el nocivo impacto ambiental de los combustibles fósiles, fundamentalmente en materia de cambio climático, los hidrocarburos continúan teniendo un rol esencial y siguen constituyendo la principal fuente energética a nivel mundial¹. Ello obedece a su mayor rendimiento energético, especialmente en el caso del petróleo, como también a la puja geoestratégica señalada.

La explotación de hidrocarburos costa afuera (HCA) –u offshore– se constituye como una de las innovaciones en las formas de exploración y explotación de hidrocarburos de gran dinamismo y proyección ya que, desde fines del siglo pasado, más del 90% de los grandes descubrimientos de hidrocarburos en el mundo se dieron bajo las aguas de los mares (Baruj y Drucaroff, 2018). En este punto aparece un gran potencial estratégico, tanto en los espacios marítimos argentinos, de los más extensos e inexplorados del mundo, como en el sistema Malvinas, Atlántico Sur y Antártida. En efecto, desde los años 70 y a raíz de las crisis del petróleo, se identificó la existencia de muy importantes recursos hidrocarburíferos bajo las aguas circundantes a las Islas Malvinas, dando lugar a sucesivas campañas de exploración y prospección, y en la actualidad el gobierno de ocupación isleño y un consorcio empresarial israelí-británico se aprestan a dar inicio por primera vez a la extracción petrolífera.

La Argentina, por su parte, ha experimentado vaivenes de cooperación y sanción con respecto a la actividad hidrocarburífera en Malvinas (a tono con su “pendularidad” estructural en términos de proyecto de país) desde los años 90. A su vez, usufructúa HCA desde los años 80 en la provincia de Tierra del Fuego –jurisdicción de Malvinas, las islas del Atlántico Sur y su sector antártico para el país–, y luego del boom de los hidrocarburos no convencionales de la formación Vaca Muerta, desde 2010, ha emprendido en los últimos años una avanzada exploratoria en sus mares a la par de su labor pionera en la delimitación de su plataforma continental en los órganos internacionales (Kataishi y Welsch, 2022; Bilmes y Kataishi, 2023).

Por otro lado, la presencia de hidrocarburos en la Antártida es conocida desde los años 80, aunque su exploración y explotación se encuentra prohibida por el Sistema del Tratado Antártico. En 2024 se produjo la rimbombante noticia de un presunto descubrimiento ruso del “hallazgo petrolero del siglo” en el Mar de Wedell, en una zona bajo disputa de soberanía entre Argentina, Reino Unido y Chile. La Argentina, en particular, cuenta con la presencia antártica más antigua e ininterrumpida del mundo, pero tiene importantes desafíos para su programa antártico si no quiere quedar rezagada a futuro (Memolli, 2021).

En todo este marco señalado, este trabajo analiza la disputa geopolítica que se cierne en torno a los recursos hidrocarburíferos del Atlántico Sur y la Antártida, considerando las implicaciones estratégicas que ello presenta para la disputa de soberanía existente sobre estas regiones, en un mundo en pleno caos sistémico y transición de poder. El enfoque empleado abreva en la perspectiva geopolítica latinoamericana, la cual aborda la proyección del poder en el espacio desde una posición situada en el lugar de la región en el sistema mundial (Gandarilla et al., 2016). Se adoptó una estrategia metodológica de tipo cualitativa, basada en la recopilación, relevamiento, sistematización y análisis de información recurriendo a informes y bases de datos de entidades públicas y privadas, periódicos y portales especializados, junto con la revisión de literatura especializada en la temática.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción se analiza la incidencia del petróleo en torno a la Cuestión Malvinas, desde los años 70 hasta la actualidad. A continuación, se da cuenta del lugar que ocupa este tópico en la Antártida, con particular foco en el trasfondo y las perspectivas que abre la noticia sobre el “hallazgo petrolero del siglo” en sus aguas. Finalmente, se concluye con un breve análisis integrador y la postulación de ciertos desafíos futuros para la posición argentina y latinoamericana ante la transición geopolítica contemporánea.

DESARROLLO

La cuestión del petróleo en torno a Malvinas

Los hidrocarburos son parte central de la disputa entre el Reino Unido y la República Argentina desde los años 70 (Livingstone, 2022). En ese entonces, Argentina venía avanzando con fuerza en los foros diplomáticos internacionales acerca de la justeza de su reivindicación en torno a Malvinas y había llegado a establecer enlaces aéreos, marítimos y de provisión de servicios en materia de energía y transporte en las islas a través de sus empresas estatales YPF, Gas del Estado, ELMA y LADE. Señala Bernal (2011) que, temeroso de perder su enclave estratégico en el Atlántico Sur, el RU delineó un plan para modernizar la economía de las islas, hasta entonces muy precaria, que proyectaba pasar de la lana a la pesca y luego al petróleo. Estos factores, sumados a la crisis del petróleo de 1973, motivaron una serie de expediciones geológicas de exploración de la plataforma continental circundante a Malvinas. Así, entre 1974 y 1976, los Informes Griffiths y Shackleton permitieron a los británicos tomar conciencia de las grandes riquezas económicas que albergan las aguas circundantes a las islas del Atlántico Sur en materia de hidrocarburos y minerales estratégicos².

Luego de su victoria en la guerra del Atlántico Sur de 1982, el RU pudo desplegar sus objetivos estratégicos de seguridad militar y económica en las islas. En primer lugar, mediante la construcción de la “Fortaleza Malvinas”, esto es, la gran base militar en Mount Pleasant. Luego, con el despliegue de un régimen de licencias de pesca, para lo cual definieron una Zona Económica Exclusiva circundante a Malvinas para la explotación pesquera, ampliando unilateralmente las zonas reclamadas como propias. Así, comenzaban a consolidar su dispositivo estratégico a través de la ocupación militar y comercial-económica efectiva en toda la zona. En la actualidad, Malvinas representa una de las zonas más militarizadas del mundo y una suerte de “paraíso pesquero” (al representar esta actividad la principal fuente de ingresos de las islas, alrededor del 60% del PIB

isleño), siendo uno de los territorios con mayor PBI per cápita del mundo, dada esta gran riqueza para una muy pequeña población (Ortega, 2022).

Para ello jugó un papel importante el diseño normativo y logístico necesario para usufructuar los RNE circundantes a Malvinas. Los Acuerdos de Madrid (1989-1990) entre RU y Argentina, bajo las presidencias de “Tony” Blair y Carlos Menem y en base a la fórmula del “paraguas de soberanía”, facilitó los negocios británicos. En 1991, el gobierno isleño (FIG por las siglas de su denominación oficial en inglés) modificó su legislación minera para habilitar la exploración hidrocarburífera offshore. A la par, se firmaron varios acuerdos bilaterales argentino-británicos en torno al usufructo de los RNE como el Acuerdo de Petróleo de 1995 y la Comisión de Hidrocarburos del Atlántico Sudoccidental, la cual funcionó hasta el año 2000. No obstante, según señala Berardi (2022), no se avanzó en cooperación bilateral efectiva relacionada a hidrocarburos, sino que RU llevó adelante, de forma unilateral, la adjudicación de licencias para la exploración y explotación de petróleo y gas en la zona bajo disputa, inmediatamente después de la suscripción de los acuerdos petroleros. Así, el gobierno de las Islas Malvinas –ilegítimo y de ocupación– otorgó licencias desde 1996, cuya casi totalidad fue adquirida por pequeñas y medianas compañías, algunas de ellas creadas para tal fin y cuya mayoría tiene sede en RU y/o en Malvinas. Se trata de compañías como Desire, Rockhopper, Premier, Lasmo, Tullow, Argos, FOGL y Borders. No obstante, cabe señalar que grandes transnacionales británicas como British Petroleum y Royal Dutch Shell tuvieron un rol importante: BP como patrocinante de las primeras pesquisas de los años ’70, y Shell realizó tareas clave para la prospección petrolera en Malvinas en términos de estudios sísmicos y geoquímicos que resultaron cruciales para que las primeras pudieran ajustar y precisar sus programas exploratorios (Bernal, 2011)³.

Se desarrollaron tres campañas de prospección y exploración: en 1998, 2010-13 y 2015-16. La primera tuvo malos resultados, pero en la segunda se anun-

ció el descubrimiento de petróleo en la promisoría formación Sea Lion (León Marino), en la Cuenca Norte, a 220 km de las islas, y en 2016 se anunciaría su carácter de yacimiento “de clase mundial”. Sin embargo, los planes para empezar a extraer petróleo de Sea Lion se han demorado y pospuesto reiteradas veces, y no se ha logrado aún pasar a la fase de producción. La compañía británica Rockhopper, que descubrió el yacimiento en 2010, vendió en 2021 el 65% del proyecto a la compañía israelí-estadounidense Navitas Petroleum, la cual pasó a ser el principal operador, siendo la que encabeza actualmente este proyecto, cuya ubicación se puede apreciar en la Figura 1.

Actualmente existen 15 licencias de producción vigentes (Falkland Islands Government, 2024). Señalan Varela y Altieri (2022) que el FIG precisa de mejora infraestructural (helipuerto, viviendas y plantas de refinación, entre otros) y de personal adicional para el desarrollo de un importante plan de producción. En este sentido, se viene convocando a la participación de empresas proveedoras para el proyectado inicio del proceso de extracción, y se llevó a cabo una consulta a su población entre julio y agosto de 2024 relativa a la declaración de impacto ambiental presentada por Navitas, en busca de legitimar el inicio de la perforación de pozos de producción offshore⁴.

La cuestión ambiental es uno de los puntos sensibles para cualquier proyecto hidrocarburífero en la actualidad, en pleno auge de la agenda de transición energética. Al respecto, grupos ecologistas retoman informes de la Agencia Internacional de la Energía que señalan que no existe más espacio en el presupuesto de carbono para nuevos proyectos de petróleo y gas de ciclo largo (García Vega, 2024). No obstante, las actividades avanzan a paso firme en Malvinas y el RU, gobernado ahora por laboristas que han prometido prohibir nuevas exploraciones hidrocarburíferas en aguas británicas; alegan no poder parar al FIG porque “efectivamente se gobiernan a sí mismos” (Pearcey, 2024). Así, ocultan que su Territorio Británico de Ultramar (según la deno-



Fig. 1. Mapa de las Islas Malvinas y la ubicación de sus cuencas hidrocarburíferas circundantes, destacando el proyecto Sea Lion. Fuente: Magoc (s.f.)

minación oficial, BOT por sus siglas en inglés) forma parte de su histórico dispositivo estratégico desde su era imperial clásica, más allá de la búsqueda por dotarlo de legitimidad mediante la Constitución de 2008 (definida por la monarca británica) y el referéndum de 2013, de obvios resultados en favor de conservar el estatus de BOT, dado que se trata de una población trasplantada luego de la usurpación de 1833 (Biangardi, 2017).

Según las últimas estimaciones, Sea Lion contiene unos 1 700 millones de barriles de crudo, seis veces más que el mayor yacimiento de RU, Rosebank, situado en el Mar del Norte. Más allá de la veracidad de su potencial⁵, en caso de ser fructífera la explotación podrían generarse beneficios por millones de libras en términos de regalías e impuestos aplicados a las ganancias (entre 1 500 y 3 500 millones de dólares a lo largo del proyecto en caso de ser fructífero, según las distintas estimaciones), transformando la economía isleña. Al respecto, un portavoz de la consultora Rystad Energy compara a Malvinas con Guyana, “donde los ingresos del petróleo están cambiando la suerte del territorio” (García Vega,

2024), dado el boom de petróleo en alta mar descubierto en 2015 y que está generando enormes ingresos al pequeño país caribeño, e incluso ha reavivado un histórico conflicto de soberanía con Venezuela por la región del Esequibo (Silva, 2024). En efecto, en caso de prosperar la explotación petrolífera, las Malvinas podrían constituirse como un punto de abastecimiento energético mundial, dado que casi la totalidad de lo producido se exportaría hacia Reino Unido, Europa, EE.UU. y Asia. Para RU esto sería clave, ya que sus reservas petrolíferas en la cuenca del Mar del Norte vienen declinando a un ritmo acelerado, a lo que se suman sus compromisos ambientales con la agenda global de transición energética. Por ende, de prosperar el inicio de la extracción en Malvinas, ello afianzaría aún más la relevancia estratégica de las islas para RU y sus aliados, y representaría una gran dificultad adicional para la posición argentina.

Existen, igualmente, dificultades logísticas para explotar esos hidrocarburos sin acuerdo y cooperación con Argentina, tal como lo previera Edward Shackleton. Se trata de operaciones que requieren

inversiones de gran monto y alto riesgo, que demandan buenas condiciones impositivas y “seguridad jurídica” (Biangardi, 2017). Reiterados acuerdos entablados bajo presidencias argentinas de signo neoliberal y pro-occidental han garantizado esta necesidad estratégica británica, brindando facilidades logísticas e información estratégica para el usufructo imperialista de los RNE como la pesca y el petróleo: a los mencionados de 1989-1990 se suman los Acuerdos Foradori-Duncan, de 2016, bajo los gobiernos de Mauricio Macri y Theresa May, y Mondino-Lammy, de 2024, bajo los gobiernos de Javier Milei y Keir Starmer. Se trata de acuerdos que comparten el mismo espíritu de cooperación en función de supuestos “negocios conjuntos”, poniendo la disputa de soberanía entre paréntesis (de ahí la idea de “paraguas”). En el medio, bajo la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) se había dado de baja la cooperación en materia petrolera, pesquera y científica heredera de los acuerdos de 1989-1990, y la causa Malvinas se revigorizó y proyectó a nivel global bajo las presidencias de Cristina Fernández (2007-2015), mientras que, en 2023, bajo la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023), se dio de baja el Acuerdo Foradori-Duncan. Estos vaivenes guardan relación con la histórica pendularidad argentina entre proyectos de país antagónicos.

En este marco, Argentina declaró desde 2011 como ilegal la operación de empresas en la plataforma continental de las Islas Malvinas sin el permiso de autoridades argentinas y se definieron una serie de penalidades (Ley N° 26.659/11 y su modificación mediante la Ley N° 26.915/13). Frente al incumplimiento de esta legislación, dado que las empresas hidrocarburíferas continuaron operando allí, la Secretaría de Energía de la nación adoptó una serie de resoluciones entre 2012 y 2015 declarándolas ilegales e inhabilitándolas por 20 años para realizar actividades en territorio argentino. Sin embargo, según señala Natalizio (2021), esta legislación fue quebrantada en 2019, en el último año de gobierno de Macri, mediante la adjudicación de permisos de exploración a raíz del Concurso Público Internacional Costa Afuera N°1 (“Ronda Argentina 1”), una nueva campaña exploratoria de los espacios

marítimos argentinos, que se ubican entre los más grandes e inexplorados del mundo⁶. Se concedieron permisos a dos compañías petroleras que infringían lo establecido en aquella ley: Tullow Oil y Equinor. La primera, británica, que había tenido participación en 2007 en siete licencias ilegítimas isleñas al sur y oeste de Malvinas, obtuvo en la licitación argentina de 2019 tres áreas en la Cuenca Malvinas Oeste (MLO-114 y 119, en un consorcio con la argentina Pluspetrol y la alemana Wintershall⁷, y MLO-122, en soledad), ubicándose las dos primeras a una distancia de 100-150 km de las Islas Malvinas, en una misma formación geológica a la licitada ilegalmente por el gobierno malvinense. La segunda, petrolera nacional noruega (antigua Statoil), contaba en su directorio con Anne Drinkwater, quien fuera directora de Tullow entre 2012 y 2018, y se desempeñara como asesora petrolera del gobierno isleño entre 2013 y 2019 (Bernal, 2019).

En fin, entre 2021 y 2022 se sancionó a tres empresas por operar ilegalmente en la plataforma continental argentina, siendo Navitas una de ellas. De este modo, sumando las sanciones de 2012-2015 y 2021-2022 ya son más de diez las compañías sancionadas con multas e inhabilitaciones (Dinatale, 2022)⁸. No obstante, ante el giro político argentino luego de las elecciones de 2023 y a raíz del acuerdo Mondino-Lammy, en el reporte empresarial de Rockhopper⁹ (2024) publicado dos días después del comunicado conjunto, el director ejecutivo de la compañía, Samuel Moody, festejó el acuerdo de cooperación. Ello revela lo funcional que resultan este tipo de acuerdos de cooperación argentina con una potencia imperialista que usurpa casi un cuarto de su territorio¹⁰ y que en base a su poderío asentado en la “Fortaleza Malvinas” proyecta poder sobre el Atlántico Sur y sobre la Antártida; esto es, una de las grandes pujas territoriales próximas en este siglo en curso, en donde también se juega una carrera por el acceso a sus RNE.

Acerca del petróleo antártico

El “continente blanco” representa el último por conocer y dominar para el ser humano, y se estima actualmente como reservorio del 70-80% del agua

dulce del planeta (un recurso esencial de proyectada escasez futura), en forma de hielo, y de importantes RNE energéticos, mineros y en materia de biodiversidad. Desde 1961, el continente se encuentra regido por el Tratado Antártico, que lo reserva para la paz y la ciencia, y congeló los reclamos de soberanía, en una experiencia pionera de gobernanza global que obedecía a una lógica de seguridad internacional en el marco de la Guerra Fría. Siete Estados han reivindicado soberanía sobre áreas antárticas: Argentina, Chile, Reino Unido, Noruega, Francia, Australia y Nueva Zelanda, mientras que las dos superpotencias de entonces, EE.UU. y la Unión Soviética, se reservaron el derecho de realizar su propio reclamo, considerando que tienen fundamentos para ello.

La cuestión petrolera en el sexto continente fue cobrando importancia a raíz de las crisis del petróleo de 1973-79, con motivo de lo cual buques de investigación oceanográfica de numerosos países emprendieron estudios de búsqueda de yacimientos petrolíferos, sobre todo cuando se tuvo conocimiento de que técnicos norteamericanos habían logrado extraer gas de un yacimiento subterráneo cerca de la base estadounidense MacMurdo Sud, lo que despertó el interés de las empresas vinculadas al negocio petrolero (Biangardi, 2017). Sin embargo, las dificultades tecnológicas del momento y los altos costos económicos que ello implicaba, sumado a los hallazgos hidrocarburíferos en regiones mucho más accesibles postergaron la continuación de aquellas prospecciones. Señala Damsky (2019) que la mayor probabilidad de encontrar hidrocarburos es en la plataforma submarina de las cuencas de los mares de Weddell, Amundsen, Bellingshausen y Ross, como también en la barrera de hielo de Amery, sin descartarse otras áreas, especialmente en la Antártida occidental.

En 1976, los Estados signatarios del Tratado definieron imponer una moratoria a la exploración y explotación de los minerales antárticos, y ello se reforzó años después con el Protocolo sobre Protección del Medio Ambiente del Tratado Antártico (o Protocolo de Madrid), firmado en 1991 y que entró en vigor en 1998, el cual prohíbe la exploración y explotación comercial de

tales recursos, exceptuando las exploraciones con fines científicos¹¹. Como señalan Civale y Valenti Randi (2024), un estudio de 1991 del Servicio Geológico estadounidense realizó una estimación de una importante cantidad de recursos de petróleo y gas (19 mil millones de barriles de petróleo recuperable y 106 billones de pies cúbicos de gas), fundamentalmente en el Mar de Weddell, presentando datos muy similares a los que se anunciaron con la rimbombante noticia del 11 de mayo de 2024, la cual despertó grandes suspicacias. La gran prensa mundial rotuló como “el hallazgo petrolero del siglo” al presunto descubrimiento de reservas por parte de Rusia en la Antártida, en el orden de los 511 mil millones de barriles de crudo, un extraordinario volumen que duplicaría las reservas de Arabia Saudita. La ubicación del presunto hallazgo despertó rispideces, al tratarse de la plataforma submarina en el Mar de Weddell, en una zona en que se superponen los reclamos de soberanía de Argentina, Chile y Reino Unido¹², como se puede observar en la Figura 2.

Al indagar en el trasfondo de esta noticia, se advierte que los hechos refieren al debate del Comité de Auditoría Ambiental de la Cámara de los Comunes británica en una sesión especial –filtrado por el diario conservador The Telegraph (Leake, 2024)– sobre la exploración petrolera rusa en la región polar, con relación al trabajo de exploración del buque de investigación Akademik Alexander Karpinsky en una campaña de 2020. El buque es propiedad de Polar Marine Exploration & Expedition JSC, plataforma de apoyo naval e investigación científica en operaciones marítimas que opera el holding ruso de exploración geológica RosGeo, una empresa controlada por el Estado.

Según la lectura que aquí se sostiene, se trató de una operación de prensa con claras implicaciones geopolíticas, en plena agudización de las contradicciones estratégicas y la guerra mundial híbrida. En primer lugar, el presunto masivo descubrimiento de petróleo ruso no es nuevo, sino que –como se señaló–, esos recursos ya eran conocidos desde la estimación estadounidense de 1991. En segundo lugar, de



Fig. 2. Representación británica de la ubicación del “hallazgo petrolero del siglo” y de las reclamaciones de soberanía superpuestas en la Antártida. Fuente: extraído de Amalaraj (2024).

ninguna manera se puede hablar de reservas, como se presentó mediáticamente, por tratarse de exploraciones sísmicas preliminares, sin efectuarse estudios más específicos ni perforaciones –en este caso, del subsuelo marítimo antártico¹³, mientras que no se presentaron estimaciones de las posibilidades de recuperación de esos recursos potenciales.

Cabe señalar que, para que un recurso hidrocarburoso sea considerado reserva, su explotación a lo largo de la vida del reservorio debe ser rentable y comercialmente atractivo para el mercado o el correspondiente Estado. Y si bien la tecnología avanza a paso firme hacia formas de extracción de petróleo y gas en formaciones que presentan dificultades crecientes (de esquistos, compactas, arenas bituminosas, en aguas profundas, etc.), la Antártida presenta altos costos logísticos y financieros para este tipo de actividad, con una gran distancia de los principales centros de consumo, lo cual genera una

gran complejidad para la potencial explotación de los recursos hidrocarburoso. La prensa occidental buscó trazar un paralelismo con la situación del Ártico, en donde el deshielo producido a raíz del cambio climático ha generado las condiciones para que se comience a extraer petróleo, siendo Rusia uno de los principales jugadores allí, junto a Estados Unidos y Noruega (Martínez y Rosa, 2024). Sin embargo, las condiciones son muy distintas, ya que además de una ubicación más próxima a los grandes centros de consumo, el Ártico presenta una situación jurídica diferente, sin un tratado internacional como el antártico (Civale y Valenti Randi, 2024).

Luego, al inscribir contextualmente el anuncio del “hallazgo petrolero del siglo”, se observa que ello se produjo una semana antes de la 46ª Reunión Consultiva del Tratado Antártico (RCTA) en Kochi, India. La noticia buscó generar sospechas acerca de una posible violación rusa del Protocolo de Madrid, lo que implicaría

un mapeo sísmico del lecho con miras a la extracción y comercio de hidrocarburos en lugar de tratarse de una mera investigación científica. Rusia, por su parte, negó estas acusaciones, afirmando que no se realizó ningún tipo de perforación, y que esos estudios fueron informados a todas las partes del Tratado¹⁴. Mariano Memolli, quien se desempeñó como director nacional del Antártico de la Argentina entre 2003 y 2016, ha sugerido que este hecho buscó forzar cambios en la gobernanza antártica en beneficio de la posición anglosajona, buscando cambiar el mecanismo de decisión de unanimidad por votaciones de mayorías, algo inconveniente para Argentina por el conflicto en el Atlántico Sur (Radio Gráfica, 2024).

Por su parte, señala Brignoni (2024) que en muchas embajadas se considera este hecho como una “operación de contrainteligencia británico-estadounidense” destinada a justificar la publicación posterior de un memorándum de seguridad nacional de EE.UU. para la región antártica (del 17 de mayo de 2024), luego de 30 años, en busca de reforzar su presencia militar y ampliar su flota de rompehielos “para complementar la base de la OTAN [Organización del Tratado del Atlántico Norte] en Malvinas y su control operacional sobre el Atlántico Sur y la Antártida”. Ello guarda relación con la ofensiva atlantista que se advierte en los últimos tiempos sobre toda esta región en disputa, frente a la creciente presencia china y rusa, y facilitada por el alineamiento pro-occidental sumiso y subordinado del gobierno argentino de Milei y sus políticas de destrucción o paralización de capacidades nacionales y estatales (Bilmes, 2024).

En esta nueva etapa de “relaciones carnales” que se advierte en materia geopolítica, diplomática, de seguridad y defensa, se destacan a este respecto las visitas al país de la jefa del Comando Sur estadounidense, Laura Richardson, y el anuncio de abril de 2024, junto a Milei, de una base naval conjunta en Ushuaia para constituir un polo logístico antártico. Si bien ello parece no haber prosperado, debido a los procedimientos institucionales necesarios y las ambivalencias gubernamentales posteriores, muestra

claramente la vocación colonial de la nueva administración, máxime cuando ello cambiaría la naturaleza de un proyecto del anterior gobierno, en el que el carácter integrado de esa base naval refería a las FF.AA. argentinas, no a otro Estado, y que fue concebido para ampliar las capacidades logísticas y recursos para oficiar de “verdadero eje de ese puente hipotético que nos une con la Antártida”, según expresó el exministro de Defensa argentino Jorge Taiana (Bilmes y Cisilino, 2024).

Es que la capital de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (provincia que representa el “corazón” del país¹⁵), que fuera hasta hace unos años la ciudad más austral del planeta, tiene una ubicación estratégica debido a su proximidad con la península antártica (a mil km² aprox.). Como señala Eissa (2024), las Islas del Atlántico Sur y el sector oriental de la Isla Grande de Tierra del Fuego están en el centro de un escenario estratégico, por lo cual se había definido en la Directiva de Política de Defensa Nacional del año 2021 y el Libro Blanco de la Defensa del año 2023, bajo el anterior gobierno, como un mismo sistema geoestratégico a la Patagonia argentina, el Sector Antártico Nacional, el Atlántico Sur y las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes.

En fin, resulta indudable que estos hechos se inscriben en la aguda puja geopolítica mundial, potenciada luego de la nueva fase de la guerra en Ucrania, desde 2022, suerte de enfrentamiento en territorio secundario entre la OTAN y Rusia. Al respecto, señalan medios occidentales que la gobernanza de las regiones polares se vio fuertemente afectada a raíz de la guerra en Ucrania¹⁶, a la par que expertos alertan que puede terminar primando la competencia en lugar de la colaboración en conservar la integridad de la Antártida (Mercopress, 2024). A ello se suma que, el 22 de febrero de 2024, un par de meses previo al anuncio del presunto “hallazgo petrolero del siglo”, con motivo del cumplimiento de dos años de la ofensiva rusa en Ucrania, el Departamento de Estado estadounidense publicó una

nueva lista de sanciones a entidades, bienes y personas rusas, entre los cuales se encontraba el holding geológico RosGeo. A la par, se advierte en los últimos años la amenaza estratégica que representa para la hegemonía estadounidense-británica y occidental el vertiginoso ascenso de la República Popular China, en alianza con Rusia y los poderes emergentes (Merino et al, 2024). Este cuadro general se manifiesta claramente en la región bajo estudio, con una encendida diatriba por parte de los medios británicos alertando sobre la expansión de las capacidades chino-rusas en el Ártico y la Antártida. En efecto, Rusia es uno de los principales jugadores en el “continente blanco”, habiendo heredado los importantes desarrollos de la extinta Unión Soviética, y cuenta con 5/6 bases permanentes y 8 de temporada, mientras que China, que inició su presencia antártica recién en 1981, viene desarrollando importantes avances en su estrategia de posicionamiento antártico e inauguró recientemente su quinta base, igualando en número las establecidas por Estados Unidos (Pappini y Morinigo, 2021).

CONCLUSIONES

Se ha buscado destacar en este trabajo el creciente papel que –aún– juega el petróleo en la carrera en curso por el acceso y la disponibilidad sobre RNE, en general y con especial foco en el Atlántico Sur y la Antártida. Se trata de regiones que presentan un gran valor estratégico, renovado ante la transición geopolítica contemporánea. Recapitulando lo planteado, se observa que la cuestión petrolera está jugando un rol relevante en los territorios del Atlántico Sur y la Antártida con conflictos de soberanía, esto es, en las aguas de las Islas Malvinas, usurpadas a la Argentina por Reino Unido en 1833, y en el sector antártico en que se solapan, parcial o totalmente, las reclamaciones de Chile, Argentina y Reino Unido.

Con respecto a Malvinas, desoyendo las resoluciones de Naciones Unidas, la vieja potencia imperial ha avanzado en forma unilateral y sistemática para usufructuar los RNE petroleros y pesqueros. En

aguas circundantes a las islas, el gobierno –ilegítimo y de ocupación– isleño y un consorcio británico-israelí se aprestan en la actualidad a iniciar la fase de extracción petrolera en el proyecto Sea Lion, luego de décadas de prospecciones y exploraciones del gran potencial hidrocarburífero de la zona. Ello podría acrecentar el valor estratégico de la zona y convertir a Malvinas en un punto de abastecimiento energético mundial. En este marco, la reorientación geoestratégica argentina, de alineamiento sumiso con EE.UU. e Israel, ha generado excelentes condiciones para los intereses británicos y de toda la OTAN en el Atlántico Sur y el extremo sur del continente americano, en donde se juega también la constitución de la “puerta de entrada” al sexto continente, reservorio de preciados RNE.

A la par de lo anterior, el recrudecimiento de la puja geopolítica impacta también en la Antártida, en torno a lo que se generan pujas y medidas que tensionan la cooperación internacional que ha regido al continente desde los años ‘60. El presunto descubrimiento ruso de petróleo en las aguas del Mar de Weddel despertó gran resonancia y polémicas. La explotación de los recursos hidrocarburíferos antárticos está vedada –al menos– hasta 2048, y la viabilidad técnica y comercial de esos recursos no estaría garantizada. No obstante, la carrera por RNE ha vuelto a despertar tanto las alarmas como las pretensiones por usufructuar tales recursos. Si bien los reclamos de soberanía en el “continente blanco” están congelados desde la entrada en vigor del Tratado Antártico, las naciones con presencia antártica avanzan posiciones para instituir hitos de soberanía (tanto materiales como simbólicos), y la acelerada transición geopolítica contemporánea puede impactar en una eventual modificación o erosión del STA, máxime si en un futuro próximo la escasez de RNE y el avance tecnológico volviera rentable la explotación de los recursos antárticos.

Para finalizar, cabe destacar que es mucho lo que está en juego en el “sur del sur”, esto es, las zonas más australes del continente americano, el Atlántico sudoccidental y la Antártida, en un mundo atravesado

por una acelerada transición geopolítica en su etapa de caos sistémico, guerra mundial híbrida, agudización de los conflictos y la puja por los RNE.

Se entiende aquí que se trata de un asunto de primer orden para la Argentina, lo cual demanda, en las antípodas de la orientación estratégica actual, retomar y profundizar la concepción austral como sistema geoestratégico y el despliegue de políticas soberanas, a la par que la necesidad de elaborar y ejecutar un Plan Soberano del Sur, articulando presencia estatal, poblamiento y desarrollo¹⁷. A su vez, entendemos que ello concierne también a toda América Latina y el Caribe y tiene claras implicaciones para el denominado Sur Global. Es por ello que Malvinas, cruda expresión de la pervivencia del colonialismo en pleno siglo XXI, del despojo de los RNE y la militarización de nuestros territorios, se ha constituido en causa regional y global, apoyada por las fuerzas multipolares y reemergentes. Ello se liga con las iniciativas de cooperación suramericana en torno a la Antártida, desde mediados de siglo pasado¹⁸, lo cual resulta clave para hacer frente de forma mancomunada a la carrera entre las grandes potencias por los RNE.

En fin, las posiciones y asientos estratégicos en toda la gran región objeto de este estudio pueden jugar roles importantes en las disputas venideras en la reconfiguración geopolítica y geoeconómica contemporánea.

NOTAS

¹ El consumo de combustibles fósiles como porcentaje de las fuentes primarias de energía se ubica por encima del 80% del total, siendo el petróleo la fuente más utilizada, seguida por carbón y luego por gas natural. Lejos aún se ubican las fuentes emergentes como nuclear, hidroeléctrica, solar y eólica (EI, 2024).

² Se llegó a hablar de la aparición de un “segundo Mar del Norte”, en referencia a los grandes depósitos de petróleo y gas que Noruega y

Reino Unido descubrieron entre 1969 y 1971 en sus respectivas plataformas continentales y que jugaron un papel de relevancia en su desarrollo económico.

³ En general, las grandes petroleras han preferido en los últimos tiempos mantenerse al margen para no entrar en conflicto con el gobierno argentino, más aún a raíz del boom de la formación Vaca Muerta.

⁴ El proyecto prevé perforar 23 pozos a 1500 pies de profundidad (equivalente a 450 metros) para acceder hasta 500 millones de barriles en un primer tramo.

⁵ Autores como Magoc (s.f.) objetan que estas estimaciones pueden estar “infladas” debido a especulación bursátil de Rockhopper, cuyas acciones se valorizaron enormemente con motivo del anuncio de 2010. En forma análoga, Livingston (2022) indica que la propaganda acerca de Malvinas como el “nuevo Mar del Norte” se basaba en estimaciones exageradas de su potencial económico para ganar apoyo político británico.

⁶ Argentina cuenta con nueve cuencas marinas, la explotación se ha concentrado en la Cuenca Austral, de la cual se extrae actualmente alrededor del 15% del gas natural que se consume en el país, y que compone las zonas marítimas situadas entre Tierra del Fuego, Santa Cruz y Malvinas (Kataishi y Welsch, 2022).

⁷ Más recientemente, en 2024 Wintershall vendió cerca de la totalidad de sus activos globales a la británica Harbour Energy, la cual pasaría a operar en Vaca Muerta y el proyecto Fénix, en las aguas de Tierra del Fuego. Ello ha despertado rispideces, dado que Harbour realizó exploraciones entre 2010 y 2021 con licencia ilegal británica en Malvinas.

⁸ Falkland Oil and Gas LTD, Rockhopper Exploration PLC, Borders and Southern Petroleum

PLC, Argos Resources LTD, Desire Petroleum PLC, Premier Oil PLC, Noble Energy Falklands LTD, Noble Energy Inc, Edison International SPA, Chrysaor Holdings LTD, Harbour Energy PLC y Navitas Petroleum LP.

⁹ Rockhopper, que absorbió en 2015 a FOGL (la cual había comprado las licencias de Tullow en 2007), detenta el mayor porcentaje de áreas offshore circundantes a Malvinas, en base a licencias y conocimientos que adquirió de sus predecesoras Shell y Tullow.

¹⁰ Se cuentan en esta estimación espacios terrestres y marítimos. Véase al respecto: Ganeau (2022).

¹¹ Es a raíz de la adopción de estos Protocolos y Convenciones conexos al Tratado que se fueron agregando al mismo, regulando otros aspectos, que se habla hoy de Sistema del Tratado Antártico.

¹² Otro motivo de controversia fue que en esa zona marítima de la península antártica y el arco sur de Scotia, Argentina y Chile vienen planteando desde 2017 la aprobación de un área marina protegida, siendo objetada por Rusia y China.

¹³ Según trascendió, se llevó a cabo un estudio de reflexión sísmica puntual de profundidad común de 3450 kilómetros lineales en combinación con mediciones gravimétricas e hidromagnéticas, así como mediciones asociadas de la topografía del fondo marino utilizando un ecosonda multihaz.

¹⁴ Como señala Eissa (2024), también David Rutley, Subsecretario de Estado Parlamentario para las Américas, el Caribe y Territorios de Ultramar británico, dio cuenta de ello al ser consultado en el Parlamento.

¹⁵ Es la provincia más grande y centro del país bajo el mapa bicontinental de la República Argentina.

¹⁶ En las RCTA de 2022 y 2023, en Alemania y Finlandia, ya se habían aplicado medidas de protesta y crítica contra Rusia, o directamente la negación de la visa a científicos rusos.

¹⁷ Véase al respecto Armúa et al. (2023).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baruj, G.; Drucaroff, S. (2018). Estimaciones del potencial económico del océano en Argentina. Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Bernal, F. (2011). Malvinas y petróleo: una historia de piratas. Capital Intelectual.
- Berardi, L. (2022). La Cuestión Malvinas: la incidencia de los hidrocarburos y las empresas transnacionales en la disputa por la soberanía. *Estudios Internacionales*, 54(203).
- Biangardi, C. A. (2017). Cuestión Malvinas. A 35 años de la guerra del Atlántico Sur. *Dunken*.
- Bilmes, J.; Kataishi, R. (2023). Hidrocarburos costa afuera: desarrollo y soberanía en disputa en el Atlántico Sur. I Congreso del Pensamiento Nacional Latinoamericano, 8-10 de junio de 2023, Lanús, Argentina.
- Bilmes, J. (2024). Carrera por los recursos estratégicos y ofensiva atlantista neocolonial en el "sur del sur": Malvinas, Atlántico Sur y Antártida. IX Conferencia de Estudios Estratégicos, 2-4 de octubre de 2024, CIPI, Cuba.
- Bilmes, J.; Cisilino, J. M. (2024). "La Argentina tiene que ser defendida": Entrevista a Jorge Taiana. *Malvinas En Cuestión*, (3), e020.
- Caplan, S.; Eissa, S. (2015). Análisis estratégico del Sistema Malvinas, Antártida y Atlántico Sur. Documentos de Trabajo N° 28. Escuela de Defensa Nacional.
- Damsky, J. M. (2019). El pivote antártico: supervivencia o conquista por sus recursos. Fundación CICCUS.

- Fernández Durán, R.; González Reyes, L. (2018). En la espiral de la energía. Volumen I: Historia de la humanidad desde el papel de la energía (pero no sólo). Libros en Acción/Baladre.
- Gandarilla Salgado, J.; Jalife-Rahme, A.; Ceceña, A.; Borón, A.; Bruckmann, M. (2016). Geopolítica e integración regional. América Latina en el sistema-mundo. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Ganeau, E. L. (2022). La presencia militar británica en las Islas Malvinas. Documento del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Garré, N. (coord.) (2022). Importancia geopolítica del Atlántico Sur, Islas Malvinas y Antártida. Universidad de la Defensa Nacional, Argentina.
- Guerrero, A. L. (2016). La nueva geopolítica de la energía en la región sudamericana. Tendencias, actores y conflictos en la industria del gas. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional del Sur, Argentina.
- Kataishi, R.; Welsch Casagni, C. (2022). Hidrocarburos. En AA.VV. Una Nación en el Mar: la proyección argentina desde la Cuenca del Plata al Polo Sur a través de Malvinas y el Atlántico Sudoccidental. OCIPLEX.
- Klare, M. (2003). Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global. Urano.
- Livingstone, G. (2022). Oil and the Falklands/Malvinas: oil companies, governments and Islanders. The Round Table, 111:1, 91-103.
- Martínez, L. E.; Rosa, M. (2024). Desafiando el peak oil en la era del antropoceno a través de la explotación de hidrocarburos en la región ártica (1996-2021). En M. C. Zilio y G. M. D'Amico (coords.). ¿Un mundo desbordado? Narrativas del Antropoceno. Imago Mundi.
- Memolli, M. (2021). Los desafíos antárticos de la Argentina en el siglo XXI. Ciencia, Tecnología y Política, 4(6), 056.
- Merino, G. E.; Barrenengoa, A.; Bilmes, J. (2024). China en el (des)orden mundial. La transición histórico-espacial y el nuevo momento geopolítico desde una perspectiva latinoamericana. Batalla de Ideas.
- Ortega, F. (2022). Bajo un mismo Sol y sobre un mismo mar. Disputas geoestratégicas y en torno a los recursos pesqueros en Malvinas y el Atlántico Sur (2015-2021). XXII Jornadas de Investigación y Enseñanza de la Geografía, 8 y 9 de abril de 2021, Ensenada, Argentina.
- Pappini, V.; Morinigo, R. (2021). Políticas de China y Rusia en el Continente Antártico y posibles impactos frente a la modificación del status quo. En J. A. Rial (coord.). X Congreso de Relaciones Internacionales del IRI. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- Silva, H. (2024). Conflicto Venezuela y Guyana: Esequibo, petróleo e imperialismo. Recortes de la coyuntura mundial, II (1), LEHC-UFRJ, 98-107.
- Varela, D.; Altieri, M. (2022). Hacia una estrategia territorial integral de la Argentina: la cuestión energética en las Islas Malvinas. En: AA.VV. Malvinas, 40 años. Editorial Manuel Belgrano del Ministerio de Economía, República Argentina.

FUENTES CONSULTADAS

- Amalaraj, P. (May 19, 2024). The scramble for Antarctica's black gold... Daily Mail. <https://n9.cl/ouhxw>
- Armúa, G.; Atencio, G.; Bilmes, A.; Bilmes, J.; Buda, V.; Cazal, V.; Irigoyen, A.; Kataishi, A.; Liaudat, S.; Yebra, A. (25 de agosto de 2023). Argentina | La soberanía en peligro: hacia un Plan Soberano del Sur. Periodismo Internacional Alternativo. <https://n9.cl/xp6a9>
- Bernal, F. (14 de octubre de 2019). Tullow Oil, la británica que legitimó al gobierno kelper, ya cuenta con permisos de exploración. OETEC. <https://n9.cl/hsd58>
- Brignoni, M. (28 de mayo de 2024). La Antártida y el Atlántico Sur en la geopolítica global. Tektónikos. <https://n9.cl/yq97b4>

Civale, M. L.; Valenti Randi, M. (17 de mayo de 2024). ¿Descubrimiento de petróleo en la Antártida? OCIPEx. <https://n9.cl/w6z9c>

Dinatale, M. (6 de octubre de 2022). Malvinas: ya son 10 las petroleras sancionadas por Argentina por operar en las islas. El Cronista. <https://n9.cl/7w6s9>

EI (2024). Energy Institute Statistical Review of World Energy 2024. | 73rd edition.

Eissa, S. (2 de junio de 2024). El tuerto y los ciegos. Las reservas de la Antártida y el sur argentino en el centro de un escenario estratégico. El Cohete a la Luna. <https://n9.cl/xjbo3>

Falkland Islands Government (2024). Production Licence Status as of 30th October 2024. Department of Mineral Resources. <https://n9.cl/g8dg03>

García Vega, M. A. (25 de septiembre de 2024). El León Marino ruge en las Malvinas por 1.700 millones de barriles de petróleo. El País. <https://n9.cl/n3fbk>

Leake, J. (May 11th, 2024). Russia finds vast oil and gas reserves in British Antarctic territory. The Telegraph. <https://n9.cl/a1mzc>

Magoc, A. (s.f.). Petróleo. Museo Malvinas e Islas del Atlántico Sur. <https://n9.cl/8kw9k>

Mercopress (May 14th, 2024). Russia claims to have found huge oil reserves in Antarctica; UK feels it could mean a complete new ball game. <https://n9.cl/1j3oj>

Natalizio, J. (17 de mayo de 2021). Malvinas, Mar Argentino y la invasión británica. Radio Gráfica. <https://n9.cl/3sw63u>

Pearcey, E. (September 30, 2024). UK can't stop Falkland Islands extracting million of barrels of oil. Offshore Technology. <https://n9.cl/tw91y>

Radio Gráfica FM 89.3 (17 de mayo de 2024). ¿Rusia encontró petróleo en la Antártida? Entrevista a Mariano Memolli. YouTube. <https://n9.cl/51zy7>

Rockhopper Exploration plc. Half-Year Results for the Six Months Ended 30 June 2024.

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

CONICET por ser la institución para la cual trabajo como becario postdoctoral de investigación.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



The relaunch and conclusion of EU-Mercosur trade negotiations through the lens of Brazil and Argentina (2010-2019)¹

El relanzamiento y la conclusión de las negociaciones comerciales UE-Mercosur a través del prisma de Brasil y Argentina (2010-2019)

M. Sc. José Victor Ferro

Bachelor's degree in Social Sciences from the University of São Paulo (USP). Master in Latin American Studies from the University of Stockholm, University of Salamanca and Université Paris 3 Sorbonne-Nouvelle. Researcher associated with the Observatory of Regionalism (ODR), Interinstitutional Graduate Program in International Relations "San Tiago Dantas" (Unesp/Unicamp/PUC-SP). Stockholm University, Stockholm, Sweden. ✉ jose.victor.ferro@gmail.com

 [0009-0003-7933-3165](https://orcid.org/0009-0003-7933-3165)

How to cite (APA, seventh edition): Ferro, J. V. (2025). The relaunch and conclusion of EU-Mercosur trade negotiations through the lens of Brazil and Argentina (2010-2019). *Política internacional*, VII (Nro. 1), 23-39. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14452821>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14452821>

RECIBIDO: 10 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 12 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

ABSTRACT *In 2019, the EU and Mercosur reached a preliminary agreement on bilateral trade liberalization. While still an agreement in principle, pending official signatures from representatives on both sides, it marked a significant milestone that brought a negotiation process—initiated in 1999—to a close. This article aims to analyze the relaunch of these negotiations, which initially spanned from 1999 to 2004, followed by a pause until 2010, and ultimately concluded in 2019. It examines the positions of Brazilian and Argentinian foreign policies toward EU trade talks, focusing on how each country's development model and integration strategy shaped their national stance on these negotiations. Our analysis concludes that there were two distinct phases in the negotiation period from the relaunch through to its conclusion.*

Keywords: *Brazilian foreign policy; Argentinian foreign policy; EU-Mercosur*

RESUMEN En 2019, la UE y Mercosur alcanzaron un acuerdo preliminar sobre la liberalización del comercio bilateral. Aunque todavía se trata de un acuerdo de principio, pendiente de las firmas oficiales de los representantes de ambas partes, marcó un hito significativo que puso fin a un proceso de negociación iniciado en 1999. Este artículo pretende analizar el relanzamiento de estas negociaciones, que inicialmente abarcaron de 1999 a 2004, siguieron una pausa hasta 2010 y finalmente concluyeron en 2019. Se examinan las posiciones de las políticas exteriores brasileña y argentina respecto a las conversaciones comerciales de la UE, centrándose en cómo el modelo de desarrollo y la estrategia de integración de cada país determinaron su postura nacional en estas negociaciones. Nuestro análisis concluye que hubo dos fases distintas en el período de negociación, desde el relanzamiento hasta su conclusión.

Palabras clave: Política exterior brasileña; Política exterior argentina; UE-Mercosur

INTRODUCTION

In June 2019, the European Union (EU) and Mercosur reached a preliminary agreement to establish a strategic partnership. This partnership was structured around three main pillars: trade and commerce, political dialogue, and cooperation and development aid. These elements exemplify what has been called the fourth generation of EU agreements (Trein & Cavalcanti, 2007; Caballero, 2022). Politically and economically, the deal carried significant weight. On the political side, the agreement was viewed as a countermeasure to the rising tide of protectionism, which had been fueled by escalating tensions between China and the United States (US) (Álvarez & Zelicovich, 2020; Rodríguez & Sanahúja, 2019). From an economic perspective, the trade deal was notable for two key reasons. First, it aimed to establish one of the world's largest free trade areas, encompassing nearly 800 million people and a quarter of the global GDP. Second, the agreement's commercial provisions were comprehensive, covering sanitary and phytosanitary measures (SPS), technical barriers to trade (TBT), the liberalization of services and investment, access to government procurement, intellectual property rights, and other areas.

The negotiations for the agreement, nonetheless, started 20 years before, in 1999. Given the contrast of both blocs' economies and commercial interests, the most troublesome pillar of the negotiations was inevitably the commercial one, being the main responsible for the slow movement of the whole process.

In any case, the period from 1999 to 2019 does not represent a continuous process of trade negotiations. Indeed, the negotiations that started in 1999 reached an impasse in October 2004, when the deadline for achieving a deal was attained without a satisfactory conclusion for the sides. The deadline for the conclusion of the trade talks was established by the 2003 Brussels Work Program and coincided with the end of the Prodi Commission, which had been granted the mandate for the negotiations (Arana, 2017). From 2005 to 2010, there was a hiatus in the negotiations, with some minor intents of resuming talks (Araújo, 2018).

With the failure to achieve a deal at the multilateral level and the constant economic growth of the of Mercosur members, the interest to resume negotiations became more apparent on both sides of the Atlantic. Finally, in 2010, under the Argentinian pro-tempore presidency of Mercosur, the negotiations were resumed, but under a whole new different logic. While in the first negotiation phase (1999-2004), the European fear of losing markets for the US – which was negotiating the FTAA with Mercosur under the “4+1” framework – predominated, during the phase inaugurated in 2010, the EU operated under a less defensive logic, seeking to expand its market in countries that were constantly growing, stimulated by the commodity boom. In Mercosur, the logic was also different given the exhaustion of the multilateral trade talks and the intensification of the interventionist agenda in its leading member states, Brazil and Argentina.

While the early phase of the trade negotiations has been covered by academic works, such as Savini (2001), Ventura (2005), and Araújo (2018), more recent works tried to comprehend the whole negotiation process, embracing its twenty-year duration (Álvarez & Zelicovich, 2020; Rodríguez & Sanahúja, 2019). With this article, we aim to concentrate on the second phase of the trade negotiations between Mercosur and the EU, emphasizing the perspectives of the South American bloc's leading economies, Brazil and Argentina. Indeed, we envisage looking at the position of both countries vis-à-vis the negotiations with the EU through the lens of foreign policy analysis that observe interrelation of international insertion strategies and development models.

Therefore, besides this short introduction, this work is subdivided into four sections. Firstly, we will comment on the theoretical framework that will underpin our analysis. We propose to view the relaunch of the negotiations in two subperiods. On the one hand, from 2010-2015, the negotiations just focused on normative and regulatory terms, with no further advancements in terms of offer exchanges. During that phase, Brazilian and Argentinian government developed internally and externally their neo-developmental agenda, which enforced their defensive posture in the talks with the EU. On the other hand, from

2016-2019, with the inauguration of new-right governments in both countries, the liberalizing program was enforced internally and externally, leading Brazil and Argentina to less resistant on both countries' defensive interests (e.g. Intellectual property, industrial goods, public procurement) and less demanding on their offensive interests (e.g. Agriculture). Indeed, to conclude the negotiations, both countries ceded on some of its historic positions (Ferro, 2024). The periods of 2010-2015 and 2016-2019 will be the topic of sections two and three, respectively. Lastly, we will develop a short conclusion.

DEVELOPMENT

Theoretical framework

Free Trade Agreements (FTAs) function as both foreign policy and economic policy tools, influencing not only domestic economies but also international relationships. Economic openness through trade deals can create "asymmetrical benefits," boosting certain sectors while harming others (Soares de Lima 2000). This dual role makes it essential to examine the connection between foreign policy and a government's economic agenda, especially in analyzing trade negotiations like those between Brazil, Argentina, and the European Union (EU).

Table 1. Variables of the three dimensions of a development model

Productive Dimension	Financial dimension	Social dimension
1a. Productive structure	2a. exchange rate policy	3a. income distribution
1b. external opening	2b. interest rate	3b. poverty reduction/ employment creation
1c. Trade policy and instruments	2c. inflation rate	3c. Education and Health
1d. FDI criteria	2d. domestic savings	3d. R&D Promotion
	2e. relation internal/ external funding	3e. Infrastructure

■ Based on Actis, Lorenzini and Zelicovich (2016)

To explore this, Actis, Lorenzini, and Zelicovich's (2016) framework for Foreign Policy Analysis (FPA) is adopted. This approach links development models – understood as a strategy of articulating the state and the market for the transformation of a country's productive and social structures – with international insertion strategies – understood as how a country positions itself in the global system. Development models are broken down into three dimensions: productive, financial, and social. These dictate, for instance, how a country integrates its production system with global markets, manages its exchange rate and fiscal policies, and addresses wealth distribution and social welfare. The variables to be analyzed in each of the dimensions of a development model are displayed in Table 1.

Development models fall into three categories: liberal, developmentalist, and neo-developmental. Liberal models emphasize free-market policies, minimal state intervention, and global integration.

Developmentalist models prioritize state-led economic growth and protectionism, while neo-developmentalism blends both, promoting selective global engagement while safeguarding against financial instability.

Each of these models tends to align with specific international strategies, as displayed in table 2. A liberal model often leads to a globalist strategy, seeking full adherence to the international order for economic gains (Escudé, 1995). A developmentalist model leans toward a strategy of impugnation, challenging the global system to protect national interests. Neo-developmentalism favors reforming the system from within, balancing autonomy with global engagement.

As these are just ideal types, our analysis will be guided by these references, but they shall not be always found in empirical terms. In other words, both the development models and international

Table 2. axis of articulation between international insertion strategy and development model

Dev. Model/strategy	Globalist strategy	Strategy of impugnation of international order (autonomy logic)	Strategy of reform of international order
1. Productive dimension	External openness (unilateral or open regionalism)	North-South logic. Closed Regionalism	Selective and strategic connection
2. Financial dimension	Openness for foreign capitals	National Financial control (to avoid external vulnerability)	Creation of alternative spaces in the South-South axis
3. Social dimension	Spillover effect guided by market-drive economy	Positive effects of closed regional integration and cooperation North-South	Widening of regional integration agenda (energy, environment, productive integration)

■ Based on Actis, Lorenzini, and Zelicovich (2016).

insertion strategies mentioned above will be treated as a continuum in our analysis. Therefore, a development model can be more liberal or developmentist-oriented, not perfectly aligning with an ideal type. The same is valid for the international insertion strategies, which makes the use of this framework even more interesting.

A slow restart: the relaunch of the negotiations between the EU and Mercosur (2010-2015)

Following the stalemate of the negotiations at the WTO level, the actions to promote a relaunch of the bi-lateral talks started to take form. In a bi-lateral meeting between Brazilian and Spanish representatives, Brazilian chancellor Celso Amorim, accompanied by his Spanish counterpart Miguel Angel Moratinos, argued that “the uncertainties surrounding Doha [round] led us to pursue the EU-Mercosur agreement with greater commitment. Let’s concentrate our efforts [in it]” (FSP 07/31/2009)². The Commission’s president, João Manuel Durão Barroso (2004-2014), stated that one of the goals of the the 3rd Brazil-EU Summit, which took place in Stockholm in October 2009, was to articulate a way out of the hiatus (FSP 10/05/2009). In the occasion, both Brazilian and European representatives said that the next Spanish Presidency of the European Council was a great opportunity to resume talks (FSP 10/05/2009). The final declaration of the 3rd Brazil-EU Summit clearly stated that both sides “agreed to intensify their work towards the resumption of negotiations with a view to conclude an ambitious and balanced EU-Mercosur Association Agreement” (Brazil & European Union, 2009, p. 6).

Finally, in May 2010, the talks were finally resumed with a new meeting of the Bilateral Negotiations Committee on the 4th. On the European Side, the logic of the new period of the negotiations was different from the 1999-2004 phase: instead of having the defensive interest of securing a market that could fall in the hands of the United States via the FTAA, the EU had instead an offensive interest in Mercosur given its rapid and expressive

growth rates in the 2000s and the challenging scenario the EU faced after the 2008 crisis (Filho, 2018). On Mercosur’s side, especially in Brazil and Argentina, given the continuation and deepening of the neo-developmentist traits in their development models, the logic was close to the one of the 2003-2004 period: conclude a deal with the EU that was “ambitious” but with as little interference as possible in both governments’ autonomy to carry out industrial policies, given their aim of changing the productive structures of their countries and privileging the creation of comparative advantages.

In Argentina, Cristina Fernandez de Kirchner’s endeavors did not only follow her predecessor’s neo-developmental model but also tried to continue it under a scenario of growing economic constraints. After the 2008, commodity prices fell, affecting Argentinian GDP – which fell by 6% in 2009 –, internal market, employment levels and manufacturing production. Following the state-led economic approach she always defended to avoid a worse scenario for the Argentinian economy, the President proceeded to anti-cyclical measures. Therefore, her government not only tried to maintain the fiscal subsidies, high public expenditure, and the macro-economic guidelines of the her predecessor (low interest rate and competitive fixed exchange rates) for the continuation of the re-industrialization effort – aiming to keep to the productive and the financial dimension of her predecessor’s development model –, it increased the state’s presence in the economic activity by renationalizing some companies (ex. Re-gaining the control of YPF from Repsol in 2012) and by promoting welfare measures to tackle the harmful effects of the international crisis. In other words, CFK deepened the state’s role in the social dimension of the development model. Her government augmented wages and pensions, increased government spending on public works, created new social benefits – such as the Universal allocation per Child and the Universal Pregnancy Allowance – and, most importantly, re-nationalized the entire pension system (Belini and Korol, 2020).

Most of the recovery package was maintained by primary monetary issue (Rapoport, 2017). In the end, the expansive range of the fiscal and monetary policies promoted by the government led to an economic recovery at the price of expressive inflationary growth and fiscal imbalances. The fiscal needs of the country pushed the government to reopen the negotiations with the Paris Club to find a solution for the creditors that were not included in the 2005 debt renegotiation. In 2010, the government could finally strike a deal with 93% of the creditors (Belini and Korol, 2020) – overcoming the 73% achieved in 2005 –, but at the price of using national reserves for paying private creditors and financial organizations, which contradictorily left Argentina in a very uncertain financial position.

In summary, CFK tried to continue and even expand her predecessor's neo-developmental model, but the rougher economic scenario led the government to fragilize one of the key aspects of the model's financial dimension: the maintenance of constant twin surpluses (fiscal and external). Both served as an instrument to maintain financial sustainability of the re-industrialization. Given the governments difficulties to promote fiscal adjustments and save foreign reserves (Musacchio, 2015), this inevitably led to an inconsistency inside the Argentinian development model (Actis, Lorenzini, & Zelicovich, 2017).

In Brazil, Lula's final years in office were more ambitious in trying to promote a re-industrialization of the country. With the ascension of his successor, Dilma Rousseff (2011-2016), these policies became even more apparent. Under the effects of the European debt crisis, President Rousseff also promoted an anti-cyclical package – popularly known as “the new economic matrix” – that intensified the neo-developmental character of the Brazilian model. In 2011 and 2012, Lula's successor expanded pro-manufacturing policies by: promoting tax breaks for 15 labor-intensive sectors; expanding credit for enterprises via the Brazilian development bank (BNDES); the launching of the public investment called “Brasil Maior”; implementing a whole package of me-

asures to stimulate national production, including rises in taxes for imported vehicles that used less than 65% of national components and the use of Petrobras and government procurements program to foster national production of equipment, vehicles and medication; altering contracts with energy concessionary companies for cheapening energy prices (Singer, 2015).

Most importantly, another part of the anti-cyclical package was to introduce policies that broke up with the macroeconomic tripod (primary fiscal surpluses, floating exchange rate and inflation target regime), which represented the first clear attempt to alter the financial dimension of the Brazilian development model since the macroeconomic tripod was established by Cardoso's government in 1999. Although Lula's terms progressively carried out a shift from a more liberal development model to one more with more neo-developmental traits, as we previously discussed (Ferro, 2024), his macroeconomic policy framework was still the one inherited from Cardoso's second term – still aiming to attract credibility and promote stability above all. The continuation of the macroeconomic tripod was an obstacle to Lula's reindustrialization efforts and neo-developmental intentions (Cano & Silva, 2010; Bresser-Pereira, 2013). In this sense, President Rousseff tried to consolidate the neo-developmental orientation of the Brazilian development model by attacking the last dimension in which liberal guidelines prevailed.

On the one hand, Rousseff's presidency attacked the monetary leg of the tripod. Under the new president of the Brazilian Central Bank, Alexandre Tombini, appointed by Rousseff, the institution instead of raising interest rates under the context of the European crisis decided to lower progressively the annual interest rate from 12,5% in August 2011 to 7,50 in April 2013. As observes Singer (2015), it was the lowest point it achieved since 1986 and, considering the interannual inflation in the period of 6,59 %, the real interest rate was below the 1% margin. Consequently, from having a

very orthodox handling of the inflationary target system, whose aim was to inspire credibility and stability, Brazil started to have a monetary policy that wanted to favor credit, consumption, and above all productive investment. On the other hand, her presidency also tackled the exchange rate leg of the macroeconomic tripod. From February to May 2012, the central bank acted to devalue the Brazilian currency from 1,65 per dolar to 2,02 per dolar, a drop by 19,52% (Singer, 2015). Such move envisaged to bolster national production and deepen the import substitution endeavors (Bresser-Pereira, 2013).

Given this scenario, although there was renewed interest in both sides of the Atlantic for a trade deal, with re-industrialization at the center of the Brazilian and Argentinian governments – and consequently the necessity of national autonomy for conceiving and implementing it –, it was very difficult for Mercosur to proceed to the consolidation of joint offers. Not even the exclusion of Venezuela from the talks with the EU – as it was still in the process of adapting to the customs unions norms and compromised to accept whatever was negotiated – was an impulse for a common Mercosur proposal. From 2010 to 2012, there were 10 meetings of the Bilateral Negotiations Committee (BNC) with no substantial developments.

Mercosur kept a strategy that rather focused on the normative aspects of the deal and, as BID-INTAL (2011) characterized, there were advances only in the regulatory and normative texts from the 16th to 22nd BNC (2010-2012). Regardless the commercial volume of the bloc's exports to the EU, which represented 19,5% of its total exports, and 17,1% of the Argentinian and 21,5% of Brazilian exports, respectively, (BID-INTAL, 2011), both governments maintained a very tough posture regarding their offensive interests (especially agriculture) whilst they remained not much flexible in terms of access to services, investment, above all, public procurement and property rights. Commitments in such areas could affect national governments' policy space to

promote industrial and development policies. Therefore, Mercosur's bargaining margin with the EU continued to be small and maintaining a normative approach could work as a time-sparer.

Indeed, in line with the Argentinian and Brazilian neo-developmentist agenda and the required national autonomy to consolidate it, the conditionalities that Mercosur had for the negotiations post-relaunch were several. Most of them were centered around the demand to establish the trade pillar of the Association Agreement around the Differential and Special Treatment (DST) – repeating the demand for “asymmetric reciprocity” made at the first phase of the negotiations, from 1999-2004 (Araújo, 2018; Ferro, 2024). Such principle – and legal device inscribed in the 1979's GATT “enabling clause” – provides different treatment for developing countries in FTAs with the developed world. Using the DST as a shield, Mercosur demanded: 1. Longer delays for its trade liberalization schedule, sometimes exceeding ten years (time asked by the EU) and even with extra grace years to adapt for complete liberalization; 2. smaller trade liberalization on its side, which would achieve at least 87% of imported goods from the EU (as it was in September 2004 offer) but could be less than 90% (demanded and offered by the EU in its September 2004 proposal); 3. The GSP (General System of Preferences) to be used as a base tariff for the EU's liberalization offer instead of the Most Favored Nation (MFN) tariff – being the former more reduced than the former; 4. Commitment to a liberalization offer on the EU side that could surpass the 90% of Mercosur exports to the European bloc, improving the 2004 offer; 5. Quotas for agricultural products that could really represent Mercosur's exporting potential with (a) zero in-quota tariff, annual (b) increases for each quota, and that the quota should be managed by the exporter; 6. A guarantee that the EU would not use subsidies for the goods exported to Mercosur or a mechanism that annulate the effects of EU's internal measures for goods exported to Mercosur; 7. An infant industry clause and differentiated rules of origin (BID-INTAL, 2014).

Notwithstanding, to see what could be given to Mercosur, in late-2012, the EU decided that it no longer could discuss without an offer on the table. In October 2012, at the 25th BNC meeting, the EU recognized the limitations of normative-focus approach and pressured Mercosur for presenting an offer on market access, services, investment, and public procurement. The final declaration of the meeting clearly stated that “the EU underlined that it was now necessary to move to the exchange of market access offers on goods, services and investment, and government procurement”, while Mercosur, to advance negotiations, required a ministerial-level meeting (BNC, 2012). Both parties agreed on a bi-regional ministerial-level meeting to occur marginally to the 1st EU-CELAC Heads of State and Government in Santiago in April 2013.

At this point, it is important to observe that the positions about a trade deal inside Mercosur’s leading economies were not entirely convergent. While Brazil and Argentina shared a similar neo-developmentist direction under Rousseff and CFK and both shared the same negative agenda regarding the trade negotiations (with both not much flexible in terms of the themes wished by the EU, such as equal access to public procurement and property rights), the former was more interested in negotiating with EU – and slightly more flexible to its demands. In this sense, the final declaration of the 4th Brazil-EU Summit clearly stressed that “the continued advancement of the negotiation process [with the EU] requires, at this point, the discussion of preferential access to their respective markets, including the exchange of market access offers” (Brazil & EU, 2013).

Three reasons can be appointed for Brazil’s more openness for negotiating with the EU. Firstly, geopolitically, the agreement would be important for Rousseff’s autonomic insertion strategy with a universalist vocation (Lessa & Cervo, 2014). Continuing Lula and Amorim’s foreign policy, which had as a goal to transform Brazil not only into a regional focus of power but also a global actor that could be the intermediary between North-South, the agree-

ment would consolidate the links with the EU – that were already enforced since the 2007 strategic partnership – and strengthen Brazil’s position as interlocutor for South America in a multipolar world order. Secondly, internally, the most important veto players for the negotiations changed their position regarding the agreement. Seeing negotiations of the so-called “mega regional trade agreements”, such as the TTIP³ and RCEP⁴, major Brazilian industrial associations, namely FIESP and CNI, became largely in favor of a trade agreement with the EU in 2012-2013 (Araújo, 2022; Berringer & Forlini, 2018; Singer, 2015; Pose, 2022).

Finally, the economic constraints faced by the Brazilian government were not nearly as intense as the ones faced by the Argentinian government – whose fiscal and external constraints became stronger from 2012 on (Belini & Korol, 2020; Musacchio, 2015). On the one hand, Brazil had more comfortable external situation as the country had paid off all the debts with the IMF in 2006 (IMF, 2024), which allowed a constant growth of its foreign reserves since then (World Bank, 2024). On the other hand, Rousseff tried to avoid fiscal concerns especially since 2013, when her neo-developmentist bid was slowed down. After the 2013 June street protests in Brazil, the President promised expressive expenditure cuts (Singer, 2015).

In any case, at the ministerial-level that took place marginally to the 1st EU-CELAC Summit, Mercosur’s representatives decided that the next BNC meeting would just take place when both sides had their offers. The deadline for presenting an offer on access for goods, services, investments, and public procurement would be primarily the end of 2013 (Filho, 2018).

From 2013 to 2014, the negotiations went into a pause as the challenge was to conform a joint offer despite Argentinian government’s resistance. While Uruguay and Paraguay were ready for exchanging offers and concluding a deal as soon as possible (BID-INTAL, 2014) – as they always had been

–, welcoming the Brazilian openness to conform a common offer, Argentina's resilient position continued to isolate the country in the bloc (Filho, 2018). Still at the end of 2012, when the EU let clear that the negotiations could not go any further without exchanging offers, Argentina was still struggling to define a national liberalization offer and wanted to continue pressing the EU for a clear definition of the conditions before the offers (BID-INTAL, 2014).

The challenge was to conform to a common offer that was considered reasonable, achieving a liberalization of at least 87% of the EU imports – which was the last offer the Southern bloc made to the EU in 2004. It was expected that the four countries presented its offers at a Mercosur ministerial meeting on October 30th in Caracas (OESP 11/10/2013)⁵, but Argentina did not present it by the end of 2013.

The new deadline for Argentina was March 7th, 2014 (OESP, 02/26/2014). When Argentina's offer was disclosed – after reports that Brazil implicitly threatened of activating the possibility of liberalization by national (and not common) lists for a second time⁶–, Mercosur's offer did not reach the 87% target (OESP 05/01/2014). While it was decisive to have larger liberalization margin by Mercosur's leading economies, as they account for majority of the bloc's external trade, Argentina's offer just attained 76% of its imports from the EU. As Brazil, Paraguay, and Uruguay offered respectively a liberalization of 88%, 95% and 92% of their EU imports, the final offer represented just 82% of the trade with the EU (05/28/2014).

Finally, at the Common Market Group Summit in Caracas, on July 29th, the Heads of States of Mercosur member states publicly announced they had achieved a final common offer (Mercosur, 2014). Notwithstanding, the EU, probably expecting that no deal would be reached within Mercosur, did not have a common offer (Filho, 2018). Moreover, the conclusion of Mercosur's common proposal occurred during the European Summer vacation and not far from the European elections, scheduled for October.

In this sense, a meeting between the EU and Mercosur's representatives only took place under the new Commission at the 2nd EU-CELAC Summit in June 2015. At the occasion, the EU delegation and Mercosur's foreign ministers agreed on an offer exchange. Nonetheless, to verify if the offer would subscribe to the principles established by the relaunch of the negotiations (e.g. Better offers than the ones previously presented in 2004), the EU demanded a technical meeting, which took place in Asunción in October 2015. After the Asunción technical encounter, both parties agreed to proceed to exchange offer in May 2016 (BID-INTAL, 2015).

The acceleration and conclusion of the negotiations (2016-2019)

The new governments in Brazil and Argentina decisively sped up the negotiation process with the EU. Presidents Mauricio Macri (2015-2019), in Argentina, and Michel Temer (2016-2019), in Brazil, were precisely affiliated to liberalism ideologically. Nonetheless, their liberalism manifested itself not only in their rhetoric but also in their development models and international insertion strategies. Indeed, the liberal shift increased the speed and intensity of the negotiations and largely contributed to their conclusion as Mercosur became clearly more flexible for EU's offensive interests (especially, public procurement and property rights). This flexibility is mainly due to the new governments' vision of their predecessors' economic agenda as a failure. Therefore, national autonomy to design and implement industrial policies that could change the national production structure was not considered desirable or necessary. Grosso modo, both governments' aim was to insert their countries as much as possible in the globalized economy.

Indeed, both Macri and Temer adopted measures to adapt their countries development models vis-à-vis the liberal principles. Once again – but in a very different international context – the triad de-regulation, de-bureaucratization, and destatization would again be the fundamental guidelines for economic

policymaking. Stability and credibility would be mantra endorsed by both governments. Acquiescence to financial and commercial globalization would pave the way to sustained economic growth. Nonetheless, it is relevant to verify that the national economies that they were trying to re-order under the liberal receipt were different.

Argentina was facing from two different constraints (external and fiscal), while it was undergoing an inflationary acceleration that reached approximately 40.5% in 2016 (ECLAC, 2018). To tackle three problems at once, Macri's government proposed the traditional liberal reforms. In the productive dimension, shifting the focus of the previous government in building competitive advantages in manufacturing, his administration clearly wanted to consolidate Argentina's position as an outstanding producer of primary goods in the world. With this purpose, by 2017 his government abolished most of the export tariffs for the agricultural, livestock and mineral goods and reduced by 5% the tariff on soybean and its derivatives (Palmisano and Teubal, 2020). Seeking to attract foreign investments flows that were supposedly repressed, his government wanted to stabilize, reorganize, and open the Argentinian economy. This implied also changing the financial dimension of the development model. First, to tackle inflation, Macri established a traditional orthodox inflation targeting system from 2016-2018 – which was later replaced by a system of controlling monetary aggregates. Simultaneously, he let the exchange rate fluctuate and abolished the exchange rate controls to unify the national exchange rate – as Argentina had multiple exchanges rates due to the exchange rate controls (“cepo cambiario”) established by CFK in 2012. Finally, in 2017, weakening the capital controls, he eliminated the deadline of 120 days for foreign capitals to stay in the country – established to avoid carry trade (Actis and Zelicovich, 2019).

Also to re-establish Argentina in the world as possible financial destination and make amends with the international financial system, Macri's fiscal policy

guided the by the austerity principle, which implied especially huge changes in the social dimension of the development. His administration promoted large tax cuts by periodically withdrawing subventions from electricity, gas, water, and public transportation and promoting multiple layoffs to diminish the public spending with personnel. Moreover, to complement the austere character of his fiscal policy, Macri never implemented real increases in the minimum wage, social allowances (ex. Universal Allowance per child), or minimum pension value throughout his years in power (Palmisano and Teubal, 2020).

In Brazil, the economic constraints were not as latent as in Argentina. In midst of the political turmoil the country lived in 2015-2016, with Operation Carwash and impeachment process of President Rousseff, its GDP decreased by 3,8%. Besides the recession, the country struggled with an inflation rate of 10,7%, the highest since 2003 (TCU, 2015). Temer's remedy passed through a recessive adjustment that put an end to neo-developmental experiment, which had already been reverted by Rousseff's strict fiscal policy in her short second term as way to avoid a larger crisis. In the financial dimension, his administration rigidly sought to maintain the macroeconomic tripod. Nonetheless, his lack of legitimacy and popularity impeded him from deepening structural liberal-oriented reforms (Barbosa-Filho, 2020), but two reforms of his government were very relevant to alter the productive and social dimensions of the Brazilian development model. On the one hand, the government successfully approved a labor reform that loosened the Brazilian labor code, de-bureaucratizing the layoff processes and establishing temporary contracts. On the other, to give the market a proof of efficient management of the public expenditure and enforce legal limits for fiscal responsibility, Temer's administration could install a constitutional amendment that froze all the public expenditure for ten years, which could be adjusted by annual inflation rates. Given the restrictive fiscal scenario, public investment plans were limited, and industrial policies were not on the agenda anymore.

With the reorientation of Brazilian and Argentinian development models, both new governments also introduced a new paradigm of insertion strategy. Both established insertion strategies that had a clear globalist profile, longing to acquiesce to globalization as it was seen as an opportunity that was completely neglected by previous governments. Part of it was investing most of diplomatic efforts towards traditional western partners, such as the US and the EU – without ignoring China economic relevance. In this sense, trade negotiations were the focus of the new governments' diplomatic agenda and consequently, Mercosur's negotiations with other external partners started to be multiplied. From 2016 to 2019, the Southern bloc-initiated talks with highly industrialized blocs and countries that could be a perfect destination for its primary goods exports, such as EFTA, South Korea, Singapore, and Canada. During the pink tide governments, Mercosur's focused less on trade agreements, but when it did, it was mostly with developing countries, whose production could not menace Brazil and Argentina's industrial efforts – for instance, the FTAs with Egypt (2010) or Palestine (2011) or complementary trade agreements with India (2005) or SACU (2008).

In any case, in the case of the Mercosur-EU negotiations, the globalist approach of the bloc's leading member was clearly proved by an intensification of the negotiation process to form a bi-regional agreement as soon as possible.

In May 2016, the first offers since 2004 presented were substantial and careful simultaneously. While Mercosur offer only attained 75,5% of the total tariff lines it imported from the EU, in terms of value, the liberalization offer indeed reached the 87% mark. This implied that while less items in absolute figures would be liberalized, more items with substantial trade value would fall into the width of the offer – see chart below. The liberalization would be carried out in six baskets and the whole liberalization would occur in fifteen years – with no fixed preference regime or quota regime but with grace years for products in the last basket. The EU offer represented 93,3% of imports from Mercosur in terms of value, but it disappointed the Southern bloc's governments as they did not present the quotas for ethanol, meat, tobacco and other agricultural products (BID-INTAL, 2016).

Even so, driven by the insertion strategy of its major countries, Mercosur was ready to continue the

Table 3. Mercosur's liberalization offer (May 2016)

Basket	No. Items	% of total positions in the offer	% (of total imports in value)	Import (Million USD)*	Time for liberalization
A	427	4,3%	5,9%	3.386	Immediate
B	1353	13,5%	6,9%	3.963	4 years
C	640	6,4%	2,3%	1.322	8 years
D	439	4,4%	1,3%	752	10 years
E	1652	16,5%	20,0%	11.475	12 years
F 1	2723	27,2%	47,6%	27.299	15 years (lineal)
F2	342	3,4%	3,0%	1.728	15 years (w/ grace)
Total offered	7576	75,5%	87,0%	49.925	
Sensible/excluded	2453	24,5%	13,0%	7.457	
Total	10029	100,0%	100,0%	57.382	

Source: BID-INTAL (2016)

negotiations and give them an institutional push. After the 26th BNC meeting in 2016, the first since 2012, Mercosur and the EU agreed to intensify the talks and even created intersectional meetings to evaluate the previous and next BNC encounters

Indeed, 2017-2018 the 2017-2018 biennium was by far the busiest in the twenty years of the negotiations. In total, there were 17 meetings 11 BNC (from the 27th to 37th), 3 intersectional (in 2017), and 3 ministerial-level meetings (in December 2017, July 2018, and November 2018). The rhythm of the BNC encounters was particularly impressive, with 5 in 2017 and 6 in 2018. Before 2017-2018, the maximum number of BNC meetings was just 4 a year – in 2004, 2010, and 2011 (Ferro, 2024).

This remarkable negotiation pace allowed the bloc to exchange offers once again November-December 2017. On Mercosur's side, Brazil and Argentina longed to a conclusion of the trade pillar as quick as possible. While the Brazilian government wanted to show positive results of the new international strategy, Macri wanted to guarantee a final *en beauté* for the negotiations with the signature of an FTA with on the margins of the WTO (Simonoff, 2020) – which would be held in Buenos Aires in December 2017. Nonetheless, the end of the negotiations was so close, but yet so far. The offers exchanged at the 31st BNC (November 28th-December 9th) frustrated both sides as the Europeans were not happy with the fifteen-year deadline for some manufactured goods (namely, vehicles) and Mercosur's parties were frustrated by the new quota offers on meat and ethanol (OESP 12/11/2017). Not even the Ministerial-level meeting on the margins of the WTO round in Buenos Aires could reach a settlement.

In 2018, both sides tried to accelerate negotiations even more. The first three BNC meetings of the year tried to solve the contentious themes. A ministerial level took place on July 19th to try to solve the controversies, but they could not find a resolution that pleased both sides for: a. quotas for agricultural goods and its administration; b. liberalization

calendar for cars; c. the extension of government procurements; d. in terms of intellectual property, the EU's regime of geographic indication (BID-INTAL, 2018). Indeed, it was reported that Mercosur could cede in terms of EU's geographic indications for a better offer (OESP 07/19/2018) – which would be a historical shift as especially Brazil and Argentina had always been against such commitment since the beginning of the negotiations. In any case, even after three more BNC meetings and a ministerial meeting before the G20 Summit in Buenos Aires, by end of that year, no agreement was reached. Brazilian chancellor, Aloysio Nunes, nonetheless, in an article/letter to end his term in office, argued that 12 out of 15 chapters were already negotiated and that “in terms of numbers” the deal was settled (Nunes, 2018).

At first, the election of Jair Bolsonaro (2019-2022) in Brazil made a possible conclusion slightly more uncertain due to his doubtful rhetoric regarding environmental preservation and his chosen chancellor. Nonetheless, it seems at least his first six months in office did not alter the course of the negotiations. One more BNC meeting, in March 2019, was required though. Finally, on June 29th, at the G20 Osaka Summit, the agreement in principle was announced by both parties.

It is interesting to notice that the combination of liberal development and globalist insertion strategy in Mercosur powerhouses led to an agreement in which they surrendered in most of their historical demands. More broadly, the strategy of using the “asymmetric reciprocity”/ “special and differential treatment” premise as a negotiation principle and the demands associated to it were loosened to reach the agreement. Indeed, the only requirement related to the special and differential treatment – a historic plea on Mercosur's side since the beginning of the first round of negotiations – maintained in the agreement in principle was the different liberalization calendars between the EU and Mercosur, considering their economic imbalances.

Nonetheless, in all the other demands related to the SDT principle, Mercosur tended to cede. Firstly, it is important to mention Mercosur's surrender in terms of market access. Defensively, it ceded on the width of the liberalization. The EU historically demanded an offer that ideally achieved the 90% margin, which was not attended by Mercosur in 2004 (at least in terms of value) and was not aimed by the bloc in the re-launch of the negotiations in 2010 – the bloc then only envisaged a 87% import liberalization. According to the text of the agreement in principle, the Southern bloc would liberalize 91% of its EU imports both in tariff lines and in value.

Offensively, in terms of agricultural goods, the quotas of the agreement in principle were generally too low – compared to the bloc's exporting potential, the quotas offered by the EU in 2004, or Mercosur's 2004 demand (Ferro, 2024). Also, according to the agreement in principle, contrary to Mercosur's historical posture, the control of the quotas is the responsibility of the importer, and an in-quota tariff was maintained by some items such as meat, ethanol, and pigmeat (EU & Mercosur 2019). Finally, a longstanding requirement by Mercosur, the infant industry clause, which was even discussed even under the governments of Macri, Temer, and Bolsonaro (BNC, 2016, 2019) in the trade of goods chapter did not appear in the final text.

In terms of the SBS chapter, the concession was also very important and abandoned with Mercosur's enduring demand of mutual recognition of sanitary certificates being abandoned. The text of the agreement in principle is clear in this sense, requiring "Mercosur countries to apply the same requirements to the entire territory of the EU, i.e. pragmatically applying the 'EU as a single entity' concept" (EU & Mercosur, 2019a, p. 7)

Without immediate industrial ambitions and trying to be integrated into the globalized world by their comparative advantages, Brazil and Argentina surrendered on themes that were very controversial in other negotiation phases since they could withdraw

national sovereignty to foster industrialization (Ferro, 2024). First, via the agreement in principle, they accepted the EU's property rights regime of geographic indication, under which they could no longer produce alimentary products that were specific to some European regions. Most importantly, Mercosur accepted the EU's offensive interest in government procurement. Even though no Mercosur member state was a part of the WTO's Government Procurement Agreement (2012), they accepted very similar conditions under the government procurement chapter of the agreement in principle. Therefore, using public procurement directly as industrial policy would be no longer possible given the agreement's norms. The agreement gives "national treatment" for EU companies that want to provide goods, services and public works in any procuring process on the national level in Mercosur's territory. In other words, the "national treatment" means that Mercosur's countries would provide "treatment no less favorable than the treatment accorded to its own goods, services and suppliers" or "treat a locally established supplier less favorably than another locally established supplier on the basis of degree of foreign affiliation to, or ownership by, juridical or natural persons of the other Party" (EU & Mercosur, 2019b).

CONCLUSIONS

The agreement in principle reached in 2019 was the achievement of a new process of negotiation, which began with its relaunch in 2010. Although the confirmation of the negotiations' success relies on the signature of the 2019 text and its subsequent ratification – recently threatened mostly on the European side –, reaching a common text for the trade pillar of the association agreement between the EU and Mercosur was already an undeniable progress.

This progress, nonetheless, is mainly due to the realignment of Brazil and Argentina under the sign of liberalism from 2016 to 2019. This manifested not only in their governments' rhetoric or ideological preferences but also in their development model and international insertion strategies. This move made

Mercosur press the UE even more towards a trade agreement and – most importantly – opened more bargaining space on the South American bloc's side to make a common commercial agreement possible. Although the negotiations were resumed by the Brazilian and Argentinian governments of the first half of the 2010s, none of them was willing to cede on decisive topics for the EU – such as government procurement – for avoiding the loss of policy space to implement their industrialist agenda.

In other words, in this article, we can see that the relaunch of trade talks between the EU and Mercosur, shaped by the stances of South American leaders regarding a potential trade agreement, can be divided into two distinct phases with contrasting characteristics. From 2010 to 2015, although the negotiations had been formally relaunched, the administrations of Presidents Rousseff and Fernández de Kirchner, while placing differing degrees of importance on EU trade talks, shared a firm resistance to concessions that might limit their industrial policy space (e.g., intellectual property and public procurement). At the same time, they consistently insisted on differential and special treatment measures (such as more gradual liberalization for Mercosur, control of export quotas, increased agricultural quotas to reflect Mercosur's export potential, and an infant industry clause, among other stipulations detailed in section 2 of this article). Between 2016 and 2019, however, the administrations of Presidents Temer, Macri, and later Bolsonaro, assigned significant importance to the agreement and made an unprecedented departure from the prior governments' positions regarding demands for differential treatment—reflecting a shift in their development models and international integration strategies. This shift ultimately led to the landmark achievement of the 2019 agreement in principle, marking the end of the negotiation phase in the EU-Mercosur trade talks.

NOTES

¹ Shortened and reviewed version of the last chapter of master's dissertation entitled *The Mercosur-EU agreement: an approach based on*

foreign policy and development models of Brazil and Argentina (1995-2019); see Ferro (2024).

² From here on, FSP stands for *Folha de São Paulo* and is referenced with the bibliography.

³ Transatlantic Trade and Investment Partnership was trade agreement negotiated between the US and the EU.

⁴ Regional Comprehensive Economic Partnership is the largest trade bloc in the world. It was signed in 2020 by Australia, Brunei, Cambodia, China, Indonesia, Japan, South Korea, Laos, Malaysia, Myanmar, New Zealand, the Philippines, Singapore, Thailand, and Vietnam.

⁵ From here on, the newspaper *O Estado de São Paulo* referenced as OESP

⁶ Brazilian Chancellor Antonio Patriota (2011-2015) had already hinted the possibility of a negotiation with the EU at different speeds for each of Mercosur member states in August 2013 in an interview with *Financial Times*. EU's Commissioner for Trade, Karel de Gucht (2009-2014), said the EU was open for national negotiations. On a public communiqué, the Brazilian Ministry of Foreign Affairs later denied that negotiations without the other Mercosur member states could be possible (OESP 08/12/2013).

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

Actis, E., Lorenzini, M. E., & Zelicovich, J. (2016). Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación. In: *Modelos de Desarrollo e Inserción Internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, 15-30.

Actis, E., Lorenzini, M. E., & Zelicovich, J. (2017). La vinculación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción en la Argentina democrática (1983-2011). *Studia Politicae*, (41), 105-135.

- Álvarez, M. V., & Zelicovich, J. (2020). El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador. *Relaciones Internacionales*, nº 44, pp. 107-125.
- Arana, A G.. (2017) *The European Union's policy towards Mercosur: responsive not strategic*. Manchester: Manchester University Press
- Araújo, R. G. (2018) *O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia*. Brasília: FUNAG
- Belini, C., & Korol, J. C. (2020). *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Siglo XXI Editores.
- Berringer, T., & Forlini, L. (2018). Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. In: *Conjuntura Austral*, 9(48), 5-19.
- BID-INTAL (2005). Informe MERCOSUR No. 10 (2004-2005). INTAL <https://doi.org/10.18235/0009523>
- _____. (2011). Informe MERCOSUR No. 16 (2010-2011). INTAL <http://dx.doi.org/10.18235/0009885>
- _____. (2013). Informe MERCOSUR No. 18 (2012-2013) Segundo Semestre 2012 - Primer Semestre 2013. INTAL <http://dx.doi.org/10.18235/0010703>
- _____. (2016). Informe MERCOSUR No 21 (2015-2016) Segundo semestre 2015 - Primer semestre 2016. INTAL <http://dx.doi.org/10.18235/0010132>
- _____. (2018). Informe Mercosur: hacia um cambio necesario. INTAL. <http://dx.doi.org/10.18235/0001732>
- Bi-regional Negotiations Committee (2016). Report of the XXVI negotiation round on the trade part of the EU-Mercosur Association Agreement. Retrieved from <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/8aca42c4-fb01-47a9-a47d-e4de2ff6a23d/details>
- _____. (2019). Report of the XXXVIII negotiation round on the trade part of the EU-Mercosur Association Agreement. Retrieved from <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/52d-81fe2-bac0-4bfe-bdbd-2fe78c764b7e/details>
- European Union & Mercosur. (2019a). Agreement in principle of the EU-Mercosur trade agreement. Retrieved from: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en
- _____. (2019b). Chapter of Government procurement: Agreement in principle of the EU-Mercosur trade agreement. Retrieved from: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en
- Brazil and European Union. (2009). Third European Union-Brazil Summit Joint Statement. Retrieved from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf
- _____. (2010). Fourth European Union-Brazil Summit Joint Statement. Retrieved from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf
- Bresser-Pereira, L. C. (2013). O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. *Novos estudos CEBRAP*, 5-15.
- Bresser-Pereira, L. C. (2018). *Em busca do Desenvolvimento perdido*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- Cervo, A. L., & Lessa, A. C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57, 133-151.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2018). *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2018 – Argentina*. Retrieved August 15, 2024, from <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4c0a7d2c-ffba-44f8-90ea-34c5bc8de852/content>

- Escudé, C. (1995). *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ferro, J. V. (2024). *The EU-Mercosur trade negotiations: Foreign policy and development models in Brazil and Argentina (1995-2019)*. Master's Dissertation in Latin American Studies – Stockholm University.
- Filho, R. C. (2018). “As negociações Mercosul-União Europeia a partir de 2009”. In: Araújo, R. G. *O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia*. Brasília: FUNAG
- Frenkel, A., & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia internacional*, (96), 177-207.
- Folha de São Paulo. (July 31st, 2009). Brasil desistiu da Rodada de Doha, sinaliza Amorim”.
- _____. (October 5th, 2009). Cúpula retomará acordo EU-Mercosul.
- IMF. (2024). Financial transactions with Brazil. Retrieved August 5, 2024, from https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=90&endDate=2099-12-31&finposition_flag=YES
- Massot, J. M. (2019). La política cambiaria argentina entre 2016 y 2019. Situación y alternativas desde una perspectiva de Economía Política. *Actualidad Económica*, 29(99), 3-16.
- Nunes, A. (2018). “As negociações Mercosul-União Europeia”. *O Estado de São Paulo* December 28th
- O Estado de São Paulo. (November 10th 2013) Caracas está fora de acordo Mercosul-UE.
- _____. (February 26th 2014). Brasil, UE e Mercosul atolado.
- _____. (May 1st 2014). Acordo entre Mercosul e UE está ameaçado.
- _____. (May 28th 2014). Acordo comercial entre UE e Mercosul ‘patina’.
- _____. (December 11th 2017). Acordo entre Mercosul e UE é adiado de novo.
- _____. (July 19th 2018). Encontro entre Mercosul e UE fica sem acordo.
- Palmisano, T., & Teubal, M. (2020). Aspectos generales de la política económica del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2018). In: *Revista de Ciencias Sociales*, 11(37), 165-187. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/355>
- Pose, N. (2022). La política de las preferencias de la industria en Brasil y Argentina sobre la agenda de acuerdos de comercio preferencial de Mercosur. *Inte-reses* (PhD Thesis). Montevideo: Udelar. FCS.
- Rapoport, M. (2017). *Política internacional argentina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rodríguez, J. D., & Sanahúja, J. A. Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización. *Documentos de Trabajo nº 13* (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- Salgado, V. T., & Bressan, R. N. (2020). O acordo de associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, 9(1).
- Savini, M. (2001). As negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44, 109-125.
- Santos, L. B. dos. (2018). *As negociações do acordo de associação inter-regional Mercosul e União Europeia: o posicionamento dos grupos agrícolas e industriais de Argentina e Brasil* (Master's Thesis). San Tiago Dantas, São Paulo.

Simonoff, A. (2020). Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 68, 57-73

Soares de Lima, M. R. (2000). Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, 22(2), 265.

TCU – Tribunal de Contas da União (2016). Desempenho da Economia Brasileira em 2015. Retrieved from https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2015/3_Desempenho%20da%20Economia%20Brasileira_FINAL.pdf

Ventura, D. D. F. L. (2003). As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional. Editora Manole Ltda.

World Bank. (2024). Total reserves (includes gold, current US\$) - Brazil. Retrieved August 15, 2024, from <https://data.worldbank.org/indicator/FI.RES.TOTL.DT.ZS?locations=BR>

Wylde, C. (2016). Post-neoliberal developmental regimes in Latin America: Argentina under Cristina Fernandez de Kirchner. *New political economy*, 21(3), 322-341.

CONFLICT OF INTEREST

The author declares that there are no conflicts of

interest related to the article.

ACKNOWLEDGMENTS

Not applicable.

FUNDING

Not applicable.

PREPRINT

Not published.

COPYRIGHT


Copyright is held by the authors, who grant the *Revista Política Internacional* the exclusive rights of first publication. Authors may establish additional agreements for the non-exclusive distribution of the version of the work published in this journal (e.g., publication in an institutional repository, on a personal website, publication of a translation or as a book chapter), with the acknowledgment of having been first published in this journal. Regarding copyright, the journal does not charge any fee for submission, processing or publication of articles.



Imagen de China en medios latinoamericanos: análisis periodístico de la Franja y la Ruta

Image of China in Latin American media: journalistic analysis of the Belt and Road Initiative

Dra. C. Shiyang Liu*

Doctorado de Traducción, Interpretación y Estudios Interculturales. Profesora de la Facultad de Lenguas Extranjeras, Universidad de Asuntos Exteriores de China, Beijing, China. ✉ paulayangyang@hotmail.com  [0000-0003-3075-878X](https://orcid.org/0000-0003-3075-878X)

Guyu Zhu

Estudiante de licenciatura en Filología Hispánica de la Universidad de Asuntos Exteriores de China, Beijing, China. ✉ zgy2570388654@163.com  [0009-0003-8417-6053](https://orcid.org/0009-0003-8417-6053)

*Autor para la correspondencia: paulayangyang@hotmail.com

Cómo citar (APA, séptima edición): Liu, S., & Zhu, G. (2025). Imagen de China en medios latinoamericanos: análisis periodístico de la Franja y la Ruta. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 40-53. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14452908>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14452908>

RECIBIDO: 1 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 5 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN En octubre de 2023, se celebró en Beijing el III Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta, que atrajo la atención mundial y generó una gran cantidad de noticias relacionadas. Este estudio seleccionó 40 artículos periodísticos sobre el III Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta de veinte medios de comunicación latinoamericanos como objeto de estudio. Basado en la teoría del encuadre, se realizó un análisis cuantitativo y cualitativo desde tres niveles—alto, medio y bajo— para examinar la imagen de China en los medios latinoamericanos. Los hallazgos revelaron que: a nivel alto, los artículos periodísticos se enfocaron principalmente en temas económicos, diplomáticos y políticos; en el nivel medio, estos tres temas utilizaron un conjunto de recursos, tales como eventos anteriores y evaluaciones, para resaltar el tópico central; a nivel bajo, los artículos emplean fundamentalmente metáforas, cifras, comparaciones y citas con el objetivo de aumentar

la credibilidad e intensificar el tema abordado. A partir de este análisis, concluimos que la imagen de China se proyecta en tres ámbitos principales: economía, diplomacia y política. En el plano económico, China es retratada como un gigante asiático que promueve la cooperación internacional y el beneficio mutuo, dedicándose al desarrollo sostenible. En el ámbito diplomático, se destaca la buena relación de China con Rusia y su práctica de una diplomacia acorde con su condición de gran potencia. En la esfera política, China es presentada como un país comprometido con la paz mundial y que rechaza la confrontación política.

Palabras claves: Iniciativa de la Franja y la Ruta, medios de Comunicación Latinoamericanos, Imagen China, análisis periodístico, III Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta

ABSTRACT *In October 2023, the Third Belt and Road Forum for International Cooperation was held in Beijing, which attracted worldwide attention and generated a large amount of related news. This study selected 40 journalistic articles about Forum from twenty Latin American media outlets as the object of study. Based on framing theory, a quantitative and qualitative analysis was conducted from three levels—high, medium, and low—to examine China's image in Latin American media. The findings revealed that: at a high level, the journalistic articles focused mainly on economic, diplomatic, and political issues; at the medium level, these three themes used a set of resources, such as previous events and evaluations, to highlight the central topic; at a low level, the articles fundamentally employ metaphors, figures, comparisons, and quotes with the aim of increasing credibility and intensifying the topic addressed. Based on this analysis, we conclude that China's image is projected in three main areas: economy, diplomacy, and politics. In the economic sphere, China is portrayed as an Asian giant that promotes international cooperation and mutual benefit, dedicating itself to sustainable development. In the diplomatic sphere, China's good relationship with Russia and its practice of diplomacy according to its status as a great power are highlighted. In the political sphere, China is presented as a country committed to world peace and rejecting political confrontation.*

Keywords: Belt and Road Initiative, Latin American media, China's image, journalistic analysis, Third Belt and Road International Cooperation Forum

INTRODUCCIÓN

En 2013, el presidente chino Xi Jinping propuso la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que se ha convertido en una importante estrategia para promover la cooperación y el intercambio político, económico y cultural. Durante los últimos 10 años, la Iniciativa de la Franja y la Ruta ha sido constantemente el foco de atención de la comunidad internacional. En octubre de 2023, se llevó a cabo en Beijing el III Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta, por la cual la atención de los medios de comunicación latinoamericanos se centró en China.

En los últimos años, América Latina ha emergido como una de las principales fuerzas del Tercer

Mundo, con su posición y papel en el panorama económico global cada vez más destacados, y su voz e influencia en los asuntos internacionales están en constante aumento. No obstante, son relativamente escasos los estudios realizados por académicos nacionales sobre los artículos periodísticos de los medios de comunicación latinoamericanos en relación con China, lo que resulta en nuestra falta de comprensión integral sobre la percepción de América Latina sobre China. Por lo tanto, este estudio puede llenar el vacío de investigación al analizar los artículos periodísticos de los medios latinoamericanos desde una base de datos que creamos, con el objetivo de comprender mejor las opiniones y actitudes de la región hacia China.

Este estudio se basa sobre la teoría de los tres niveles del encuadre de Zang Guoren (1999), que define el encuadre mediático como la estructura de la interpretación y reflexión subjetiva de los eventos por parte de individuos u organizaciones. Señala que, dentro de la estructura interna de cada encuadre, hay tres niveles: alto, medio y bajo, y cada nivel tiene sus propias vías de análisis, como se detalla en la siguiente Figura 1.

La estructura de alto nivel se refiere a la definición del significado de un tema de evento en un nivel macro, respondiendo principalmente a la pregunta “¿Qué está sucediendo aquí?”, y se manifiesta en formas particulares como títulos, introducciones, citas directas, etc.

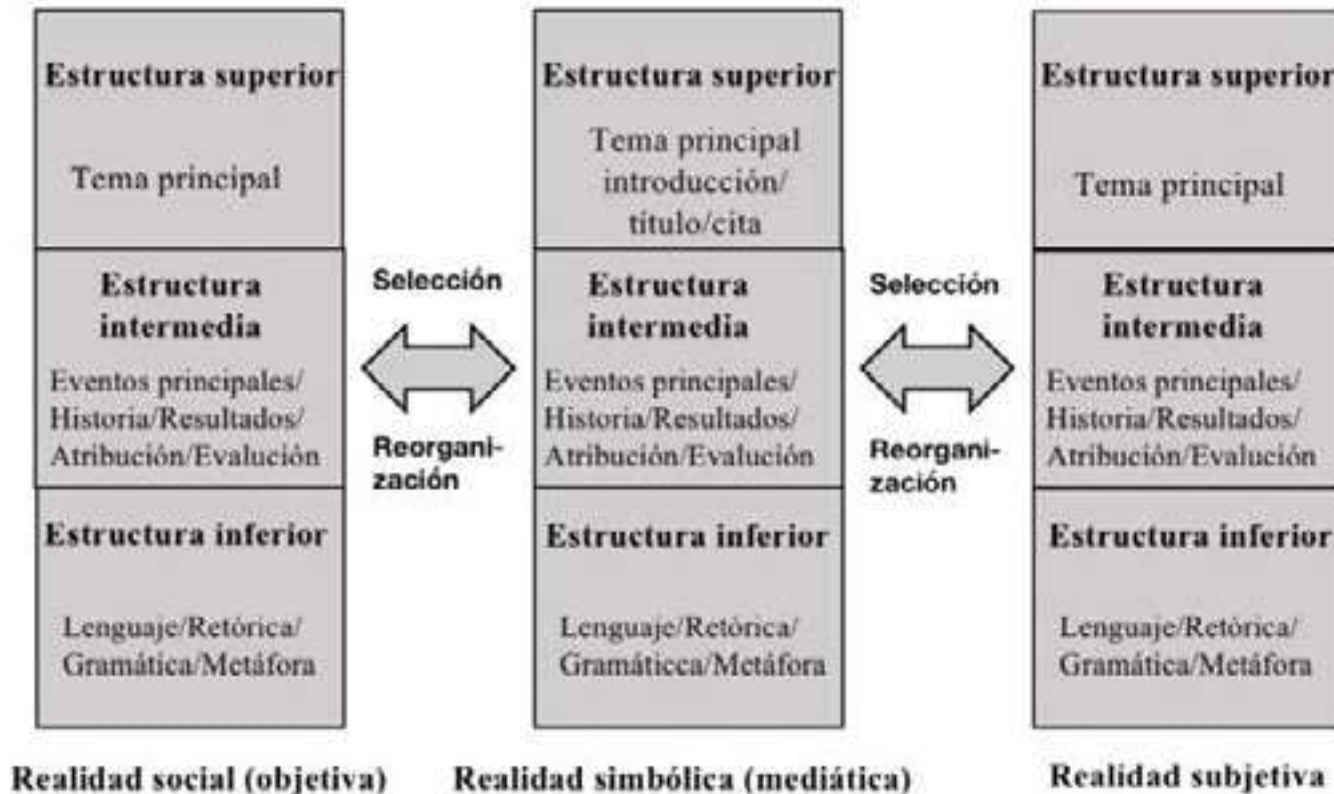
Basándose en las categorías de estructura de esquema de informe de noticias propuestas por Van Dijk (1988), Zang (1999, 38) formuló la estructura

de análisis al nivel medio, como se muestra en la Figura 2.

Zang condensó la estructura en siete subítems, que son: evento principal, evento anterior, evento histórico, resultado, impacto, atribución y evaluación. Entre estos, los primeros cuatro son variables temporales antes y después del evento principal, mientras que la atribución y la evaluación se refieren a las causas y juicios del evento principal. La estructura de nivel bajo se manifiesta a través del lenguaje y los símbolos, incluyendo letras, palabras y oraciones, y puede incluir también técnicas retóricas que sirven al tema formadas por este lenguaje básico.

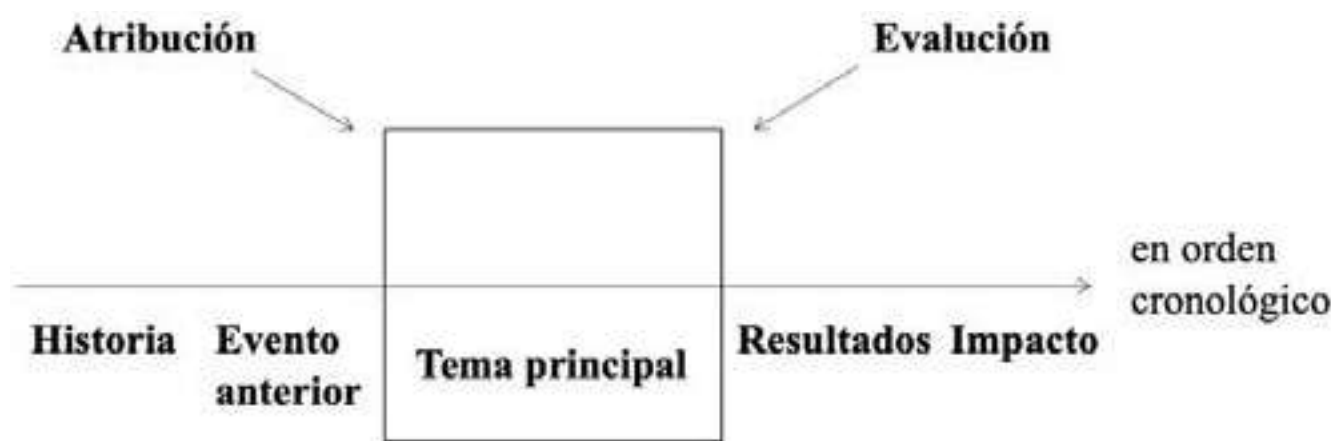
Por lo tanto, este trabajo se basa en la teoría del encuadre de tres niveles de Zang Guoren, definiendo el enfoque de alto nivel en el análisis de textos específicos como el encuadre temático de noticias, que incluye los dos niveles de tema (tema y tema secun-

Figura 1: La estructura interna del encuadre formado por varias realidades



Fuente: Traducción de la autora con datos de Zang Guoren (1999, 36).

Figura 2: La estructura de nivel medio de la teoría del encuadre



■ Fuente: Traducción de la autora con datos de Zang Guoren (1999, 38).

dario) de los artículos periodísticos. El nivel medio se define como la estructura textual, que se centra en el análisis de la organización narrativa del texto de noticias, examinando las preferencias en el uso de evento principal, evento anterior, evento histórico, resultado, impacto, atribución y evaluación en la narrativa. El nivel bajo se centra en el plano micro-semántico, examinando las características del lenguaje de informes y descripciones representativas, con el fin de explorar los puntos de vista, tendencias y significados implícitos más profundos en la cobertura de los artículos periodísticos latinoamericanos.

Con respecto a la metodología, este estudio utilizó el ranking de medios de comunicación para el tercer trimestre de 2023 en América Latina, publicado en el sitio web *Scimago Media Ranking*¹, como referencia. Se realizaron búsquedas con palabras clave como “la franja y la ruta de la seda”, “la nueva ruta de la seda” y “el III Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta”, para identificar las plataformas informativas con artículos periódicos relevantes. Posteriormente, se seleccionaron, entre los canales informativos identificados, los primeros 20, para utilizarlos como fuentes de investigación para este estudio. Al recolectar artículos periódicos, la autora seleccionó un período de tiempo que

abarcaba un mes antes y después del III Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta (17-18 de octubre), es decir, desde el 17 de septiembre al 18 de noviembre de 2023. El objetivo es comprender de manera completa y objetiva el panorama de los artículos periodísticos sobre el Foro en los medios latinoamericanos. Después de eliminar piezas periodísticas con baja relevancia y duplicados, se recopilaron un total de 40 escritos periodísticos válidos como base de datos de esta investigación. Bajo la guía de la teoría de encuadre, se realiza análisis cuantitativo y cualitativo para analizar y estudiar nuestra base de datos. Los métodos de investigación empleados son análisis de contenido y análisis de texto.

DESARROLLO

Análisis de nivel alto de artículos periodísticos

Tras analizar estadísticamente los temas principales y temas secundarios de nuestra base de datos, hemos descubierto que los contenidos de los artículos periodísticos se centran en tres aspectos: economía, diplomacia y política, y dentro de estos asuntos, se pueden identificar varios subtemas. La distribución de estos tópicos se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1 Distribución de temas y de temas secundarios de las noticias en la base de datos

Tema	Temas secundarios	Cant.	Total	Proporción
Economía	El impacto económico positivo en Argentina	8	18	45%
	Logros de la Franja y la Ruta desde 2013	4		
	El impacto económico positivo en Rusia	1		
	El impacto económico positivo en Chile	1		
	Los planes de China para el futuro de la Iniciativa de la Franja y la Ruta	3		
	El futuro desarrollo de la economía verde	1		
Diplomático	Relaciones bilaterales chino-rusas	7	16	40%
	La imagen de China como gran potencia	3		
	Relaciones bilaterales entre Chile y China	2		
	Relaciones bilaterales Argentina-Rusia	2		
	Relaciones bilaterales entre Chile y Rusia	1		
	Relaciones bilaterales entre Argentina y China	1		
Política	Relaciones entre China, Rusia y Occidente	2	6	15%
	La visita de Putin al extranjero en el contexto de la guerra Rusia-Ucrania	2		
	Conferencia internacional sobre el conflicto palestino-israelí	2		

Según los resultados estadísticos presentados en la Tabla 1, los medios de comunicación latinoamericanos han otorgado mayor atención a los temas económicos y diplomáticos relacionados con el evento “III Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta”, con 18 y 16 frecuencias respectivamente. Y el tema de política tiene una cantidad menor, con 6 frecuencias.

Con respecto al tema de economía, los artículos pe-

riodísticos principalmente abarcan el impacto positivo de la iniciativa de la Franja y la Ruta en los países a lo largo de su ruta, los logros obtenidos en los últimos diez años y los planes futuros de esta iniciativa. La Iniciativa de la Franja y la Ruta tiene como objetivo promover la interconectividad entre los países a lo largo de su ruta a través de la cooperación económica y la construcción de infraestructuras, buscando así un desarrollo y prosperidad

compartidos. Bajo este tema secundario hay 10 piezas periodísticas, lo que representa el 55.5% del tema económico en su totalidad. Estos reportajes abordan los impactos económicos positivos de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en Argentina, Chile y Rusia, reflejando un gran interés por parte de los medios de comunicación latinoamericanos. Durante los diez años, la Iniciativa ha logrado grandes avances, impulsando la construcción de infraestructuras en los países a lo largo de su ruta, fomentando la cooperación comercial e inversora entre ellos, y promoviendo el crecimiento económico y el desarrollo. Este tópico es de suma importancia, con cuatro artículos que se centran en este tema secundario, lo que lo convierte en el segundo asunto secundario más importante dentro del este tópico, enfatizando el papel de China como motor económico mundial y promotor de la inversión dentro de esta iniciativa.

Con respecto al tópico de diplomacia, los medios de comunicación latinoamericanos han cubierto muchos subtemas de las relaciones internacionales como los vínculos diplomáticos entre China y otras naciones, la imagen de China como una gran potencia y las relaciones exteriores entre otros estados son asuntos importantes de interés para los medios

informativos bajo esta categoría. En nuestra base de datos, 10 piezas periodísticas abordan sobre los nexos entre China y otros territorios, centrándose en las relaciones con Rusia (7 artículos), Chile (2 artículos) y Argentina (1 artículo), con el propósito de enfatizar la posición de China como principal impulsor de la Iniciativa de la Franja y la Ruta y sus lazos diplomáticos con los participantes de este proyecto. Se destacan las relaciones bilaterales amistosas entre China y otros países. Además, 3 reportajes lo muestran como un país poderoso y responsable, y exponen el compromiso de China con el desarrollo pacífico y la cooperación mutua. Cabe señalar que, durante el foro, Rusia se convirtió en un punto de atención debido a la guerra en Ucrania. Bajo este tema secundario hay 3 obras periodísticas, en las que se centran principalmente las relaciones bilaterales de Rusia con Argentina y Chile.

El tema de política se enfoca en la situación de Rusia en tiempos de guerra y en el juego político entre China y Rusia frente a Occidente. Entre los 6 artículos periódicos de política, 4 se centran en este tema secundario de la disputa entre Israel y Palestina, así como el enfrentamiento entre Rusia y Ucrania. Según los artículos periódicos de los medios latinoamericanos

Tabla 3 Frecuencia de cada categoría de nivel medio

Categoría	Cantidad	Frecuencia
Evento principal	40	100%
Evento anterior	36	90%
Evaluación	31	77.5%
Resultado e impacto	17	42.5%
Historia	15	40%
Atribución	4	10%

americanos, China fue objeto de críticas debido a su buena relación con Rusia durante la confrontación bélica entre Rusia y Ucrania. Sin embargo, el gobierno chino insistía en mantener su posición neutral, enfatizando la resolución de desavenencias a través de negociaciones pacíficas.

Análisis de nivel medio de artículos periodísticos

Teniendo en cuenta que los resultados del evento principal del III Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta suelen ser proyectos o acuerdos específicos firmados, la mayoría de los informes de noticias no describen estos impactos (resultados indirectos) de larga duración. Por lo tanto, en el presente estudio hemos agrupado los siete elementos propuestos por Zang (1999, 38) en una sola categoría: resultado e impacto. La estructura intermedia de noticias relacionadas con el Foro se ha dividido en seis categorías: evento principal, evento anterior, historia, atribución, resultados e impactos, y evaluación. La frecuencia de los elementos del nivel medio en nuestra base de datos se muestra en la Tabla 3:

Como se muestra en la Tabla 3, los medios de comunicación tienen una cobertura bastante completa de los elementos de la estructura intermedia de las noticias, con casi todos los componentes cubiertos. Los eventos principales, las secciones de evento anterior y evaluación representan la mayor proporción, con un 100%, un 90% y un 77.5%, respectivamente. Las proporciones de resultado e impacto e historia

tienen valores del 42.5% y 40%, mientras que pocas noticias (10%) mencionan el apartado de atribución.

Clasificamos los cinco elementos de las categorías intermedias de las noticias (excluyendo el evento principal) según las tres clasificaciones temáticas del nivel alto, y los resultados se presentan en la Tabla 3.

Según la Tabla 3, se puede observar que cada tema tiene un enfoque particular en la selección de los 5 elementos de la estructura intermedia. Hacemos un análisis cuantitativo y cualitativo de nuestra base de datos en cada categoría de nivel medio y llegamos a las siguientes conclusiones de análisis. Bajo el encuadre temático económico, los artículos analizan en profundidad los resultados e impactos, así como los eventos anteriores, para destacar los logros económicos de la Iniciativa de la Franja y la Ruta: la ampliación del intercambio de divisas entre China y Argentina a 6.500 millones de dólares estadounidenses; la firma de acuerdos de exportación de trigo, lana, menudencias y ganado entre China y Argentina; la firma de un memorando de cooperación en seguridad y salud entre Argentina y China y la presentación por parte de Xi Jinping de ocho medidas importantes para la Iniciativa de la Franja y la Ruta, etc. Al mismo tiempo, los medios de comunicación también utilizaron en proporción eventos anteriores (14 artículos) y evaluaciones (11 artículos) para respaldar el contenido de las noticias. En cuanto a los eventos históricos (8 artículos), se centraron

Tabla 3 Proporción de cada categoría de nivel medio en los tres temas

Estructura/Tema	Economía	Diplomacia	Política
Evento anterior	14	16	6
Historia	8	6	1
Resultado e impacto	14	3	0
Atribución	3	1	0
Evaluación	11	15	5

en el establecimiento de la antigua Ruta de la Seda y en la propuesta de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Las evaluaciones se utilizaron principalmente para describir el apoyo de los líderes de varios países a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, como las declaraciones oficiales de Argentina expresando su orgullo por colaborar con China, así como la bienvenida del presidente de Chile a todas las inversiones chinas.

En el encuadre del tema diplomático, los medios latinoamericanos destacaron principalmente el contexto (evento anterior) y las evaluaciones relacionadas con el III Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta. La estructura de eventos anteriores (16 artículos) se utilizó principalmente para presentar interacciones diplomáticas previas entre diversos países, como la felicitación de Putin a Argentina por su victoria en la Copa Mundial, la visita de Xi Jinping al Kremlin en marzo de este año, los ejercicios navales conjuntos entre China y Rusia en el Pacífico, la reunión bilateral entre Putin y el Primer Ministro húngaro Viktor Orbán, y la reunión del presidente de Chile con representantes comerciales chinos, entre otros. La estructura de evaluación (15 artículos), en su mayoría, elogió las relaciones bilaterales entre China y otros países, destacando el desarrollo continuo de la sólida amistad entre China y Rusia, el "gran éxito" de la visita del presidente de Chile y el continuo fortalecimiento de las relaciones entre China y Argentina, etc. Sin embargo, algunas evaluaciones también reflejaron el descontento de algunos países latinoamericanos hacia Rusia. Además, los medios latinoamericanos también seleccionaron algunos eventos históricos (6 artículos), como el establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y Chile, y entre China y Argentina.

El tema político se centra en la interpretación de las guerras y crisis geopolíticas en algunas regiones del mundo, siendo la evaluación y los eventos anteriores los elementos más utilizados en esta categoría temática. Todos los artículos bajo el tema político abordan eventos anteriores (6 artículos), que incluyen principalmente: el conflicto entre Rusia y Ucra-

nia, la confrontación entre Israel y Palestina, la emisión de una orden de arresto por parte de la Corte Penal Internacional contra líderes rusos, la condena por parte del Ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, a las acciones de Israel, la visita de Joe Biden a Israel y la ampliación de los controles sobre las exportaciones de chips y otras tecnologías hacia China. La estructura de evaluación (5 artículos) abordó contenidos como la condena de China a la guerra y al extremismo, los juegos geopolíticos y las confrontaciones de grupos, así como la voluntad de colaboración entre China y Rusia para mantener la equidad y la justicia internacional. También se realizaron críticas sobre la postura de doble rasero adoptada por China en la confrontación entre Rusia y Ucrania y la disputa entre Israel y Palestina.

Análisis de nivel bajo de artículos periodísticos

Al nivel bajo, descubrimos que las características de nuestra base de datos son uso de cifras, pronombres específicos, comparaciones, y citas. En los artículos periodísticos, se usan cifras con el propósito de mostrar la precisión, objetividad y la autoridad. Por ejemplo, en la noticia "A 10 años de la Iniciativa de la Franja y la Ruta" (2023) de El Periódico, se destacó el uso abundante de cifras para respaldar los grandes logros de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en la última década:

–150 países y 32 organizaciones internacionales se han adherido a la iniciativa china y han desarrollado más de 3,000 proyectos en conjunto.

–Se han firmado 28 Tratados de Libre Comercio que incrementaron el comercio entre China y los países que forman parte del proyecto, posibilitando que China se convierta en el principal socio comercial de 140 países.

–La inversión directa de China alcanzó los 82 billones de dólares en el 2012, llegando en el 2020 a superar los 154 billones de dólares, lo que ha convertido a China en el país inversor más grande del mundo.

–La inversión transfronteriza directa en el Sudeste Asiático (países de la ASEAN) se incrementó en nueve puntos porcentuales desde el 2013, representando actualmente casi el 20% del total mundial.

–Se han impulsado las importaciones y exportaciones entre China y los países de la Franja y la Ruta, incrementándose en 8.6% anual en la última década.

–La Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI ha conectado a China con 300 puertos de 100 países, y las compañías navieras, empresas portuarias y grupos de reflexión han conformado la Asociación de la Ruta de la Seda Marítima.

Además, el uso de datos también puede servir para realzar el efecto de un artículo, como describir el contexto del conflicto entre Israel y Palestina de forma más convincente en *El Tiempo* (“Así fue”, 2023), o aumentar la credibilidad y expresar emociones sobre los logros de la colaboración de la Franja y la Ruta en *La Tercera* (“La construcción conjunta”, 2023).

Nuestra base de datos también muestra una tendencia de uso frecuente de la metáfora para aumentar la expresividad y vivacidad del texto, y ayudar a lectores a comprender el contenido y la inclinación emocional de la noticia. Detectamos la expresión de “China fue un pueblo hermano” (“El momento”, 2023; “El presidente”, 2023), “gigante asiático” (“Argentina acordó”, 2023) o “gigante” (“Boric llega”, 2023), con el fin de otorgar a China una imagen de poder y grandeza en el escenario mundial. Esto también refleja la afirmación y el elogio de los medios latinoamericanos hacia el enorme poder económico de China.

El uso de comparación también es una característica que destaca en nuestra base de datos. Tomamos como ejemplo un párrafo de “En Pekín se diseñó en paz el perfil de un mundo nuevo” (2023):

En clara contraposición con las noticias de sangre y sufrimiento que llegan desde los confines occidentales de Eurasia, asombra la normalidad con la que

en la capital china representantes de las tres cuartas partes de la humanidad pasaron estos últimos martes y miércoles proyectando en civilizada convivencia la construcción de un futuro compartido. Pese a la reunión de los líderes durante la cumbre en Beijing, la atención mundial estará centrada en la guerra de Israel contra el movimiento islamista palestino Hamas. Israel declaró la guerra contra Hamas luego de que combatientes de ese grupo se infiltraran el 7 de octubre en territorio israelí y mataran a más de 1.400 personas, en su mayoría civiles.

Se hace una comparación entre la sangre y el sufrimiento en el campo de batalla del Medio Oriente y la paz y estabilidad en Pekín, destacando la prosperidad de Pekín y el impacto positivo del Foro. También detectamos comparaciones entre China y los países occidentales, para elogiar la actitud amistosa de China hacia sus vecinos y su política de beneficio mutuo (“China busca”, 2023; “Fernández”, 2023).

Los medios de comunicación latinoamericanos citan abundantemente declaraciones, proporcionando puntos de vista autorizados de líderes o altos funcionarios de los países participantes, lo que otorga mayor credibilidad y autoridad a las noticias. Algunos ejemplos son:

–“Cuando firmamos nuestro ingreso a la Franja y la Ruta lo hicimos precisamente con la idea de lograr un acuerdo más profundo, más estratégico, con China”, resaltó el Presidente en una entrevista con la agencia de noticias Xinhua (“Fernández”, 2023).

–“Tenemos el objetivo de ser una especie de núcleo irradiador o la puerta de entrada de China en América Latina a través de Chile”, dijo Boric, subrayando que Chile cree que “es posible profundizar más nuestras relaciones y la Iniciativa de la Franja y la Ruta apunta en esa dirección” (“China busca”, 2023).

–“El presidente Xi Jinping me llama su amigo y yo lo llamo amigo también”, declaró Putin a la televisión estatal china CGTN antes de su visita, según un comunicado del Kremlin (“Putin en China”, 2023).

Las citas en los primeros dos ejemplos sirven para mostrar la posición oficial de los países latinoamericanos hacia la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y en el último caso, funciona para destacar la buena relación entre China y Rusia.

La imagen de China desde la perspectiva de los medios latinoamericanos

Basado el análisis de nuestra base de datos según la teoría de encuadre de tres niveles, en esta sección resumiremos la imagen de China desde los tres temas principales: economía, diplomacia y política.

Imagen económica de China

Socio que insiste en una cooperación beneficiosa para todos

El tema económico es el que atrae mayor interés de los medios latinoamericanos, con 18 piezas periodísticas, que representa el 45% del total. De estos reportajes, más de la mitad (10 artículos) se centran en el impacto positivo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en las naciones a lo largo de la ruta, lo que refleja la imagen de China como un defensor de la cooperación mutua y una ayuda activa para los estados participantes. Los medios latinoamericanos han destacado ampliamente los logros del III Foro de la Franja y la Ruta, como la firma de varios acuerdos de exportación de productos agrícolas entre China y Argentina y la asistencia en la creación del primer centro de liquidación de renminbi en América del Sur en Chile, entre otros. Estos numerosos logros y políticas beneficiosas han contribuido significativamente al aumento de empleos, el incremento de los ingresos económicos y la expansión del comercio internacional para los países a lo largo de la ruta. Bajo la Iniciativa, China no solo actúa como un inversionista, sino también como un socio comprometido en promover la visión de conectividad regional y cooperación mutua con los países a lo largo de la ruta. Además, las declaraciones de líderes latinoamericanos y las evaluaciones oficiales suelen expresar gratitud hacia China y apoyo a la Iniciativa de la

Franja y la Ruta. En muchos casos, se establece una comparación entre China y las grandes potencias occidentales y los antiguos países imperialistas, lo que resalta indirectamente la asociación de la Franja y la Ruta como una relación basada en el respeto mutuo y el desarrollo conjunto.

Un gigante asiático que tiene logros económicos y controversias occidentales

Como uno de los motores de la economía global, China no solo ha emergido en el escenario mundial, sino que también ha inyectado nueva energía y vitalidad al desarrollo económico mundial. Sin embargo, su modelo de desarrollo y su influencia también han generado amplias controversias. Dentro del encuadre de alto nivel del tema económico, 4 piezas periodísticas (22%) abordaron los logros económicos de China y la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Algunos de estos reportajes también mencionaron las dudas planteadas por los países occidentales sobre esta iniciativa, lo que revela una imagen de un gigante asiático con logros económicos significativos pero que, al mismo tiempo, suscita controversias en el mundo occidental. Los medios latinoamericanos utilizaron datos concretos para ilustrar de manera contundente y persuasiva la enorme magnitud económica de China, sus elevadas ganancias y su significativa inversión en el extranjero. La Iniciativa de la Franja y la Ruta se ha convertido en un importante símbolo de la presencia de China en el escenario económico internacional. Sin embargo, los países capitalistas occidentales, encabezados por Estados Unidos, perciben la iniciativa de la Franja y la Ruta como una amenaza, temiendo que el desarrollo de China afecte su propia expansión. Los medios de comunicación latinoamericanos, históricamente influenciados por la perspectiva occidental, también han expresado críticas hacia ella, argumentando que las inversiones de este país asiático vulneran los derechos laborales y ejercen control sobre los países deudores, pudiendo incluso entrar en conflicto con el sistema financiero internacional. Esto presenta una imagen compleja de China, que, si bien posee una imponente fortaleza económica, también está

sujeta a cuestionamientos por parte del mundo occidental.

Un país visionario en busca del desarrollo verde y sostenible

Dentro del encuadre del tema económico, hemos detectado 4 artículos que se centraron en la futura dirección del desarrollo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Los medios latinoamericanos destacaron estos aspectos a través de los planes futuros presentados en las conferencias, y de citar las evaluaciones de los líderes. En el III Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta, el presidente de China, Xi Jinping, presentó ocho nuevas propuestas para el futuro desarrollo de la Iniciativa. Este importante logro fue detalladamente cubierto por los medios latinoamericanos. En el foro, China abogó por seguir el camino del desarrollo verde y la digitalización, impulsando la realización de un desarrollo sostenible de alta calidad en el encuadre de "la Franja y la Ruta", lo cual refleja la visión y determinación de China como una gran nación comprometida con el impulso del desarrollo verde y sostenible.

Imagen diplomática de China

Aliado amistoso de Rusia

Entre los 16 artículos de noticias sobre temas diplomáticos en los medios latinoamericanos, la proporción más alta se encuentra en las relaciones bilaterales entre China y Rusia, con 7 artículos. A través del análisis de la sección anterior, podemos concluir que, según los medios latinoamericanos, una de las imágenes diplomáticas de China es la de "aliado amistoso de Rusia". Los artículos periódicos mencionan una gran cantidad de eventos anteriores, como reuniones previas entre líderes de China y Rusia, y el comercio entre ambos países, destacando la estrecha y amistosa relación entre China y Rusia a lo largo de los años. Además, diversos artículos incluyen citas de discursos pronunciados durante la cumbre, destacando los elogios del presidente ruso, Vladimir Putin, hacia la Iniciativa de la Franja y la Ruta, así como su cordial valoración del presidente

Xi Jinping. También se destacan los elogios de los líderes chinos hacia el país euroasiático, subrayando la profunda amistad entre las dos potencias. No obstante, ciertos medios latinoamericanos resaltan el contraste entre la orden de arresto emitida por la Corte Internacional contra Putin debido a la guerra con Ucrania y la cálida acogida que posteriormente le brindó el gobierno chino durante su primera visita al país oriental. Asimismo, estos medios recogen críticas occidentales que acusan a Pekín y Moscú de adoptar una doble moral frente a las guerras en Ucrania y el conflicto israelo-palestino, proyectando una imagen irónica de "aliados amistosos".

Practicante de la diplomacia de gran país

Dentro del encuadre del tema diplomático, hay 6 noticias que hablan sobre la imagen de gran potencia de China y sus relaciones bilaterales con otros países, formando una imagen de "practicante de la diplomacia de gran potencia". Los medios latinoamericanos usan términos como "gigante" o "gigante asiático" para expresar su admiración por China como potencia internacional. Desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y Chile hace más de 50 años, hasta la provisión de vacunas por parte de China a Argentina durante la pandemia, los medios latinoamericanos destacan la ayuda de China a la región latinoamericana y el desarrollo de relaciones bilaterales a través de la descripción de una gran cantidad de eventos históricos y previos. A diferencia de las grandes potencias occidentales, que a menudo entablan relaciones bilaterales opresivas basadas en intereses egoístas, China promueve constantemente la convivencia pacífica y la cooperación de beneficio mutuo, reflejando la diplomacia de gran país comprometida con la cooperación amistosa.

Imagen política de China

Un gran país comprometido con la paz mundial y rechazando la confrontación política

Las 6 noticias sobre temas políticos, centradas en los conflictos entre Rusia-Ucrania e Israel-Palestina,

presentan a China como un observador neutral y objetivo que aboga por la paz mundial y rechaza la confrontación política. Los artículos contextualizan los conflictos, resaltando la intervención occidental y las demandas hacia China, que condena la guerra y desestima las exigencias injustificadas. A través de citar las declaraciones de líderes, se destaca la crítica negativa de Occidente hacia China y la firme respuesta de esta, subrayando su negativa a participar en confrontaciones políticas o ideológicas. Los medios latinoamericanos perciben a China como una potencia que evita involucrarse directamente en los conflictos, buscando mantener la paz y la estabilidad regional mediante llamamientos al diálogo y la resolución pacífica de disputas.

CONCLUSIONES

Con la formulación de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, se espera que la cooperación sustancial entre China y América Latina se profundice y se desarrolle a largo plazo. En este contexto, el presente estudio se basa en la teoría del encuadre y realiza un análisis cuantitativo y cualitativo de los artículos periodísticos de los medios latinoamericanos, con el objetivo de examinar la imagen de China en estos medios, en los ámbitos económico, diplomático y político. Este análisis puede contribuir a profundizar el conocimiento mutuo entre ambas regiones y fortalecer los intercambios y la colaboración.

En el actual contexto internacional, persisten numerosas dudas y prejuicios hacia la Iniciativa de la Franja y la Ruta. A medida que la posición internacional de China y su poder económico continúan fortaleciéndose, algunos medios de comunicación occidentales han etiquetado a China con términos como "teoría de la amenaza", "teoría de la manipulación", "teoría del colapso" y "teoría de la responsabilidad", en un intento por difamar y desacreditar la Iniciativa de la Franja y la Ruta y la imagen nacional de China.

Los resultados de este estudio pueden servir para conocer de forma objetiva la imagen de China percibida

en los medios latinoamericanos y sentar las bases para futuras investigaciones. Estas podrían incluir el análisis de las causas de la formación de esta imagen en dichos medios, los efectos de la comunicación internacional de las políticas de China, o la realización de análisis comparativos de la imagen de China formada en los medios chinos y latinoamericanos. Además, este trabajo abre vías para investigaciones basadas en conjuntos de datos más extensos, como artículos periodísticos sobre la cooperación en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta entre China y países latinoamericanos específicos, o entre las dos regiones en su conjunto.

NOTAS

¹ <https://www.scimagomedia.com/rankings.php>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A 10 años de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. (2023, octubre 29). El periódico. Recuperado de <https://www.elperuano.pe/noticia/226498-a-10-anos-de-la-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta>
- Argentina acordó el inicio de las exportaciones de trigo a China. (2023, octubre 20). Perfil. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/economia/argentina-acordo-inicio-exportaciones-trigo-china.phtml>
- Así fue la reunión de Vladimir Putin con el presidente de China: encuentro de 'amigos'. (2023, octubre 17). El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/asia/vladimir-putin-se-reune-con-el-presidente-de-china-xi-jinping-en-pekín-816670>
- Boric llega a Beijing para participar del Foro de la Franja y la Ruta, y alista bilateral con Xi Jinping. (2023, octubre 15). La Tercera. Recuperado de <https://www.latercera.com/politica/noticia/boric-llega-a-beijing-para-participar-del-foro-de-la-franja-y-la-ruta-y-alista-bilateral-con-xi-jinping/HAQMOL54ARBT5NKRL2YKL6IBWE/>
- Chile busca ser puerta de entrada de China en AL, dice Boric. (2023, octubre 18). La Jornada. <https://www.>

jornada.com.mx/noticia/2023/10/18/mundo/chile-busca-ser-puerta-de-entrada-de-china-en-al-dice-boric-3841

un discurso sobre el encuadre mediático y la construcción de la realidad. Editorial Sanmin.

El momento en el que Alberto Fernández saludó a Vladimir Putin en su visita a China. (2023, octubre 18). La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-momento-en-el-que-alberto-fernandez-saludo-a-vladimir-putin-en-su-visita-a-china-nid18102023/>

El presidente Alberto Fernández se reunió con su par chino Xi Jinping en Beijing y anunció la ampliación del swap de monedas. (2023, octubre 18) La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-presidente-alberto-fernandez-se-reunio-con-su-par-chino-xi-jinping-en-beijing-nid18102023/>

En Pekín se diseñó en paz el perfil de un mundo nuevo. (2023, octubre 20). Télam. <https://www.telam.com.ar/notas/202310/643752-en-pekín-se-diseno-en-paz-el-perfil-de-un-mundo-nuevo.html>

Fernández: "La iniciativa de la Franja y la Ruta propicia el desarrollo y el multilateralismo". (2023, octubre 14). Télam. <https://www.telam.com.ar/notas/202310/643322-alberto-fernandez-argentina-china-franja-y-la-ruta.html>

La construcción conjunta de la Franja y la Ruta promueve el desarrollo de la asociación estratégica integral China-Chile. (2023, septiembre 25). La Tercera. Recuperado de <https://www.latercera.com/ediciones-especiales/noticia/la-construccion-conjunta-de-la-franja-y-la-ruta-promueve-el-desarrollo-de-la-asociacion-estrategica-integral-china-chile/LQSWN4NDZ5G5DA2DGSMDWIW4XQ/>

Putin en China para un foro en parte eclipsado por la guerra entre Israel y Hamás. (2023, octubre 18). El País. <https://www.elpais.com.uy/mundo/putin-en-china-para-un-foro-en-parte-eclipsado-por-la-guerra-entre-israel-y-hamas>

Van Dijk, T. A. (1988). *News as discourse*. Routledge.
Zang, Guoren. (1999). *Noticias y fuentes de información:*

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA:

Shiyang Liu: Conceptualización, Adquisición de fondos, Investigación, Metodología, Administración del proyecto, Supervisión, Validación, Redacción – revisión y edición.

Guyu Zhu: Conceptualización, Curación de datos, Análisis formal, Investigación, Metodología, Recursos, Software, Visualización, Redacción – borrador original.

FINANCIACIÓN

Este artículo ha sido financiado por el proyecto de tanque de pensamiento 2021 de la Universidad de Asuntos Exteriores de China "Construir un sistema de discurso político que integre lo chino y lo extranjero a través de la traducción al español de términos con características chinas", Proyecto No. 3162021ZK02.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web


personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



Desafíos de los gobiernos progresistas latinoamericanos frente a la integración regional (1999-2024)

Challenges facing Latin American progressive governments in the face of regional integration (1999-2024)

Lic. Damian Delgado Vázquez

Licenciado en Derecho. Diplomado en Servicio Exterior. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba. ✉ damdevazq@gmail.com  [0009-0001-6288-0504](https://orcid.org/0009-0001-6288-0504)

Cómo citar (APA, séptima edición): Delgado Vázquez, D. (2025). Desafíos de los gobiernos progresistas latinoamericanos frente a la integración regional (1999-2024). *Política internacional*, VII (Nro. 1), 54-68. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14471987>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14471987>

RECIBIDO: 13 DE NOVIEMBRE 2024

APROBADO: 14 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2024

RESUMEN En el artículo se analizan los flujos y reflujos de la izquierda latinoamericana en el poder desde comienzos del siglo XXI (1999-2024), en relación con los retos y desafíos que enfrenta de cara a alcanzar una efectiva integración regional. Se analizan los escenarios en que se ha desenvuelto la izquierda gobernante; los indudables avances alcanzados durante el primer ciclo de gobiernos progresistas que culminó en la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y los estancamientos y retrocesos ante el repunte de las fuerzas reaccionarias y conservadoras. Se esbozan algunas ideas referentes a las posibilidades de las alternativas de izquierda en el poder de cara a la integración latinoamericana y caribeña.

Palabras clave: integración regional, gobiernos de izquierda, fuerzas políticas, América Latina y el Caribe, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

ABSTRACT *The article analyzes the ebb and flow of the Latin American left in power since the beginning of the 21st century (1999-2024), in relation to the challenges it faces in order to achieve effective regional integration. The scenarios in which the governing left has developed are analyzed; the undoubted advances achieved*

during the first cycle of progressive governments that culminated in the creation of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), and the stagnations and setbacks in the face of the rebound of reactionary and conservative forces. Some ideas are outlined regarding the possibilities of the left-wing alternatives in power in the face of Latin American and Caribbean integration.

Keywords: regional integration, leftist governments, political forces, Latin America and the Caribbean, Community of Latin American and Caribbean States.

INTRODUCCIÓN

El cuestionamiento de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, de Brasil, y Gustavo Petro, de Colombia, a los resultados de los comicios del 28 de julio de 2024 en Venezuela; el diferendo político-diplomático entre Brasil y Nicaragua en agosto de 2024; y el veto del gobierno de Lula al ingreso de Venezuela al grupo BRICS en calidad de asociado, en octubre de ese propio año, constituyen ejemplos recientes que evidencian, con mucho simbolismo, las diferencias existentes dentro del arco de gobiernos progresistas en América Latina. Estas tienen lugar en un escenario regional de altas tensiones ideológicas, que se expresan, entre otras manifestaciones, por la abierta hostilidad del gobierno del presidente argentino Javier Milei hacia el progresismo, y por el asalto a la Embajada mexicana en Quito por la policía ecuatoriana (5.04.2024) y el apresamiento del exvicepresidente Jorge Glas, lo cual significó una flagrante violación al Derecho Internacional y a la tradición de derecho de asilo, históricamente respetada en América Latina. En paralelo, el retorno de Donald Trump a la Casa Blanca añade mayor complejidad a este contexto¹.

Si bien durante el actual cuarto de siglo en la mayoría de los países latinoamericanos las condiciones existentes propiciaron que ejerciera gobierno, al menos durante un periodo, un proyecto político que permitió a la izquierda llegar a ser mayoría², esto no ha sido suficiente para considerar que se haya alcanzado la necesaria y anhelada integración regional, la cual fue una de las banderas impulsadas por las izquierdas gobernantes, siendo su momento cimero la fundación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011.

Los flujos y reflujos de la izquierda en cada país, y el hecho de que la afinidad ideológica no haya sido suficiente para articular un bloque homogéneo frente a situaciones que deberían concitar la más indubitable unidad, -como lo fue el más reciente proceso electoral en Venezuela- revelan el serio desafío que enfrenta la integración.

Por izquierda latinoamericana entendemos un fenómeno complejo, diverso, dialéctico y plural, diferente en sus rasgos actuales a los que presentó durante el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX. Es un fenómeno, que, sin perder su esencia, evoluciona junto a las condiciones histórico concretas en que tiene lugar su desarrollo. Sus actores no pueden ser homogeneizados automáticamente; cada uno posee características, raíces e identidades propias, y se diferencian en su planteamiento ideológico, en sus proyectos políticos y en la consistencia con la que defienden en la práctica sus postulados.

La izquierda latinoamericana actual ha logrado avanzar y acceder al poder a través de la vía electoral, disputándole gobiernos a la derecha tanto a nivel local como nacional, lo cual es expresión de una realidad social y política diferente. Ello obedece a su capacidad de resistencia y reinención ante los embates de la ola neoliberal de las décadas de los ochenta y noventa, en lo que ha tenido una fuerte incidencia el surgimiento de nuevas organizaciones de base con impacto político, como los movimientos sociales.

Algunos rasgos distintivos son el desarrollo de una política exterior independiente y antihegemónica, y de una política social inclusiva amparada en la redistribución de la renta. En sentido general, la mayoría

de las experiencias progresistas no se propusieron realizar transformaciones sustantivas en la estructura socioeconómica de la sociedad, encadenando la emergencia y la reemergencia de la izquierda al ciclo del capital dependiente (Díaz Fariñas, L. y Plaza Macías, Nila, 2023).

Muchos de los gobiernos de izquierda y progresistas de América Latina se forman a partir de coaliciones en las que participan fuerzas políticas y movimientos de izquierda, centroizquierda, centro e incluso de centroderecha en un frente amplio, donde las primeras pueden ser el elemento aglutinador de la coalición u ocupar una posición secundaria. Una propuesta de clasificación los ubica en dos grupos principales: 1) gobiernos electos por el quiebre o debilitamiento extremo de la institucionalidad democrático neoliberal, como ocurrió en Venezuela, Bolivia y Ecuador, por lo general con una proyección más radical y nacionalista; y 2) gobiernos electos por acumulación política, adaptados a las reglas de la democracia burguesa y satisfechos con la continuidad de un modelo de política económica de clara orientación capitalista, definición aplicable a Brasil, Uruguay y Chile. La izquierda que llega al gobierno en América Latina hoy, no destruye al Estado burgués, ni elimina la propiedad privada de los medios de producción, ni funda un nuevo poder, ejercido de manera exclusiva por las clases desposeídas. La izquierda latinoamericana accede al gobierno acorde con las reglas de la democracia burguesa, incluido el respeto a la alternabilidad, en este caso con la ultraderecha neoliberal que desde la oposición obstaculiza y, si regresa al gobierno, revertirá las políticas que ella ejecuta, por “benignas” que sean. De hecho, los gobiernos progresistas y de esa “nueva izquierda” tienen su origen y fuente de mandato en las democracias representativas (Regalado, 2011).

Por lo tanto, este artículo tiene como objetivo de analizar los desafíos que encara la izquierda latinoamericana de cara a la integración regional, analizando el periodo 1999-2024, entendiendo que las administraciones de esta tendencia política han demostrado un verdadero interés en su consecución.

Atendiendo a lo anterior el texto se divide en cinco partes: en la primera de ellas, se identifican los fenómenos históricos que en la década de los noventa sirven de base a la victoria electoral de la izquierda; en la segunda parte se expone el ascenso de la izquierda en la primera década del siglo XXI con la ola inicial de gobiernos de este signo; en la tercera parte, se analiza la fundación de la CELAC como la coronación de los esfuerzos en aras de la unidad latinoamericana y el escenario político desde la segunda década del siglo XXI hasta la actualidad; finalmente, en cuarto lugar, se presentan algunas consideraciones sobre las perspectivas actuales de integración en relación con el momento actual que atraviesa la izquierda latinoamericana en el poder.

DESARROLLO

Década de los noventa; previo al cambio de época al sur del Río Bravo

La Rebelión Cívico-Militar encabezada por el entonces teniente coronel Hugo Chávez Frías en el año 1992 en Venezuela, en el volátil contexto latinoamericano de aquella “larga y triste noche neoliberal de los 90” (Correa, 2023)³, -cual nefasto legado del bando “vencedor” de la Guerra Fría- significaría la génesis de un proceso profundo y raigal, en el cual el Movimiento V República alteraría la forma clásica de hacer política en ese país, donde hasta entonces el poder se alternaba entre los dos principales partidos establecidos como representantes de la burguesía criolla y de los intereses extranjeros. El estremecimiento provocado por los contundentes triunfos alcanzados por Hugo Chávez en 1998 y 1999 frente a la desgastada partidocracia tradicional, rápidamente determinó la activación de las más variadas maniobras de desestabilización contra los sucesivos gobiernos bolivarianos, que han tenido que enfrentar una guerra sin tregua.

Las primeras victorias del chavismo reivindicarían la vía electoral como plataforma eficaz para la lucha política por las fuerzas progresistas; si iniciando los noventa, el FSLN en Nicaragua fue despojado del

gobierno en las urnas, dejando a Cuba revolucionaria resistiendo en solitario los embates del imperalismo ante la caída del campo socialista y la desaparición de la URSS, no llegaría a concluir esa década sin que el voto popular regresara a la izquierda al poder, esta vez en Venezuela.

También en 1990, el dirigente sindical y político brasileño Luiz Inácio Lula da Silva junto al líder cubano Fidel Castro Ruz, fundaron el Foro de Sao Paulo, en un intento unificador preclaro y visionario, pero que también constituía un ejercicio de resistencia y convergencia muy pragmático, que tuvo el objetivo de hacer confluir a todo el espectro de la izquierda, incluyendo a socialdemócratas, progresistas, marxistas y fuerzas guerrilleras a pesar de sus complejidades intrínsecas. En la actualidad comprende a organizaciones políticas que han alcanzado el poder en el continente junto a otras fuerzas que aún no lo han logrado, constituyendo una experiencia única, a saber, la formación, desarrollo y funcionamiento de un espacio en el que convergen todas las corrientes ideológicas de la izquierda (Regalado, 2011).

Los levantamientos populares contra las políticas neoliberales en Argentina, Bolivia y Ecuador se sucederían en los noventa, a los cuales se sumó la simbólica insurrección zapatista en Chiapas, México, el 1 de enero de 1994, día de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre este país, Estados Unidos y Canadá. La propia evolución del Zapatismo y el amplio movimiento antiglobalización, que recibió un poderoso impulso en América Latina, redefiniría una nueva realidad; la trasmutación de la vía armada a otras formas de lucha y articulación⁴, sobre todo a través de movimientos sociales, nuevo actor político alternativo a los tradicionales. Estas estructuras organizativas, de carácter plural, en pleno proceso de luchas contra la globalización neoliberal, tuvieron en varias ediciones del Foro Social Mundial, una verdadera Tricontinental de los movimientos sociales y políticos, “con su raíz simbólica en Porto Alegre” (Perry, 2008).

Como señala el profesor Luis Suárez Salazar citando

a James Petras, la característica en América Latina de estos movimientos, que identifica como antimperialistas, era que estos “tienen un carácter mucho más político que simplemente social, son mucho más anticapitalistas que reformistas, se encaminan más a la conquista del poder que a las protestas simbólicas” (en García Lorenzo y Suárez Salazar, 2008). Muchos de estos movimientos tuvieron un rol decisivo en el apoyo a los procesos políticos que expresaban intereses populares, y, además, “resisten o pugnan por fracturar el sistema de dominación oligárquico-plutocrático e imperialista y, por ende, el “nuevo orden panamericano” (en García Lorenzo y Suárez Salazar, 2008).

Por su parte, Regalado ofrece la siguiente síntesis del nuevo contexto: “en medio de la crisis terminal de la bipolaridad mundial de pos-guerra, con la invasión estadounidense a Panamá (1989), la derrota “electoral” de la Revolución Popular Sandinista en Nicaragua (1990), la desmovilización de una parte importante de los movimientos guerrilleros en Colombia (1990-1991) y la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador (1992), concluye la etapa de la historia de América Latina abierta por el triunfo de la Revolución Cubana y se inicia otra en la que predominan la movilización social y la competencia electoral de la izquierda dentro de la democracia burguesa, cuyos postulados formales se aplican, por primera vez, en toda la región —excepto en Cuba” (Regalado, 2011).

La década ganada; la izquierda gobernando en un escenario inédito

El golpe de Estado de abril de 2002 en Venezuela significó un punto de quiebre de las propias reglas de la democracia burguesa, y como suele ocurrir en los procesos de verdadera esencia revolucionaria, determinó una mayor radicalización y consolidación de la Revolución Bolivariana, fijando el inicio de una tendencia que llevaría al paulatino ascenso de la izquierda en América Latina y a un cambio inédito en la correlación de fuerzas, sumándose otros partidos o coaliciones progresistas.

En 2002 y luego de 3 intentos previos, en Brasil, el histórico fundador del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio Lula da Silva, resultó electo, reeditando su victoria en 2006.

En 2005, el líder cocalero indígena Evo Morales Ayma ganó los comicios en Bolivia en su segundo intento por el Movimiento al Socialismo (MAS), siendo reelegido en 2009.

También en 2005, en Ecuador el economista Rafael Correa Delgado obtuvo la victoria que inició el proceso conocido como la Revolución Ciudadana, siendo reelecto en 2008.

Previo a la llegada del poder de la izquierda habían ocurrido estallidos sociales contra los gobiernos neoliberales de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia (2003), así como de Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005) en Ecuador.

Consideramos válido destacar que en el periodo 1999-2009 tanto en Venezuela como en Bolivia y Ecuador se desarrollaron procesos constituyentes que buscaron empoderar a los nuevos sujetos políticos y revolucionar los principios de participación ciudadana en el ejercicio político, a partir de la defensa de un nuevo constitucionalismo impulsado por las bases de cada proceso.

En 2003, luego de un periodo de profunda inestabilidad política interna ocupó la presidencia argentina Néstor Kirchner, quien junto a su esposa Cristina Fernández formarían un binomio con presencia en la política de ese país durante las siguientes dos décadas, levantando las banderas de lo que será conocido como el kirchnerismo⁵, una nueva corriente dentro del amplio espectro del peronismo.

En Uruguay, en 2004, el izquierdista Frente Amplio alcanzó la victoria por primera vez luego de intentarlo desde 1989, completando un primer periodo de tres gobiernos consecutivos que llevaría a la presidencia a Tabaré Vázquez y a José Mujica.

En Paraguay, donde la situación política interna se deterioró a partir del intento de golpe de Estado de 1999, también hubo un gobierno de izquierda con Fernando Lugo y el Frente Guasú (2008), algo inédito en un país donde el Partido Colorado llevaba gobernando 60 años de forma ininterrumpida⁶.

Por su parte, en Chile, la victoria en 2006 de la candidata del Partido Socialista, Michelle Bachelet, significó el primero de varios gobiernos de la izquierda moderada y reformista, que se ha alternado desde entonces con la derecha.

En Nicaragua, el FSLN retomó el poder con Daniel Ortega (2006) y en El Salvador el FMLN también accedió al poder por la vía electoral (2009), tras 20 años de continuidad de gobiernos de la derechista ARENA.

Incluso, en otro giro de la historia que expresaba el signo de los nuevos tiempos y en consecuencia el corrimiento tendencial al reformismo más que a la reacción, -cuando no se trataba de proyectos genuinamente transformadores-, en Guatemala la elección del presidente Álvaro Colom (2008-2012) puso fin a 50 años de gobiernos dictatoriales y de derecha, mientras que en Honduras, en 2006 llegó a la presidencia del país Manuel Zelaya, postulado por el Partido Liberal, una de las formaciones clásicas de la partidocracia hondureña. Durante su mandato Zelaya promovió la derogación de la resolución que declaraba la exclusión de Cuba de la OEA e integró Honduras al ALBA, siendo depuesto por un golpe de Estado (2009). Ambas posiciones eran inéditas en países como Honduras, considerado el “portaviones terrestre estadounidense” y en Guatemala, que había sufrido una cruel secuencia de dictadores y donde aún en “democracia” cualquier posición sospechosa de estar cerca de la izquierda era reprochable.

Este corrimiento a la izquierda, permitió dar un nuevo impulso a los intentos de integración regionales que desde la década del sesenta tenían lugar con diversos mecanismos como el Mercado Común Centroamericano (1960), la Comunidad Andina

(CAN) (1969), la Comunidad del Caribe (CARICOM) (1973), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1980) y el Mercosur (1991).

Un hecho que indicó un grado de madurez inédito hasta ese momento lo marcaría el rechazo al Área de Libre de Comercio de las Américas (ALCA), proyectada desde 1994 para comenzar a funcionar a partir de la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata, Argentina, en 2005, donde el presidente estadounidense George W. Bush fue testigo de la firme oposición de los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela.

Previo al rechazo al ALCA en 2005 hubo señales que indicaban que el imperialismo yanqui quedaba aislado en determinados asuntos, como el rechazo latinoamericano y caribeño a la “guerra contra el terrorismo” de Bush en 2003 y la imposibilidad para Estados Unidos de colocar a su candidato a la OEA siendo electo José Miguel Insulza como secretario general de esa organización (2005).

Entre los hechos que han incidido en el desenvolvimiento de las relaciones interamericanas y en los intentos de avanzar hacia la integración, pueden mencionarse:

La creación del ALBA. Fundada en 2004 por los Comandantes Fidel Castro y Hugo Chávez significó un nuevo espacio de desarrollo, siguiendo un criterio que rebasaba lo estrictamente regional. Con un componente muy sólido en el ámbito de la cooperación, agruparía, por un lado, a un conjunto de países con gobiernos afines en el ámbito ideológico y por el otro, a un grupo de países caribeños que van a beneficiarse de sus proyectos, como el paradigmático Petrocaribe, que posibilitó acceder al petróleo venezolano con precios preferenciales. El ALBA lograría contar hasta con 12 miembros, entre los cuales estuvieron Ecuador durante los mandatos del presidente Correa y Honduras, durante la presidencia de Manuel Zelaya.

En aquel contexto de estremecimiento latinoamericano, se funda en 2004 la Comunidad Sudamericana

de Naciones, que dio paso a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008. Entre otras iniciativas también se funda el Banco del Sur y en 2006 Venezuela ingresa al MERCOSUR, siendo innegable el decisivo rol de los gobiernos progresistas en la formación y consolidación de estas organizaciones regionales.

Cumbre de las Américas de Mar del Plata (2005). En este cónclave, dada la fuerte oposición de los gobiernos nacionalistas y progresistas de Venezuela y del MERCOSUR se enterró definitivamente el ALCA, lo cual supuso un duro revés para Estados Unidos y sus aliados locales, que desde la década de los noventa venía promoviendo dicho mecanismo mediante un minucioso ejercicio de convencimiento, primero con países individuales y luego por grupos de países regionales. Finalmente, tras la derrota del proyecto amplio, Estados Unidos se tuvo que conformar con estos esquemas limitados pactando por separado con Chile, Colombia y Centroamérica.

Celebración de la primera Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) en Costa do Sauipe, Brasil, en diciembre del 2008, a iniciativa del presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. En la misma se decidió la incorporación de Cuba al Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de Río, y la decisión de formar una Unión de América Latina y el Caribe, sin Estados Unidos. El Grupo de Río fue disuelto en el marco de su XXI Cumbre en 2010 en Playa del Carmen, donde se decide la creación de la CELAC.

La Cumbre V de las Américas celebrada en Trinidad y Tobago, en 2009, significó un punto de viraje respecto al tema Cuba en estos foros. La posición de varios gobiernos progresistas favorables a la presencia de Cuba o la falta de consenso para adoptar la Declaración Final por no hacer alusión al bloqueo estadounidense supuso una situación inédita para Estados Unidos, que vio su hegemonía fuertemente desafiada. Como señaló el profesor Luis Suárez en entrevista a BBC Mundo el 17 de abril de 2009, “nunca en toda su historia Cuba había estado tan

integrada política, social y económicamente con el resto del continente” (Suárez Salazar, 2009)

En la VI Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias, en 2012 el reclamo de la presencia de Cuba alcanzó su punto más alto: los presidentes Rafael Correa de Ecuador, y Daniel Ortega de Nicaragua declinaron participar en protesta por la exclusión de Cuba, mientras que en el plenario varios gobiernos advirtieron que no habría una próxima edición sin la incorporación de La Habana.

Una síntesis de ese periodo lo ofrece el propio expresidente ecuatoriano Rafael Correa: La primera parte del siglo XXI sin duda han sido años ganados. Los avances económicos, sociales y políticos fueron históricos y asombraron al mundo, todo esto en un ambiente de soberanía, de dignidad, de autonomía, con presencia propia en el continente y en el mundo entero (Correa, 2018).

A partir de la segunda década del siglo XXI; fundación de la CELAC

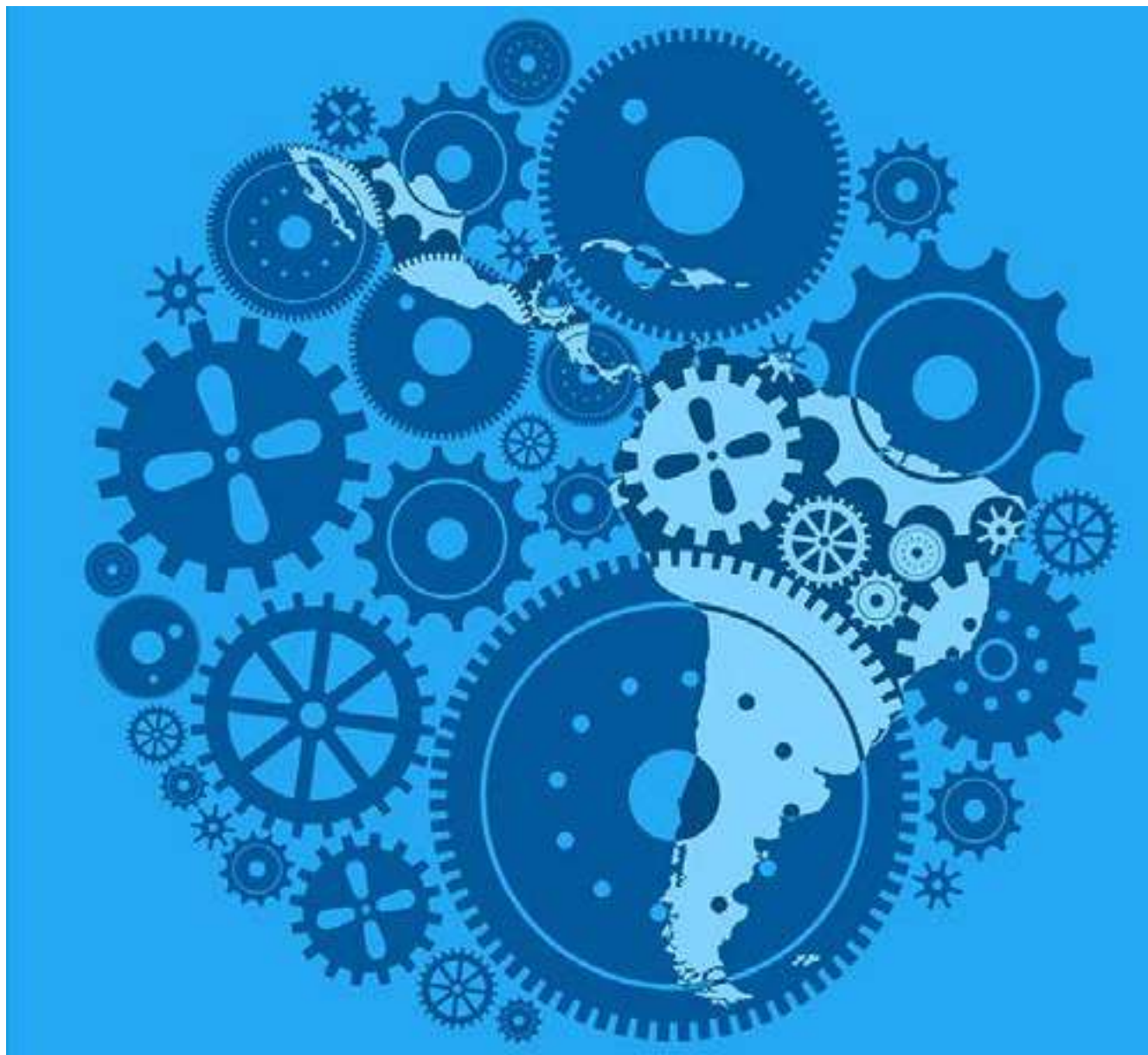
La fundación de la CELAC en 2011 fue la expresión más acabada de maduración de las condiciones y del entendimiento común por parte de los Estados latinoamericanos y caribeños de la necesidad histórica de crear un mecanismo que permitiera la sinergia, el diálogo y la concertación política entre los países de esta región, descartando una visión de la integración basada en un proyecto meramente comercial, lo cual fue superado cuando se enterró al ALCA en 2005. Al mismo tiempo, resultaba un cuestionamiento a la hegemonía estadounidense y ponía a la región en mejores condiciones para insertarse de conjunto en un mundo en transición inter sistémica, encaminado indefectiblemente hacia un orden mundial tendente a la multipolaridad⁷. Esta madurez se podía apreciar en el hecho totalmente orgánico de que “la familia que construyó el ALBA-TCP, democratizó al MERCOSUR, fundó la UNASUR y, junto con el CARICOM, construyó la CELAC” (Regalado, 2021).

No es un error decir que la CELAC solo fue posible por la convergencia de fuerzas de la izquierda gobernante

que la impulsó hasta lograr su concreción, y que hoy tienen la responsabilidad histórica de defenderla como alternativa a la injerencia monroista estadounidense aupada por las oligarquías latinoamericanas serviles. Es, en definitiva, la apuesta por construir un nuevo tipo de relacionamiento, edificado sobre una base identitaria común, que privilegia la diplomacia Sur-Sur, independiente, justa y solidaria, y promueve una significativa agenda social. Es por eso que los procesos de integración y/o concertación latinoamericanos y caribeños, que durante los primeros años del siglo XXI conocieron un auge significativo, se aseveran como los más afectados por las ideas de extrema derecha (Morales, 2024).

Entre otros efectos, la creación de la CELAC como el espacio natural por excelencia donde estaban representados todos los países latinoamericanos y caribeños supuso una nueva presión sobre el gobierno de Barack Obama, que no tendría justificación para excluir a Cuba de la VII Cumbre de las Américas, a celebrarse en Panamá en 2015, siendo obvio que quien estaba quedando excluido a nivel continental era precisamente Estados Unidos y no Cuba. De forma paralela, La Habana acogería tempranamente la celebración de la II Cumbre de la CELAC en 2014, donde se acordó la histórica proclamación de América Latina como Zona de Paz. Lo anterior representaba la plena confirmación del reconocimiento regional a Cuba, que apuntalaba su participación en la Cumbre de las Américas en Panamá, representada por el entonces presidente cubano Raúl Castro Ruz, y en la VIII edición de Lima, en 2018, con una delegación presidida por el canciller Bruno Rodríguez Parrilla. En esta última edición Venezuela fue excluida, patrón que se repitió en la edición de Los Ángeles (2022), donde también fueron excluidos Cuba y Nicaragua, lo que provocó que declinaran participar por esa razón los presidentes Andrés Manuel López Obrador de México, Luis Arce de Bolivia y Xiomara Castro de Honduras.

En contraposición, desde el 2011 se han celebrado 8 ediciones de las Cumbres de la CELAC. Dos reveses que había sufrido el grupo han sido superados:



la reinserción de Brasil en 2023 al retomar el poder Lula tras la salida decretada por Bolsonaro en 2020 y el reimpulso dado por la presidencia pro t  pore de México durante los años 2020-2021, que dio por terminado el proceso de reflexión que paus   sus actividades en 2018 y 2019.

Si bien, se ha registrado un avance sin precedentes en los históricos intentos de integración regional, estos hechos demuestran que aún dista mucho de ser un proceso consolidado, pues subsiste una permanente actitud por parte de los gobiernos de derecha de señalar y excluir a sus pares de izquierda, sobre todo a los que tienen una actitud más in-

dependiente en su política exterior e interna. En ello han influido las eventuales inclinaciones hacia la derecha en la balanza política regional que tuvieron lugar desde finales de la primera década de los 2000, favoreciendo a los sectores más conservadores. Entre los principales pueden mencionarse la victoria del conservador Luis Lacalle en Uruguay, que puso fin a tres lustros de gobierno del Frente Amplio; la traición de Lenín Moreno al correismo en Ecuador y, por tanto, la frustración de la continuidad de la Revolución Ciudadana; la derrota de los candidatos del kirchnerismo en 2015 y en 2023, en Argentina; el golpe parlamentario contra la presidenta Dilma Rousseff en 2016 y la persecución judicial contra

Lula da Silva; la agresiva actitud hacia Cuba y Venezuela del presidente Iván Duque en Colombia y la arremetida reaccionaria en Perú.

Algunas causas de esta restauración conservadora pueden identificarse en la pérdida de capacidad de movilización popular, la falta de una estrategia, medios y métodos adecuados para derrotar la desestabilización, la guerra no convencional desatada contra los gobiernos progresistas, los reveses electorales y los golpes de Estado “de nuevo tipo” (Sierra, 2022).

La aparición de gobiernos de derecha o de sello ideológico difuso como los de Bolsonaro en Brasil, de Milei en Argentina, de Nayib Bukele en El Salvador, o de Daniel Noboa en Ecuador, han logrado sumar votantes y apoyo al interior de sectores que tradicionalmente han sido bases de la izquierda, imponiendo nuevos relatos políticos y culturales furiosamente “antiprogresistas”, apoyados por grandes corporaciones mediáticas y por las oligarquías económicas locales como imperiales, para, al fin y al cabo, alzarse como “alternativas populares” (Gaudichaud y Toussaint, 2024).

También hay que destacar que la prioridad dada a las agendas propias por las diplomacias de países como Argentina y Brasil, que han provocado desencuentros en sus respectivas visiones y capacidades para aunar voluntades a la hora de actuar coordinadamente; mientras Brasil mantiene sus pretensiones para integrar el Consejo de Seguridad de la ONU y es el único miembro latinoamericano -en esa categoría- del BRICS, Argentina eleva sus expectativas respecto a la OTAN; de miembro extra OTAN a socio global. De similar modo, tampoco resultó menor el conflicto entre Uruguay y Argentina por la instalación de plantas de celulosa en la costa del Río Uruguay, cuando ambos países tenían gobiernos progresistas (2005-2010).

Las intentonas de golpe y golpes consumados (Bolivia, 2008; Honduras, 2009; Ecuador, 2010 y Paraguay, 2012), intensificadas a partir de 2008, tras el

fallido en Venezuela (2002), demostraban que la reacción continental no permanecería pasiva ante el ascenso de la izquierda.

A partir del 2014 la ofensiva derechista motivada y respaldada financieramente desde Estados Unidos multiplicó sus esfuerzos por desestabilizar políticamente y desacreditar a los gobiernos progresistas; se articularon coaliciones de derecha; se incrementó la guerra económica contra Venezuela; se instrumentó la judicialización de la política –“lawfare”–, tal como lo ilustró los casos de Dilma y Lula en Brasil, Cristina en Argentina, y el vicepresidente Jorge Glas en Ecuador; se intentó destruir UNASUR y neutralizar la CELAC, mientras que el fracaso del ALCA a principios de siglo trata de ser superado con la Alianza del Pacífico (Correa, 2023). Este último, en vinculación con las iniciativas del Grupo de Lima y del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), lo cual habla de la pérdida del consenso regional en un escenario de fragmentación ideológica llevado al límite. Entre 2009 y 2019, ocho de esos gobiernos fueron, o bien derrocados o bien derrotados, y uno traicionado, mientras que los dos restantes eran sometidos a un intenso asedio (Regalado, 2021).

Asimismo, el agravamiento de la guerra multidimensional contra Venezuela ha polarizado a los gobiernos latinoamericanos y ha significado un debilitamiento de los foros regionales en detrimento de la OEA, donde Estados Unidos intenta imponer su voluntad, a través de una figura tan servil a sus intereses como Luis Almagro.

Como contrapesos en este periodo pueden mencionarse las victorias de López Obrador y Claudia Sheinbaum en México en 2018 y 2024, respectivamente; de Alberto Fernández en Argentina (2018); la liberación de Lula en noviembre de 2019; la elección de Gabriel Boric en Chile (2021); el triunfo histórico del presidente Gustavo Petro en Colombia en 2022 y el retorno al poder del MAS en Bolivia en 2021. A esto se añade la elección de Xiomara Castro en Honduras (2022), quien ha mantenido durante su mandato una política ex-

terior independiente, y de Bernardo Arévalo en Guatemala (2023), candidato del movimiento Semilla, formación progresista apoyada por históricos sectores de la izquierda de ese país. El triunfo de Lula de 2022 significó que cuatro de las cinco principales economías de América Latina pasaran a ser gobernadas por la izquierda, secuencia interrumpida por la elección del ultraderechista Javier Milei en Argentina (2023).

Sin embargo, más allá del movimiento pendular entre izquierdas y derechas, donde muchas veces el regreso o elección de fórmulas progresistas obedece a un voto de castigo a las políticas antipopulares de la derecha, la vigencia de la preferencia por la izquierda es consistente con procesos de amplias movilizaciones populares, como los estallidos sociales ocurridos en Colombia y Chile en 2019, que visibilizaron el malestar existente en amplias franjas de la sociedad afectadas por una desigualdad crónica.

Estos reflujos y alternancias muestran una región en constante reconfiguración de su mapa político, en la que los procesos electorales van definiendo la inclinación de América Latina hacia la izquierda o la derecha, con un fuerte impacto en la integración.

Si bien no es posible afirmar categóricamente un retorno al ciclo progresista, al menos no de la misma manera en que se manifestó durante los tres primeros lustros del presente siglo, si es indiscutible que la izquierda sigue apostando seriamente por la integración, algo en lo que coinciden varios autores.

(Padilla González, Costa Ramírez y Castro Loredó, 2024) señalan que teniendo en cuenta el devenir histórico de la CELAC y de América Latina y el Caribe, no se puede dejar de desconocer la influencia directa de la correlación de fuerzas regional en el dinamismo de este mecanismo. En este contexto, la tendencia al progresismo posiciona a la Comunidad como un actor clave en las relaciones políticas de América Latina y el Caribe con otros actores internacionales de relevancia.

(Morales, 2024) explica además que en términos de política exterior uno de los rasgos que distingue los posicionamientos de las fuerzas de extrema derecha es la impugnación del regionalismo y los procesos de concertación e integración regional. Si bien el llamado fin del ciclo progresista en la región significó un retroceso de estos mecanismos, la agresividad y/o desinterés de los representantes de estas fuerzas políticas podría limitar aún más la capacidad de acción de estas organizaciones. La reacción contra los procesos de integración, que buscan construir una arquitectura regional sólida e independiente de Estados Unidos, constituye un objetivo común para toda la derecha regional (Morales, 2024).

Perspectivas de la integración en relación con el momento actual que atraviesa la izquierda latinoamericana

Los siguientes elementos nos permiten exponer nuestra perspectiva sobre el estado actual de la integración latinoamericana y caribeña, en relación con el rol y los desafíos que enfrenta la izquierda gobernante en pos de la consecución de este objetivo:

1. Los gobiernos de derecha han demostrado no tener un verdadero interés por la integración regional, la cual supeditan a su alineamiento con Estados Unidos. Un ejemplo fehaciente lo constituyen la salida de Brasil de la CELAC durante el gobierno de Jair Bolsonaro y las posiciones excluyentes de presidentes como Iván Duque de Colombia, Luis Lacalle de Uruguay, y Javier Milei de Argentina, quienes han singularizado a naciones como Cuba, Venezuela o Nicaragua, llegando a acusar a los mecanismos de integración de estar “ideologizados”. La existencia del Grupo de Lima desde 2017, con una clara voluntad de inmiscuirse en los asuntos internos de Venezuela y atacar su soberanía, constituye un ejemplo nítido de las posiciones entreguistas y funcionales a Estados Unidos de los gobiernos de derecha, lo cual ha significado un duro reto

a la posibilidad de presentar un frente unido supranacional, con una política exterior conciliada e independiente, que represente los verdaderos intereses latinoamericanos y caribeños y que excluya cualquier posibilidad de injerencia en los asuntos internos de sus naciones. Como norma, la derecha gobernante no reconoce y, por tanto, excluye a las izquierdas gobernantes.

2. La injerencia de Estados Unidos en los asuntos internos de los países latinoamericanos es permanente, evolutiva y estructurada, torpedeando a través de sus agencias y mecanismos los procesos electorales donde la izquierda tiene posibilidades de vencer, y desestabilizando a los gobiernos que no hacen concesiones a sus intereses, a través de guerras no convencionales. La exaltación pública de la Doctrina Monroe durante la administración Trump expuso sin ambages que Estados Unidos continúa considerando a América Latina y el Caribe como su “patio trasero”. Su conexión orgánica con gobiernos de derecha como el de Jair Bolsonaro en Brasil o el de Iván Duque en Colombia significó un espaldarazo a las posiciones de confrontación de estas administraciones hacia el progresismo latinoamericano. Un ejemplo reciente, fueron las manifestaciones de intromisión en los asuntos internos mexicanos -declaraciones del embajador estadounidense sobre la reforma del poder judicial, injerencia en la campaña electoral- lo que llevó al gobierno mexicano a pausar su relación con la embajada de Estados Unidos.

3. Los retrocesos de proyectos de izquierda por el desgaste de los liderazgos históricos y su incapacidad para renovarse, por la comisión de errores tácticos y estratégicos propios, por traiciones internas o por la aplicación del lawfare⁸ han lastrado la capacidad nacional de sus países para dar continuidad a posiciones ya establecidas en pos de la integración. La debilidad prevaleciente en las fuerzas de izquierda regionales y la vulnerabilidad de algunos gobiernos progresistas, aun cuando se encuentran en el

poder, hace más difícil enfrentar el empuje de las tendencias reaccionarias. A partir de esta realidad, la concertación política se encauza por el retorno gradual y la recuperación de agrupaciones preexistentes como único camino viable para compartir y defender posiciones comunes ante las crisis y enormes desafíos que enfrenta la región (Sierra, 2022).

4. Las fracturas internas del arco de gobiernos de izquierda se han profundizado. Es evidente que no todas las izquierdas gobernantes adhieren las mismas posiciones, pero hasta etapas anteriores se había mantenido un consenso. La aparición de fricciones y conflictos bilaterales, acusaciones mutuas, y desconocimiento de procesos no contribuyen al fin mayor de la unidad regional y a la anhelada integración. Los gobiernos que se identifican con la izquierda y que excluyen a sus pares ideológicos, se unen al juego de la derecha, y abren una brecha aun mayor entre todos. Ante los actuales retos globales, es necesario que la izquierda latinoamericana, más allá de sus intereses nacionales, aúne esfuerzos a través de una alianza de gobiernos progresistas. Para ello debe concertar en cada espacio internacional posible, acciones que debiliten los niveles de dominación y hegemonía de Estados Unidos en la región, denunciando cualquier hecho de intromisión.

5. La existencia y resistencia de los procesos políticos de Cuba, Venezuela, Nicaragua y Bolivia constituyen una garantía de defensa de la integración regional sobre bases contra hegemónicas, apesar de la pérdida de influencia y liderazgo de la Venezuela bolivariana, concentrada en su propia supervivencia como proyecto nacional frente a una permanente guerra multidimensional de desgaste que disminuyen su capacidad de acción, con un fuerte impacto de la caída de los precios del petróleo. El desconocimiento de la institucionalidad venezolana y la creación de foros políticos para intentar aislar al gobierno bolivariano, más allá

de buscar el fracaso de este proyecto político, significó un duro desafío a la reciente CELAC, causando en parte que este mecanismo entrase en un proceso de reflexión que se extendió durante 2018 y 2019.

6. La situación actual de Venezuela tiene una incidencia perceptible en el desarrollo de los proyectos del ALBA, lo cual limita un mayor protagonismo de este grupo, aunque este se mantiene activo con diversas iniciativas, incluido en lo político a través de la emisión de pronunciamientos y la celebración de cumbres ante hechos que afectan la soberanía de sus miembros o la de otros países con los que existe afinidad política.

7. La continuidad y consolidación del proceso de la Cuarta Transformación en México, impulsado por los gobiernos de Morena, pone a este país en una posición favorable para ejercer liderazgo y consensuar posiciones, lo cual se suma a su peso geopolítico y tradición diplomática. Claudia Sheinbaum debe dar continuidad a los esfuerzos integradores encabezados anteriormente por Hugo Chávez y Luiz Inácio Lula da Silva, y más recientemente por su antecesor, quien prácticamente mantuvo viva la CELAC ante intentos desestabilizadores durante la etapa de COVID.

La presidencia mexicana de la CELAC en 2020 y 2021 contribuyó a superar y poner fin al proceso de reflexión por el que transitó la Comunidad a partir de 2018. México favoreció la reactivación del mecanismo, dando un nuevo impulso a la concertación. Bajo el liderazgo mexicano, la CELAC devino como actor clave para fomentar respuestas conjuntas a la pandemia de la COVID-19 y volver a unir a la región en espacios de intercambio intra y extra regional, lo que se ha mantenido con las presidencias posteriores (Padilla González, Costa Ramírez y Castro Loredo, 2024).

8. Brasil tiene una agenda propia mediante la cual busca proyectarse como líder latinoamericano,

que puede colisionar con los intereses de la integración regional.

9. Los gobiernos de Gustavo Petro en Colombia, de Xiomara Castro en Honduras y de Bernardo Arévalo en Guatemala, han sido altamente asediados por la reacción interna, algo previsible en países donde las fuerzas conservadoras han detentado el poder históricamente.

10. Las izquierdas gobernantes tienen toda la capacidad para proponer e implementar proyectos que promuevan una verdadera integración, sobre bases de cooperación justa, que respete y tenga en cuenta las asimetrías existentes, lo cual permitiría dar respuesta a necesidades populares como la erradicación del analfabetismo, la desnutrición y el tratamiento a enfermedades prevenibles. El ALBA y los resultados que ha alcanzado ha sido y es un ejemplo de todo lo que se puede lograr bajo esta premisa. En no pocos casos, demostraron su capacidad para paliar algunos de los graves efectos que dejaron los gobiernos neoliberales como los elevados índices de desempleo, la precarización y la exclusión social, además de adoptar políticas que beneficiaron a amplios sectores privados del acceso al sistema educativo y a los servicios sanitarios. Esto en contraposición a la incapacidad demostrada por los gobiernos de la derecha en el continente para manejar la grave pandemia de la COVID-19, así como para enfrentar la crisis socioeconómica y de gobernabilidad manifestada en Chile, Perú y Colombia.

11. Dado el carácter dependiente de la política exterior de la Unión Europea respecto a Estados Unidos, la CELAC podría representar una de las vanguardias que impulsen la construcción de un nuevo orden mundial multipolar, donde puede llegar a ser un influyente actor geopolítico. Para ello, los gobiernos de izquierda deben empezar por recomponer los diferentes mecanismos de integración y concertación que han sido desarticulados por la derecha como UNASUR y CELAC, y reimpulsar otros como el ALBA.

12. A su vez, para alcanzar la transformación económica y social en América Latina es indispensable rebasar las fronteras nacionales. La cooperación entre cuatro de las cinco grandes economías latinoamericanas, ahora dirigidas por la izquierda, debe convertirse en prioridad para combatir coordinadamente la desigualdad social, la inseguridad y la violencia, que impactan directamente en los altos flujos de migraciones intrarregionales.

13. Uno de los grandes aportes que podrían hacer las izquierdas en el poder es la construcción de alternativas al capitalismo, no solo en el ámbito económico, mediante el rescate del papel del Estado, sino sobre todo en el ámbito cultural, ofreciendo resistencia a la hegemonía cultural y mediática del capitalismo, y defendiendo los valores autóctonos e identitarios de la región, que irremediablemente conducen a una mayor integración a través de la defensa de lo común.

CONCLUSIONES

Hoy la anhelada integración latinoamericana no parece estar mucho más cerca en términos prácticos, aunque formalmente se haya dado un paso gigantesco con la creación de la CELAC en 2011. Su máximo logro es su propia supervivencia como foro de concertación política frente a las amenazas externas, las cuales, sin embargo, persisten. La izquierda gobernante, a pesar de las debilidades y falta de maduración de sus propios procesos, debe dar pasos concretos en pos de la verdadera integración. Para ello, es prioritario que consolide sus procesos internos, de manera que pueda dar continuidad al ideal de integración que defienden. Lo otro, es aunar esfuerzos y confluir en la adopción de decisiones de modo que sea realidad la izquierda latinoamericana como un sujeto político activo.

Al mismo tiempo, resulta primordial la consolidación de un foro que permita a todos los países de América Latina y el Caribe pronunciarse de conjunto ante sus interlocutores internacionales, lo que a su

vez posibilitará ser reconocido como el importante actor geopolítico que puede llegar a ser, tal cual ocurre hoy con la Unión Europea (UE) o la ASEAN en el sudeste asiático, en un mundo en transición intersistémica. Para ello los 33 países representados en la CELAC, pero, sobre todo, aquellos donde gobierna la izquierda, deben promover la unidad sobre la base del respeto a las diferencias ideológicas entre los gobiernos, enarbolando como principio inviolable el concepto de “Unidad en la diversidad”.

La izquierda gobernante debe proponer proyectos basados en experiencias con un fuerte contenido social, como las que promovió el ALBA, que permita la búsqueda de soluciones a los desafíos comunes. De igual modo, debe sumarse activamente a apoyar proyectos contra la desigualdad, el cambio climático, el narcotráfico y la discriminación de género, así como promover iniciativas que queden blindadas y sea difícil de desmontar por futuros gobiernos de derecha.

El desprestigio de la partidocracia tradicional junto al nefasto saldo social dejado por el neoliberalismo en una década; y la estructuración y desarrollo gradual de movimientos políticos representativos de las mayorías, han incidido en el paulatino cambio de signo político del continente, con el ascenso de la izquierda por la vía electoral.

Desde la primera de todas las victorias electorales del Comandante Hugo Chávez en 1998 hasta el retorno a la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil en enero de 2023, y la victoria de Claudia Sheinbaum en junio de 2024, mucho han avanzado los proyectos progresistas, que, sin embargo, también han enfrentado la más cruenta reacción interna y externa. Pero en todo este lapso, los esfuerzos de integración no hubieran sido posibles sin un verdadero sentimiento latinoamericanista, promovido principalmente por la izquierda en el poder. De su capacidad de resistencia, renovación y continuidad dependerá que puedan seguir impulsando el proyecto integracionista de Nuestra América en el complejo contexto global actual, en el cual la

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, ha sido la única extensión territorial en nuestra aldea global que se ha autoproclamado como “Zona de Paz Mundial”, una conquista que debe preservarse a toda costa.

NOTAS

¹ La presidencia de Donald Trump (2017-2021) exacerbó los discursos más agresivos, favoreció el avance de estas fuerzas (derecha y extrema derecha) en los sistemas políticos latinoamericanos e incidió en que algunos gobiernos abandonaran posiciones consideradas de centro para asumir posturas más agresivas frente a los gobiernos progresistas (Morales, 2024).

² En el año 2008, en 12 países latinoamericanos gobernaba la izquierda.

³ A mediados de los años noventa reinaban en casi todos los países latinoamericanos versiones criollas del neoliberalismo norteamericano, instaladas o apoyadas por Washington: los gobiernos de Carlos S. Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, Fernando Henrique Cardoso en Brasil, Salinas de Gortari en México, Sánchez Losada en Bolivia, etcétera. (Perry, 2004).

⁴ Las dos principales guerrillas centroamericanas participaron en procesos de paz, El Salvador en 1992 y Guatemala en 1996. A finales de los noventa solo existía lucha guerrillera a gran escala en Colombia.

⁵ Néstor Kirchner falleció en 2010.

⁶ Lugo fue destituido por un golpe parlamentario en 2012.

⁷ Por primera vez América Latina y el Caribe participó en un diálogo interregional, con las celebraciones de las Cumbres CELAC-UE (2012, 2015 y 2023), y de los Foros CELAC-China (2015, 2018 y 2021).

⁸ La guerra judicial o golpes de estado judiciales, conocidos como lawfare, fueron aplicados en Brasil contra Dilma y Lula; contra Cristina Fernández de Kirchner en Argentina y contra Rafael Correa en Ecuador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, P. (2004). El papel de las ideas en la construcción de alternativas. Obtenido de CLACSO: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100613080917/nuevah.pdf>
- BBC Mundo (17.04.2009) “EE.UU. está aislado” Fernando Ravsberg entrevista a Luis Suárez Salazar. Recuperado el 4 de enero de 2024, de https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/04/090416_0030_cumbre_cuba_entrevista_suarez_gm
- Correa, R. (2018). El desafío estratégico de la izquierda latinoamericana. Obtenido de Granma: <https://www.granma.cu/mundo/2018-02-23/el-desafio-estrategico-de-la-izquierda-latinoamericana-18-02-2018-19-02-31>
- Díaz Fariñas, L. y Plaza Macías, N. M. (2023). Retos históricos de la izquierda latinoamericana en tiempos de coleteo imperial y reemergencias. Obtenido de Economía y Desarrollo vol. 167 no. 2: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842023000200002
- García Lorenzo, T. y Suárez Salazar, L. (2008). Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios. Lección Diez Una mirada desde la perspectiva crítica. Obtenido de CLACSO: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20160316030234/lec10.pdf>
- Gaudichaud, F., Toussaint E. (2024). Pensar los (nuevos) derroteros de las izquierdas y las derechas latinoamericanas en un mundo en crisis. Obtenido de Rebelión: <https://rebelion.org/pensar-los-nuevos-derroteros-de-las-izquierdas-y-las-derechas-latinoamericanas-en-un-mundo-en-crisis/>
- Morales Hernández, A. (2024). El impacto de las fuerzas políticas de extrema derecha en América Latina: una

mirada crítica a su proyección internacional. Obtenido de Política Internacional, VI (Nro. 2): <https://rpi.isri.cu/index.php/rpi/article/view/491/1439>

lac-debilidades-amenazas-fortalezas-y-oportunidades-de-este-mecanismo-de-concertacion-politica-de-america-latina-y-el-caribe/

Padilla González, C. A., Costa Ramírez, M., & Castro Loredo, Y. (2024). Logros y desafíos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: contribución de la Presidencia Pro Tempore mexicana a su revitalización. Obtenido de Política internacional, VI (Nro. 2), 29-42: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10855255>

Regalado, R. (2021). Reflujo de la izquierda latinoamericana (II). Obtenido de La Tizza: <https://medium.com/la-tiza/reflujo-de-la-izquierda-latinoamericana-ii-15e9bfad0426>

Regalado, R. (2011) La izquierda latinoamericana en el gobierno (Ocean Sur). Obtenido de Ocean Sur: <https://www.oceansur.com/uploads/libro/2024/06/10/la-izquierda-latinoamericana-en-el-gobierno.pdf>

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

Regalado, R. (2021) Reflujo de la izquierda latinoamericana (I). Obtenido de La Tizza: https://medium.com/la-tiza/reflujo-de-la-izquierda-latinoamericana-i-f11c7e416918#_ftn12

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

Sierra Díaz, R. (2022). Cambios en la correlación de fuerzas en América Latina y el Caribe. Impacto para Cuba. Obtenido de Política Internacional, IV (Nro.2): <https://rpi.isri.cu/index.php/rpi/article/view/303>

FINANCIACIÓN

No aplica.

Gambina, J. (2007). Desafíos para la integración regional. Obtenido de Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, Año XIII, N° 16: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/11343/DESAF%CDOS+PA+RA+LA+INTEGRACI%D3N+REGIONAL.pdf?sequence=1>

PREPRINT

No publicado.

Kersffeld, D. (2024). Gobiernos latinoamericanos de izquierda. Recorridos y perspectivas. Obtenido de Temas: <https://temas.cult.cu/revista/articulo/103>

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.


Parra González, B. (2024). La CELAC: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de este mecanismo de concertación política de América Latina y el Caribe. Obtenido de Cuadernos de Nuestra América, Nueva Época, No. 012: <https://www.cipi.cu/la-ce>



El panorama político sudafricano tras las elecciones generales de 2024. Antecedentes, desafíos y perspectivas

The South African political landscape after the 2024 general elections. Background, challenges and prospects

Esp. P. Ibete Fernández Hernández

Especialista de Posgrado en Servicio Exterior. Licenciada en Relaciones Políticas Internacionales. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba. ✉ ive.fdez.hdez@gmail.com  [0009-0003-7318-0567](https://orcid.org/0009-0003-7318-0567)

Cómo citar (APA, séptima edición): Fernández Hernández, I. (2025). El panorama político sudafricano tras las elecciones generales de 2024. Antecedentes, desafíos y perspectivas. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 69-83. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14472191>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14472191>

RECIBIDO: 11 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 14 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN El resultado de las recientes elecciones generales en Sudáfrica celebradas el pasado 29 de mayo, evidenció el debilitamiento del partido Congreso Nacional Africano, frente al avance de la oposición, no obstante haber sido la fuerza política más votada en todo el país. El artículo propone abordar el escenario previo a las elecciones, así como las causas que determinaron que este partido perdiera la mayoría absoluta para gobernar que había conservado durante 30 años. Igualmente evalúa el impacto que para el país austral podría tener este resultado en los ámbitos interno, regional y global.

Palabras claves: elecciones, partidos políticos, mayoría, oposición, Congreso Nacional Africano.

ABSTRACT *The result of the recent general elections in South Africa showed the weakening of the African National Congress party, in the face of the advance of the opposition, despite having been the political force with the most votes in the entire country. The article proposes to address the scenario, as well as the causes that determined*

that the party lost the absolute majority to govern that it had held for almost 30 years. It also evaluates the impact that this result could have for the southern country in the internal, regional and global spheres.

Keywords: elections, political parties, majority, opposition, African National Congress

INTRODUCCIÓN

Tras el fin del sistema del apartheid en 1994, Sudáfrica ha jugado un papel destacado en las relaciones internacionales, encabezando posiciones de avanzada en las agendas multilateral y regional y a favor de los derechos del sur global. Su incorporación a los BRICS lo posicionaron en el bloque alternativo al unipolarismo.

Desde el punto de vista bilateral Sudáfrica ha sido un aliado importante para Cuba, basado en el destacado papel desempeñado por la isla en la lucha contra el apartheid.

Como resultado del proceso de negociaciones que puso fin al apartheid, el Congreso Nacional Africano (ANC) devino fuerza política con indiscutible arraigo popular¹ en el escenario político sudafricano, no solo por su historia de lucha contra el régimen racista sino también porque representaba las aspiraciones de la población mayoritariamente negra del país, relegada como consecuencia de 46 años de políticas segregacionistas.

Desde 1994 hasta 2019, el ANC gobernó con mayoría absoluta, a pesar de la ruptura que provocó en el seno del partido la destitución de Thabo Mbeki como presidente del país y del partido en 2008². Las señales del deterioro progresivo³ en el apoyo al partido se hicieron presentes en las elecciones municipales de 2016⁴, donde la oposición avanzó ostensiblemente y el partido gobernante perdió en las principales ciudades del país, así como en las elecciones generales de 2019, ocasión en que este patrón se duplicó.

Las recientes elecciones del 29 de mayo tuvieron lugar en un escenario muy complejo. Por un lado, la incidencia de las divisiones internas del partido,

y por otro, la pérdida de credibilidad del ANC ante parte del electorado, al que la oposición responsabilizó totalmente por el creciente índice de desempleo, la corrupción rampante, la profundización de la crisis energética y el aumento de la criminalidad, que han aquejado al país en los últimos años.

A partir de la tendencia observada desde 2016, las encuestas realizadas previo a las elecciones de mayo 2024, acertaron en pronosticar que los comicios marcarían una coyuntura crítica para el ANC, porque al perder la mayoría que había conservado durante 30 años, estaría obligado, por primera vez, a gobernar en coalición o por segunda⁵ ocasión, con un gobierno de unidad nacional, frente a una oposición fortalecida.

El avance de la oposición, que optó por unirse⁶, pasando por alto sus diferentes enfoques políticos, se fundamentó en el objetivo común de desplazar al ANC, aprovechando la fragilidad de este para superar sus problemas internos.

El surgimiento en décadas recientes de partidos de diferentes ideologías políticas y agendas en el escenario político sudafricano, y las modificaciones realizadas a la ley electoral⁷ en abril de 2023, impactaron directamente en la dispersión de los votos en torno al ANC, que no logró concretar alianzas con fuerzas políticas más afines como el Economic Freedom Fighters (EFF) o el Ukhonto We Siswe (MK) para formar gobierno, y recurrió en su lugar a la formación de un gobierno de unidad nacional. Según explicó el presidente (Ramaphosa, 2024), con sus votos, los ciudadanos plasmaron sus expectativas de que un trabajo conjunto de los partidos políticos pueda tributar a la transformación, el crecimiento y la renovación que necesita el país.

Aun cuando el ANC se mantendrá en el poder durante el próximo período, su accionar fuera de las fronteras podría tener un alcance limitado en el contexto de un gobierno de unidad nacional.

Este artículo tiene como objetivo analizar como la evolución del ANC en el escenario político sudafricano, influyó en el resultado de las recientes elecciones generales de 2024 y valorar la incidencia de estas en la proyección internacional de Sudáfrica.

DESARROLLO

El ANC, hitos entre 2007 y 2019

El Congreso Nacional Africano fue fundado en 1912 con el objetivo de defender los derechos de la mayoría negra en el país, marginalizada por el poder de una minoría blanca⁸. Partiendo de una tradición de lucha pacífica, hasta 1949 este movimiento optó por la no violencia y los métodos constitucionales⁹ para resolver sus disputas con el gobierno¹⁰ hasta que, en 1960, tras los sucesos de Shaperville¹¹ pasó a la acción (Mandela, 1964). En este contexto fue creado el 19 de noviembre de 1961 el brazo armado del movimiento nombrado Umkhonto we Sizwe¹², y el ANC se mantuvo como una organización política de masas para encauzar la nueva forma de lucha.

Como colofón del proceso de negociación para el fin del Apartheid, el ANC, así como otras organizaciones implicadas en la lucha contra el régimen racista, fueron legalizadas en 1990, lo cual propició la formación de la Alianza Tripartita¹³. Conformada por el ANC, el Congreso de Sindicatos Sudafricanos (COSATU) y el Partido Comunista (SACP), la Alianza se planteó como objetivo fortalecer el movimiento de liberación y garantizar, una vez en el poder, los derechos negados a los ciudadanos negros, mestizos (coloured)¹⁴ y de otras minorías por más de cuatro décadas.

A partir de un acuerdo¹⁵ adoptado en el seno de la Alianza, previo a las elecciones de 1994, el ANC se presentó como candidato a los comicios con ma-

yor solidez, respaldando las aspiraciones de COSATU y del Partido Comunista. Ese mismo año, fue dado a conocer el Programa de Reconstrucción y Desarrollo (PDR), elaborado por los líderes de la Alianza con el objetivo de “asegurar un compromiso político y programático del gobierno del ANC y satisfacer las necesidades sociales y económicas básicas de los trabajadores y los pobres” (Mc Kinley, 2010), lo cual contribuyó a un período inicial de armonía.

A pesar de que, desde su creación, fue reconocido el liderazgo del ANC en la Alianza, la organización no estuvo exenta de divergencias. Sobre este tema opinan (Cedras y Kuye 2013) que:

“si bien el COSATU y el SACP brindan asesoramiento, a través de las estructuras de la Alianza, sobre el despliegue de cuadros en el servicio público, el comité de despliegue es una estructura del ANC y las decisiones finales con respecto al despliegue residen en el ANC”.

Lo anterior, sin lugar a dudas, ha sido uno de los aspectos que ha influido en los problemas confrontados por la Alianza, lo que ha impactado en su debilitamiento en el escenario político sudafricano.

Si bien los retos que podría enfrentar la organización una vez establecida en el poder, avizorados por Walter Sisulu y Nelson Mandela¹⁶, cobraron fuerza tras las elecciones de 1999, no fue hasta 2008 que estalló una crisis más profunda por el control del ANC con la destitución de Mbeki¹⁷ como presidente del partido y del país. Este evento dio inicio a un periodo de inestabilidad interna en el ANC y en la Alianza, caracterizado por las confrontaciones en las conferencias nacionales, los escándalos de corrupción y por consiguiente la pérdida de credibilidad en el gobierno y en sus dirigentes (Ver anexo 1).

Asimismo, la Conferencia Nacional de Polokwane¹⁸ celebrada en 2007, constituyó un giro importante en la vida interna del ANC, con repercusiones en el gobierno y en

la configuración del escenario político del país. Las divisiones que protagonizaron sus líderes fue un acicate para que la oposición incrementara su ofensiva con vistas al futuro. A partir de los resultados de la conferencia, una sucesión de hechos, ocurridos entre 2007 y 2019, marcaron el inicio de la pérdida de apoyo del ANC en el electorado sudafricano y plantearon interrogantes sobre su capacidad para continuar dirigiendo el gobierno. Los más significativos fueron:

En esta Conferencia se abandonó la tradición el ANC de elegir al presidente del partido unánimemente¹⁹, sufriendo su primera escisión con la creación del partido Congreso del Pueblo (COPE)²⁰. Este hecho contribuyó a que una parte importante de los miembros del ANC se unieran a la organización liderada por Mosioua Lekota²¹, e influyó directamente en los resultados de las elecciones generales de 2009 donde el ANC al caer de 69.69% de los votos en 2004 a 65.90%; perdió la mayoría de 2/3 en el Parlamento.

Mbeki perdió la presidencia del partido y posteriormente en 2008 la dirección del ANC le pidió renunciar al cargo de presidente del país, aunque se mantuvo como miembro del partido.

En agosto de 2012 el gobierno sudafricano, se vio implicado en la masacre ocurrida en la mina Marikana²², perteneciente a la compañía británica de platino, Lonmin. Se le acusó de no tratar adecuadamente el asunto, al permitir que la policía irrumpiera en la huelga y provocara la muerte de 34 mineros y más de 200 heridos. Igualmente, fue criticado porque varias figuras del gobierno tenían relaciones cercanas con la compañía.

En 2019 el ANC perdió el control del Consejo Nacional de Provincias²³, al obtener 57.50% de los votos en las elecciones generales. Desde 1994, esta cámara del Parlamento había sido controlada por el ANC.

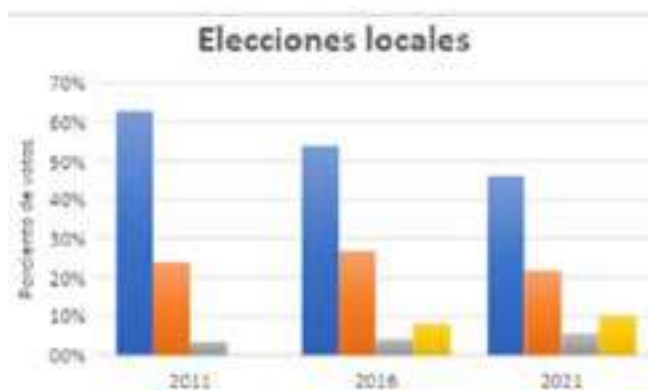
En el periodo tuvieron lugar dos elecciones locales²⁴, en 2011 y 2016, que reafirmaron la tendencia de la pérdida de apoyo del ANC sufrida también en las elecciones generales de 2019.

Lo expuesto anteriormente corrobora que, de conjunto con las deficiencias estructurales heredadas del régimen del apartheid, la problemática interna del partido ANC ha tenido una repercusión directa en los resultados de los procesos electorales sucesivos, que ha repercutido negativamente en la conducción del gobierno y en las expectativas creadas en el electorado (Ver Anexo 2).

1.2 Análisis del resultado de las elecciones generales de 2024

A partir de la importancia de las elecciones locales para determinar la aceptación y continuación de los partidos y sus representantes en el escenario político (Ver gráfico 1), en muchas de las fuentes consultadas predomina el criterio de que las celebradas en 2021 constituyeron el punto de viraje para el gobierno del ANC. Sustentan esta opinión principalmente en el hecho de que el partido perdió en cuatro ciudades metropolitanas históricamente bajo su dominio²⁵. Sin embargo, una aproximación más integral y cronológica al tema, esbozada en el epígrafe anterior, permite apreciar el más amplio cúmulo de factores que comenzaron a propiciar la erosión del ANC desde mucho antes (Ver Anexo 3).

Gráfico No.1 Comportamiento de los principales partidos en las elecciones locales (2011-2021)



■ Fuente: Elaborado por la autora a partir de la información publicada por el Consejo Nacional Electoral de Sudáfrica (CNE).

No obstante lo anterior, las elecciones locales de 2021 sin duda sentaron pautas para los comicios de 2024, dado el bajo nivel de participación popular, la proliferación de partidos de acuerdo con grupos raciales e intereses locales²⁶ y la necesidad de crear coaliciones ante el hecho de que ningún partido obtenía la mayoría²⁷.

El gráfico a continuación permite observar el comportamiento de los principales partidos en las tres últimas elecciones locales.

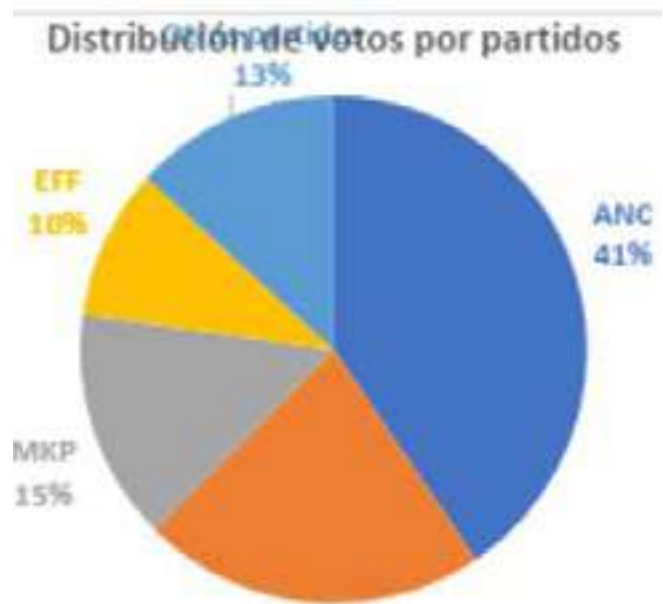
Por otra parte, los resultados de las elecciones generales de 2024 estuvieron influenciadas por:

- El agravamiento de la situación interna a partir de los efectos de la pandemia de COVID 19.
- Las dificultades para el acceso a los servicios básicos, la ocurrencia de cortes prolongados del servicio eléctrico, el aumento del desempleo, de la violencia²⁸, temas que a pesar de ser reales, fueron utilizados y politizados por la oposición para descalificar al ANC.
- En ese periodo ocurrió también una nueva fragmentación del ANC, con la formación del partido Umkhonto We Sizwe, liderado por Jacob Zuma. Su popularidad e influencia posibilitó que una parte importante del electorado en KwaZulu Natal, tradicionalmente seguidora del ANC, se le uniera, en detrimento de las bases del ANC.
- La intensificación de los ataques de la oposición contra el gobierno, aprovechando sus debilidades y la agudización de los problemas económicos y sociales del país.
- El incremento de las demandas para la sustitución de la política de despliegue de los cuadros²⁹ por una más transparente, con el objetivo de facilitar que aquellos con capacidad demostrada ocupen los principales cargos.
- La creación de un frente unido de la oposición con la finalidad de derrocar al ANC.

Entre los resultados de estos comicios, destacan los siguientes:

- Por primera vez desde 1994, ningún partido obtuvo mayoría. Más de un 10% de los votos se distribuyó entre los pequeños partidos, representantes de los intereses de las minorías, tal como ocurrió en las elecciones locales de 2021. (Ver gráfico 2)
- La posibilidad que establecer una coalición con partidos afines como el MK y el EFF, quedó desechada, ante la negativa de sus líderes de unirse al ANC³⁰. Debido a esto, el ANC tuvo que llegar a acuerdos con otros partidos para formar gobierno. No debe obviarse que la suma de los votos obtenidos por estas tres agrupaciones políticas afines, habría sido suficiente para evitar la formación de un gobierno de unidad nacional.
- Se registró la más baja participación en la historia después de 1994. Solo acudieron a ejercer el voto el 58.64%³¹ de los 27 782 081 inscritos. De ellos, votaron 16 290 760, siendo válidas 16 077 342 boletas, lo cual representó el 57.86% de los votos emitidos.
- El ANC aseguró más del 50% de los votos en 5 de las nueve provincias. Alianza Democrática mantuvo

Gráfico 2 Distribución de votos por partidos, elecciones generales de 2024.



■ Fuente: Elaborado por la autora a partir de la información publicada por el Consejo Nacional Electoral de Sudáfrica (CNE).

el control de Western Cape. En KwaZulu Natal, el MK obtuvo el 46% de los votos contra 18% del ANC.

- Los partidos más votados fueron: African National Congress (ANC)- 40.18%, el Democratic Alliance (DA)- 21.81%, el Umkhonto We Sizwe (MKP)- 14.58%, el Economic Freedom Fighters (EFF)- 9.52%, el Inkatha Freedom Party (IFP), el Patriotic Alliance (PA), el Front Plus (VF), Action-SA, African Christian Democratic Party (ACDP), United Democratic y el Movement (UDM), que obtuvieron de conjunto el 13.1%.

1.3 Breve valoración sobre el nuevo gobierno

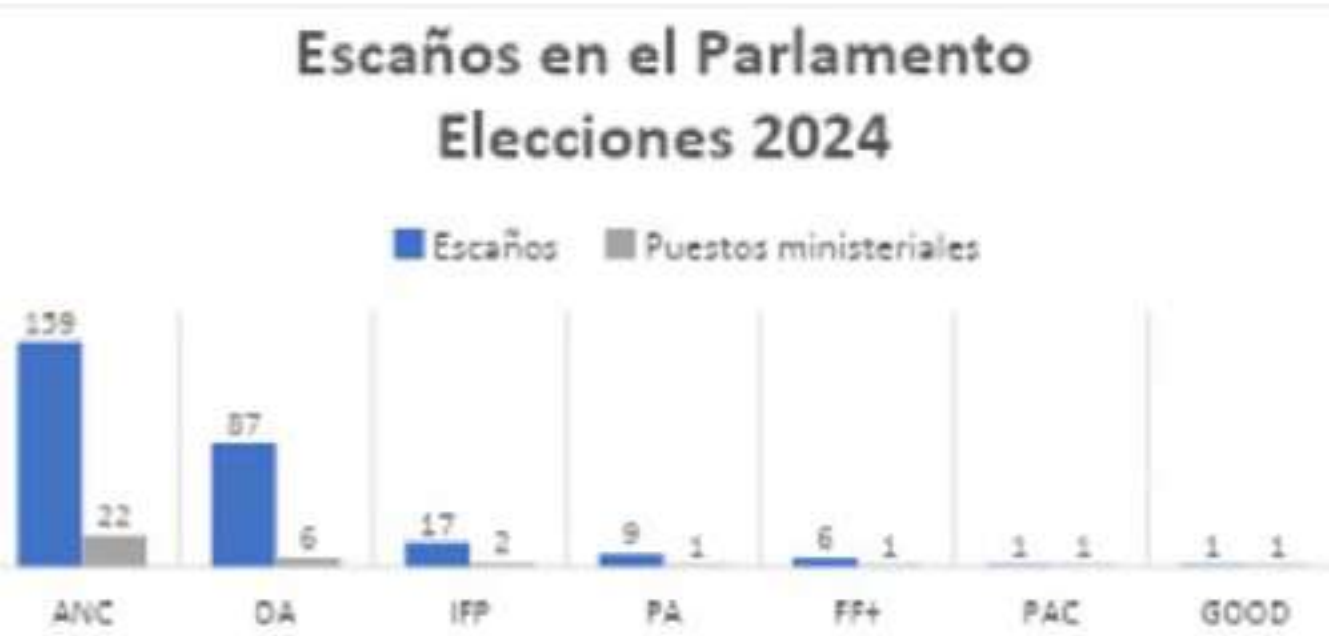
La conformación del gobierno de unidad nacional, formado por 11 partidos³², fue objeto de arduas negociaciones entre las partes, con el objetivo de acomodar sus respectivos intereses y lograr una representatividad balanceada de los partidos que componen el escenario político sudafricano.

Mediante el acuerdo alcanzado, Ramaphosa se mantendría como presidente del país, con la condición de realizar cambios en el ámbito de competencias de algunos puestos ministeriales y ubicar en un número limitado de carteras a miembros de los partidos

participantes en el nuevo gobierno. En el gabinete constituido, destacan los siguientes aspectos:

- Está conformado por 77 miembros, incluidos el Presidente y el Vicepresidente. De ellos 32 ministros y 43 viceministros. Algunas carteras cuentan con 2 viceministros. En 2019 el gabinete estaba formado por 28 ministros y 30 viceministros.
- La distribución de los puestos ministeriales ejecutivos se realizó tomando como referencia los escaños alcanzados en el Parlamento. (Ver gráfico 4)
- El ANC conservó ministerios claves como finanzas, relaciones exteriores, recursos minerales, comercio, industria y electricidad. El DA obtuvo las carteras de agricultura, obras públicas, infraestructura, educación básica y de asuntos internos.
- El papel de la oposición lo desempeñan principalmente el MK y el EFF, que obtuvieron 58 y 39 escaños respectivamente.
- La representación femenina en el parlamento cayó de 46% en 2020, a 43% en 2024. En el ejecutivo, de 77 miembros, hay 31 mujeres lo que representa el 40%
- Forman parte del gabinete seis ministros menores de 50 años, de ellos 4 pertenecen al DA y 2 al

Gráfico 3- Distribución de puestos ministeriales según escaños parlamentarios



Fuente: Elaborado por la autora a partir de la información publicada en el sitio web del Parlamento Sudafricano.

ANC, lo que representa el 18% del total. Esto, aunque no es un porcentaje alto, representa un incremento de los jóvenes en altos cargos de dirección de gobierno y la continuidad de la representación de este segmento, similar en el gabinete de 2019. El 40% de los ministros son mayores de 60 años, de ellos 10 pertenecen al ANC.

Las diferencias ideológicas de los partidos que integran el gobierno de unidad nacional es un importante punto de partida para futuras contradicciones, con las que deberán lidiar para garantizar la estabilidad del país. Los diversos análisis realizados sobre este asunto indican que las políticas de salud y de acción afirmativa *Black Economic Empowerment*³³ del ANC podrían estar entre los puntos iniciales de disenso (Pinto, 2024).

Los ministerios bajo el control del DA resultan claves para la instrumentación de los cambios que pide la población, no mostrarse capaz podría inclinar la balanza hacia el ANC.

1.4 Incidencia de los resultados en la política exterior sudafricana

Tradicionalmente el ANC ha mantenido una política exterior caracterizada por el activismo en los temas multilaterales y regionales y por el apoyo a las causas del Sur Global. Esta proyección no deberá cambiar bajo el nuevo gobierno, teniendo en cuenta que el ministerio de relaciones exteriores estará controlado por el ANC. Sin embargo, el hecho de ser un gobierno de unidad nacional, donde deberá existir mayor coordinación, podría influir en que Sudáfrica imponga límites a su accionar en materia de política exterior en determinados temas para evitar fricciones con el resto de los partidos.

En el caso del DA, segundo partido en el gobierno, ha sido crítico de los vínculos de Sudáfrica con China y Rusia y defensor de la participación del país en AGOA³⁴ del cual es beneficiario y de su asociación estratégica con la Unión Europea.

Otro tema que podría ser objeto de redefiniciones es el accionar de Sudáfrica en el grupo BRICS³⁵, a

partir de las prioridades de asociación que se definan por el nuevo gobierno.

CONCLUSIONES

La irrupción del ANC en la vida política del país, sucedió de una manera abrupta, pasó de ser un movimiento de liberación nacional inmerso en la lucha por los derechos de la mayoría marginada a gobernar un país con cuadros no experimentados y con retos sociales y estructurales, consecuencia de 40 años de apartheid.

La erosión gradual del apoyo al ANC constituyó uno de los motivos fundamentales de que perdiera su hegemonía en el escenario político sudafricano. El reflejo de los problemas internos de la organización en la vida política del país propició la pérdida de confianza en el partido y la dispersión de los votos que tradicionalmente le estaban asegurados.

La participación popular en los comicios ha estado decreciendo desde el fin del apartheid, donde participó el 86% de los votantes. Hacia 1999, los factores que motivaron el aglutinamiento en torno al ANC, como la lucha contra el apartheid, dejaron gradualmente de ser efectivos, lo cual contribuyó a la desmovilización de sus cuadros, y al auge de las luchas internas.

A pesar de no haber logrado la mayoría, y verse forzado a constituir por primera vez desde 1994 un gobierno de unidad nacional, el ANC fue el partido más votado en las elecciones generales de 2024, lo que indica que aun cuenta con base de apoyo. Estos comicios han demostrado que aún no existe una alternativa para el ANC en las urnas.

La fractura de la Alianza Tripartita es un problema que debe ser atendido por la dirección del ANC, por el rol decisivo que desempeñan COSATU y el Partido Comunista en garantizarle apoyo y ser los grupos políticos más afines a este. Ambas organizaciones avanzaron en el pasado reciente en la pretensión de participar de forma independiente en los comicios. Sin embargo, ante el pronóstico de que el

ANC podría perder la mayoría, decidieron mantenerse en la alianza por el bien del país. La principal demanda de COSATU y el SACP es que se les incluya en las decisiones de políticas del gobierno.

A futuro, profundas divergencias ideológicas entre los partidos representados en el gobierno de unidad nacional, constituyen el mayor reto para su funcionamiento.

Existe la posibilidad de que gobierno de unidad nacional alcance un equilibrio en el corto plazo, a pesar de la presión que imprime la urgencia de realizar cambios que satisfagan los reclamos del electorado o que al menos indiquen que se avanza en la solución de los problemas.

Los ministerios bajo el control del DA resultan claves para la instrumentación de los cambios que pide la población, no mostrarse capaz podría inclinar la balanza hacia el ANC.

El ANC tiene la oportunidad única, a mediano plazo, de volver a estar entre la preferencia de los votantes. Si bien está obligado a demostrar que es capaz de gobernar, las respuestas a las principales insatisfacciones de la población están en manos del DA y de otros partidos que lo culpan por los problemas existentes. Se abre para el ANC un periodo de reflexión sobre lo acontecido en las recientes elecciones, que deberá tributar al fortalecimiento del partido y a su unidad. Igualmente deberá trabajar por la recomposición de la Alianza, lo que podría jugar un papel decisivo para retornar a la hegemonía en el espectro político del país.

NOTAS

¹ Después de 1994 en la conferencia nacional del partido, Mandela advirtió sobre los retos que esperaban al ANC, que pasó de ser movimiento de liberación nacional a partido gobernante gracias al apoyo de las masas; en los archivos de la Fundación Mandela consta que “since the election it was also inevitable that much of the conference

should bear on the challenges of a liberation movement that had just become a party of government”.

² La rivalidad entre Thabo Mbeki y Jacob Zuma, data de la época en que ambos ocuparon la presidencia y vicepresidencia del partido en la conferencia nacional del partido en 1997. En 2007, la batalla por el liderazgo del ANC trajo como resultado la elección de Zuma como presidente y la solicitud de renuncia de Mbeki por parte de sus detractores.

³ De acuerdo con documentos del Comité Nacional Ejecutivo del ANC, a los que hacen referencia los archivos digitales de la página de la Fundación Nelson Mandela, desde 1995 comenzaron a gestarse diferencias entre los líderes del ANC que fueron señaladas por el líder antiapartheid como causas que podrían atentar contra la unidad del partido “Early in 1995, soon after the national conference, there were public differences among members, whispers around corruption and airing of internal matters in the media”.

⁴ El ANC obtuvo el 53,9 % de los votos y perdió el control de tres municipales metropolitanas: Nelson Mandela Bay, Tshwane y Johannesburgo.

⁵ El primer gobierno de unidad nacional (1994-1999) se estableció después de las primeras elecciones democráticas de 1994 y estuvo liderado por el ANC.

⁶ En agosto 2023, los partidos Alianza Democrática, Inkhata, Action SA, Freedom Front Plus, el Movimiento Independiente Unido (UIM) y el Spectrum National Party (SNP) firmaron un acuerdo pre electoral llamado la Carta Multi Partido, junto a Organización cívica nacional sudafricana con el objetivo de presentar un frente unido contra el ANC. El octubre el Partido Africano Cristiano Democrático (ACDP) se unió a la carta.

⁷ Incluyó la posibilidad de incluir y nominar, por primera vez, a candidatos independientes para la Asamblea Nacional y las legislaturas provinciales.

⁸ La Ley de la Unión de Sudáfrica, conocida como la Ley de Sudáfrica (South Africa Act) adoptada en 1909 en una convención nacional exclusiva donde no participaron representantes de todos los grupos étnicos del país, constituyó la primera Constitución sudafricana que instituyó el dominio de la minoría blanca sobre la población no blanca del país. Mediante la misma se unieron colonias británicas del Cabo de Buena Esperanza, Natal, Transvaal y la Colonia del Río Orange. De acuerdo con el investigador GE Devenish, en su artículo “The South African Act revisited – Some constitutional and political reflections on lessons learnt from the centenary of the Union of South Africa in 1910”, The exclusion of all persons of colour from participating in the National Convention meant that the South Africa Act was in essence a constitution devised exclusively by Whites and imposed on all the Non-whites of South Africa.

⁹ Mandela explica en su alegato en el juicio de Rivonia que “después de 1949, el CNA siguió decidido a evitar la violencia. Sin embargo, en ese momento se produjo un cambio con respecto a los medios de protesta estrictamente constitucionales que se habían empleado en el pasado. El cambio se materializó en la decisión de protestar contra la legislación del apartheid mediante manifestaciones pacíficas, pero ilegales, contra ciertas leyes. De conformidad con esta política, el CNA lanzó la Campaña de Desafío”.

¹⁰ Después de esta fecha el ANC comenzó a utilizar la protesta como medio para expresar su descontento, ello motivó la movilización de la población y el lanzamiento de la Campaña de desobediencia. Mandela describe que “The change was embodied in a decision which was taken to protest against apartheid legislation by

peaceful, but unlawful, demonstrations against certain laws”

¹¹ Hecho ocurrido el 21 de marzo de 1969, se conoce como la matanza de Shaperville. La policía abrió fuego indiscriminado contra la población que protestaba contra la Ley de pases instituida por el apartheid, causando la muerte a 69 personas, la mayoría niños y más de 200 heridos. Teniendo en cuenta su repercusión, el gobierno racista declaró el estado de emergencia y la ilegalización del ANC.

¹² La lanza de la nación en lengua Zulu, Xhosa y Ndebele. En el manifiesto de la organización, citado por Nelson Mandela en el juicio de Rivonia, para fundamentar la necesidad de la creación del grupo armado expresa que “llega un momento en la vida de cualquier nación en el que sólo quedan dos opciones: someterse o luchar. Ese momento ha llegado ahora a Sudáfrica. No nos someteremos y no tenemos más remedio que devolver el golpe con todos los medios a nuestro alcance en defensa de nuestro pueblo, nuestro futuro y nuestra libertad”.

¹³ La Alianza Tripartita no estaba exenta de diferencias, pero surgió por la necesidad de crear un frente común en el proceso que se llevaba a cabo para lograr una Sudáfrica inclusiva y democrática.

¹⁴ Clasificación racial establecida durante el Apartheid para referirse a las comunidades multirraciales, no blancas, ni negras que habitan en Sudáfrica.

¹⁵ El SACP y el COSATU no participan en las elecciones. Como parte del acuerdo, solo el ANC participa y dirige la Alianza, observando el principio de las consultas y el balance de fuerzas. Para llegar al gobierno los miembros de ambas organizaciones deben ser militantes del ANC.

¹⁶ Los archivos digitales de la Fundación Nelson Mandela citan la preocupación de estos

dos dirigentes en cuanto a “los desafíos de un movimiento de liberación que acababa de convertirse en un partido de gobierno. ¿Seguiría siendo la organización de masas en la que se había convertido y conservaría la capacidad de movilizar a su base de apoyo de la manera decisiva antes y durante las negociaciones? ¿Qué pasaría con la organización que se había creado con tanto esfuerzo en los pocos años de legalidad? ¿Cómo se relacionaría el ANC en el gobierno con las estructuras de la organización? ¿Cómo afectaría el ingreso de dirigentes y activistas al ejecutivo, el servicio público y el sector privado al carácter del ANC? ¿Se vería perturbada la unidad por el faccionalismo, ya que el poder político confería valor material?”.

¹⁷ Thabo Mbeki y Jacob Zuma protagonizaron una lucha por el control del partido, que provocó la división en grupos de sus seguidores. Mbeki fue acusado de utilizar como arma política las acusaciones contra Zuma por su supuesta violación e implicación en un acuerdo de armas e influir en la autoridad judicial para lograr su condena. Sin embargo, Zuma fue absuelto de los cargos y se convirtió en Presidente del ANC en 2008. Mbeki fue obligado a renunciar. En las elecciones de 2009 Zuma fue electo Presidente del país.

¹⁸ Un análisis del sitio South Africa History Online afirma que “the Polokwane conference can be seen as a moment in history whereupon conflict within the ANC political party came to influence the government of South Africa”, con lo cual coincide la autora.

¹⁹ Mandela defendió este principio durante su presidencia del partido como un medio para trasladar un mensaje de unidad. En el discurso de clausura de la 50 Conferencia Nacional, sobre este tema Mandela expresó que “en términos de política sudafricana, que un líder nacional sea elegido sin oposición, por unanimidad... Impone una responsabilidad muy pesada.... Ahora

bien, una de las tentaciones de un líder que ha sido elegido sin oposición es que puede utilizar esa posición de poder para ajustar cuentas con sus detractores, marginarlos y, en ciertos casos, deshacerse de ellos. Y rodearse de “hombres y mujeres que dicen sí a todo”. Un líder, especialmente con una responsabilidad tan pesada, que ha sido elegido sin oposición, su primer deber es disipar las preocupaciones de sus colegas en la dirección del movimiento. Porque hay una contradicción en el liderazgo, porque el líder debe mantener unidas las fuerzas que dirigen su organización. Pero no se puede hacer eso a menos que se permita el disenso. Que cualquier tema se debata desde todos los ángulos y que la gente incluso pueda criticar al líder sin temor ni favoritismo. Solo en ese caso es probable que se mantengan unidos a los colegas.

²⁰ Trajo como consecuencia la primera escisión del ANC en su historia, con la creación del partido COPE

²¹ Ex premier de Free State y ministro de defensa en el momento de la creación de su partido.

²² En 2012 la policía sudafricana fue acusada de provocar la muerte a 34 mineros en la mina de platino de Marikana, que realizaban una huelga por la mejora de sus condiciones de vida y salario. Los principales dirigentes responsabilizados con atender las demandas fueron absueltos, lo que provocó jornadas de protestas violentas.

²³ El Consejo Nacional de Provincias (NCOP) es la cámara alta del Parlamento sudafricano. El NCOP tiene el mandato constitucional de garantizar que los intereses provinciales se tengan en cuenta en la esfera nacional de gobierno. Esto se hace mediante la participación en el proceso legislativo nacional y proporcionando un foro nacional para la consideración de cuestiones que afectan a las provincias. Tomado del sitio del Parlamento Sudafricano.

²⁴ Las elecciones locales en Sudáfrica tienen lugar cada 5 años. En ella se eligen a los concejales de las localidades para atender las comunidades bajo su demarcación. Se seleccionan a las personas y partidos que la población crea que pueden desarrollar y apoyar las comunidades según explica la página de la Comisión Electoral Independiente.

²⁵ Johannesburgo, Pretoria, Port Elizabeth y Kwazulu Natal

²⁶ Se presentaron 52 partidos en 2024 y solo 16 en 1994.

²⁷ Solo participó el 46%, el incremento de los pequeños partidos locales para responder a los intereses de las comunidades que restaron votos al ANC y al DA y el regreso a la arena política de viejos partidos como el FF+ y el Inkhata Freedom Party y al surgimiento de nuevos como el Alianza Patriótica y el ActionSA.

²⁸ De acuerdo con estadísticas divulgadas por la prensa sudafricana, el país presenta una tasa de desempleo de 32,4%, considerada una de las más altas del mundo, lo que contribuye al alto índice de violencia en el país; además se reportan cortes de electricidad extensos y 2.4 millones de inmigrantes.

²⁹ Deployment of cadres

³⁰ El partido Luchadores por la Libertad Económica (EFF) de Julius Malema expresó su negativa a formar parte de un gobierno que incluya al DA o al Freedom Front Plus que representan a una minoría blanca. Por su parte Zuma dijo no apoyaría a un gobierno del ANC donde estuviera Ramaphosa y que se uniría a una alianza de partidos de oposición más pequeños en el parlamento llamada "Caucus Progresista", que incluye al EFF y al Movimiento Democrático Unido de centroizquierda.

³¹ En 2019 votó el 66% de los votantes posibles y en 1990, casi el 90%

³² Congreso Nacional Africano, la Alianza Democrática, la Alianza Patriótica, el Partido de la Libertad Inkatha, el Partido del Bien, el Congreso Panafricanista de Azania, el Frente de la Libertad Plus, el Movimiento Democrático Unido, Al Jama-ah, Rise Mzansi y la Transformación de los Africanos Unidos.

³³ Empoderamiento económico negro

³⁴ Ley de oportunidades para el crecimiento de África. Política comercial norteamericana hacia África, instituida en el año 2000 durante el gobierno de George Bush

³⁵ Proceso de integración alternativo al proyecto neoliberal. Incluyó inicialmente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. A partir de su primera ampliación, en la Cumbre BRICS de Sudáfrica 2023, se integraron: Argentina, Arabia Saudita, Irán, Etiopía, Egipto y Emiratos Árabes Unidos. En la Cumbre del grupo en octubre en Kazán, Rusia se anunció la aprobación de una lista de 13 países como miembros asociados de los BRICS, entre los que se encuentra Cuba junto a Argelia, Bielorrusia, Bolivia, Indonesia, Kazajistán, Malasia, Nigeria, Tailandia, Turkiye, Uganda, Uzbekistán y Viet Nam.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOOTY, NATASHA, LUKIV, JAROSLAV & NYOKA, SHINGAI (2024) "South Africa's new coalition government unveiled" <https://www.bbc.com/news/articles/cw9yx5w9577o>

CEDRAS, JODY P.; KUYE, JERRY O. (2013) "The impact of tripartite politics on the leadership function in public administration: dialogue between the ANC, COSATU and the SACP in South Africa".

DA Election Manifesto (2024) <https://cdn.da.org.za>

Devenish, GE (2011) "The South African Act revisited – Some constitutional and political reflections on lessons learnt from the centenary of the Union of South Africa in 1910"

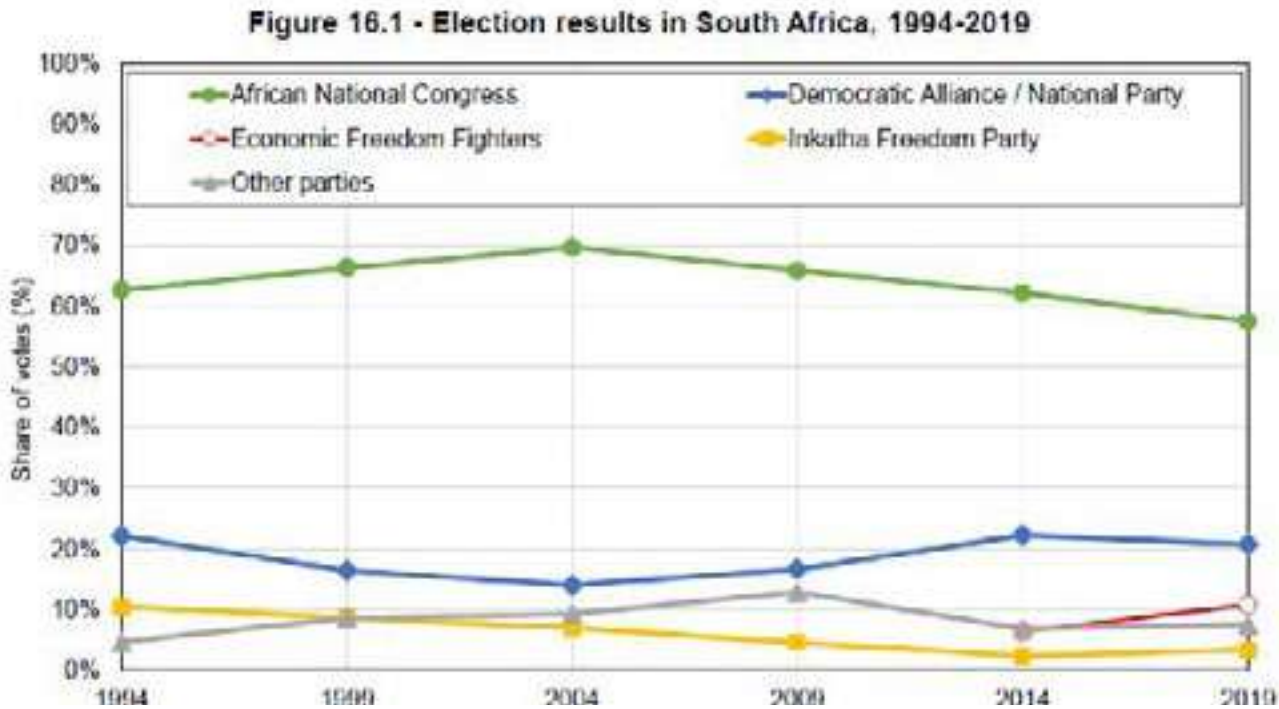
- EIDELBERG, P.G. (1997) "The tripartite alliance on the eve of a new millennium: The Congress of South African Trade Unions, the African National Congress and the South African Communist Party".
<https://www.sahistory.org.za/article/52nd-anc-national-conference-polokwane-2007>
- EISA (Electoral Institute for sustainable democracy in Africa. (2024) "From advance to retreat: the 2024 SA elections. Women, gender and youth inclusion in South Africa second government of national unity".
<https://www.sahistory.org.za/resolutions>
<https://www.thepresidency.gov.za>
- Fundación Nelson Mandela, Archivos digitales <https://africanarguments.org/2021/11/what-did-we-learn-from-south-africa-local-elections/>
- https://en.wikipedia.org/wiki/2021_South_African_municipal_elections
- <https://m.polity.org.za-article-54-national-conference-report-and-resolutions>
- <https://theconversation.com/south-africas-local-government-is-broken-could-the-2021-election-outcomes-be-the-turning-point-171311>
- <https://tpy.nelsonmandela.org/pages/part-vi-anc-and-the-transition/17-anc-and-the-transition/17-5-the-alliance-alternating-current-in-an-enduring-relationship>
- <https://www.eisa.org/from-advance-to-retreat-the-2024-sa-elections-women-gender-and-youth-inclusion-in-south-africas-second-government-of-national-unity/>
- <https://www.elections.org.za>
- <https://www.elections.org.za/pw/Documents/Outreach/Factsheets/Municipal/IEC%20Municipal%20Elections%20Factsheet.pdf>
- <https://www.gisreportsonline.com/r/south-africa-coalition-govt/>
- <https://www.gov.za/news/speeches/chaiperson-glen-mashinini-final-results-municipal-elections-04-nov-2021>
- LIWEWE, KWANGU (2023) "Nelson Mandela's African National Congress Has Violated Everything He Stood For"
- MANDELA, NELSON (1964) Discurso "I am the first accused". Juicio de Rivonia
- Manifiesto Umkhonto We Sizwe (1961) <http://nihssliliesleaf.co.za>
- MCKINLEY, DALE T. (2010) Debate and opposition within the ANC and the Tripartite Alliance since 1994.
- Mining Review Africa (2024) "Revisiting South Africa's Marikana massacre". <https://www.miningreview.com/platinum-group-metals/revisiting-south-africas-marikana-massacre/>
- MNTAMBO, NOKUKHANYA (2024) COSATU, SACP warn ANC to stick to plans to reconfigure tripartite alliance <https://ewn.co.za>
- NANTULYA, PAUL (2024) South Africa's seismic political shift.
- NOGUEIRA PINTO, TERESA (2024) "The South Africa coalition government's daunting agenda"
- ROODT, MARIUS (2021) "What did we learn from south Africa local elections"
- S. Africa's ruling party suffers big losses in 2021 local elections. (2021) http://www.news.cn/english/2021-11/05/c_1310291077.htm
- S. Africa's ruling party suffers big losses in 2021 local elections (2021) Source: Xinhua

Anexo 1- Tabla resumen sobre lo acontecido en las conferencias nacionales del ANC

AÑO	CONFERENCIA NACIONAL	CARACTERÍSTICAS	RESULTADOS	ELECCIONES GENERALES
2007	52 Polokwane	Influenciada por la rivalidad entre Thabo Mbeki y Jacob Zuma. En 2005 se rompió públicamente la alianza entre ellos cuando Mbeki destituyó a Zuma como presidente del país por considerar que estaba implicado en el caso de tráfico de armas. El primero ambicionaba servir otro mandato como presidente del país, para lo cual necesitaba obtener la presidencia del partido. La popularidad de Zuma venció frente a lo que se consideró una actitud arbitraria de Mbeki. Quebró la tradición desde 1952 de elegir unánimemente al presidente del partido. Trajo como consecuencia la primera escisión del ANC en su historia, con la creación del partido COPE	Presidente del ANC- Jacob Zuma Vicepresidente- Kgalema Motlhante	2009- ANC obtuvo 65.69% de votos. Perdió la mayoría de 2/3 en el Parlamento
2012	53 Mangaung	Celebrada en el marco del 100 aniversario del ANC. Fue visible la división en torno a la figura de Zuma, señalado por el escándalo de corrupción Nkandla y la masacre de Marikana. Sus opositores lanzaron la candidatura de Kgalema para evitar otro mandato de Zuma	Presidente del ANC- Jacob Zuma Vicepresidente- Cyril Ramaphosa	2014- El ANC obtuvo 62.15% de los votos. Por primera vez votaron los expatriados. Se presentó el partido Luchadores por la Libertad Económica, fundado por Julius Malema, líder de la Liga Juvenil del ANC que atrajo a un número importante de seguidores jóvenes del ANC. El mayor sindicato de COSATU, NUMSA no apoyaría al ANC y abandonó la organización sindical.

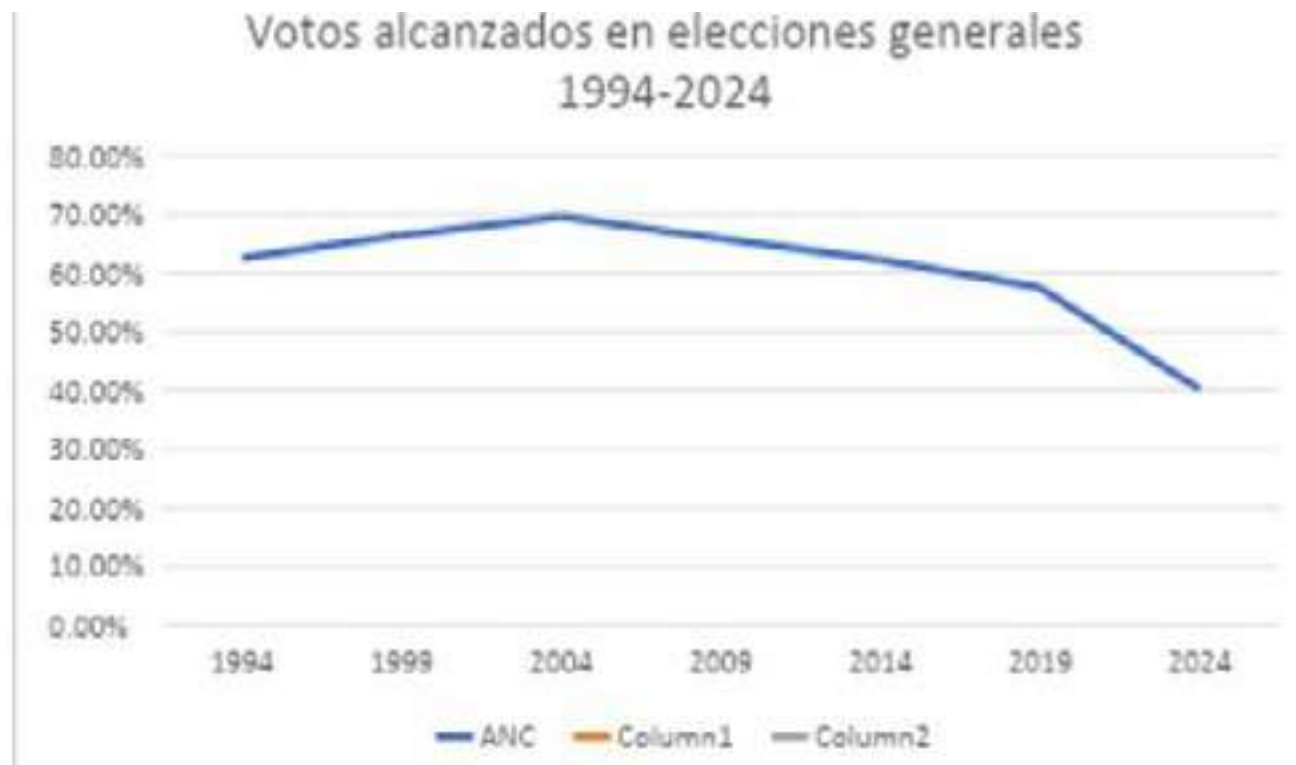
2017	54 Nasrec	Influida por las protestas contra Zuma y la moción de censura presentada en el Parlamento, que ganó por mínimo margen. Los principales contendientes fueron Ramaphosa y Nkosazana Dlamini Zuma.	Presidente del ANC- Cyril Ramaphosa Vicepresidente- David Ma-buza	2019- El ANC obtuvo 57.50% de los votos. El partido perdió la mayoría de dos tercios en el Consejo Nacional de provincias por primera vez desde 1994, al ganar en 8 de las 9 provincias.
------	-----------	---	--	--

Anexo 2- Votos obtenidos por los principales partidos políticos en las elecciones entre 1994 y 2019



Fuente: wpid.world

Anexo 3- Votos obtenido por el ANC en las elecciones generales entre 1994 y 2024



■ Fuente: Elaborado por la autora a partir de la información contenida en la página del Consejo Nacional Electoral de Sudáfrica (CNE)

CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



La política exterior de los Estados insulares del Pacífico frente a la rivalidad sino-estadounidense (2022-2023)

Pacific island states' foreign policy in the face of Sino-US rivalry (2022-2023)

Lic. Laura Canet Mulén*

Licenciada en Relaciones Internacionales. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba.

✉ lauracanet9909@gmail.com  [0009-0009-8247-4851](https://orcid.org/0009-0009-8247-4851)

Dr. C. Abel Perdomo de Vales

Doctor en Ciencias Jurídicas. Profesor Titular. Vicerrector de Extensión Universitaria del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”, La Habana, Cuba. ✉ abelperdomodevales@gmail.com  [0009-0008-0992-2462](https://orcid.org/0009-0008-0992-2462)

Autor para la correspondencia: lauracanet9909@gmail.com

Cómo citar (APA, séptima edición): Canet Mulén, L., & Perdomo de Vales, A. (2024). Pacific island states' foreign policy in the face of Sino-US rivalry (2022-2023). *Política internacional*, VII (Nro. 1), 84-99. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14472275>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14472275>

RECIBIDO: 13 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 14 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN Mucho se ha debatido sobre las implicaciones de la competencia geoestratégica entre China y Estados Unidos, tanto para los intereses de las potencias tradicionales como para los nuevos actores que intentan insertarse en las dinámicas del Pacífico Sur. En menor medida se habla de cómo los Estados insulares del Pacífico enfrentan esta rivalidad y de cómo, a pesar de que en ocasiones son presionadas a elegir entre un bando u otro, se las ingenian para agenciar su proyección exterior en función de sus propios intereses. Asimismo, elementos como la percepción de lejanía (con respecto de los centros de Occidente), su pequeña extensión territorial (lo cual las hace ver como “insignificantes”) y la supuesta vulnerabilidad a la que están sometidas (lo cual, aparentemente, las hace más “manipulables” o “influenciables”), han limitado las investigaciones de este fenómeno desde la perspectiva de las islas del Pacífico y, en todo caso, han sido sesgadas. De ahí que constituya un incentivo para este texto entender las dinámicas nacionales, regionales e internacionales de los Estados insulares del Pacífico, desde su surgimiento como Estados soberanos hasta la actualidad.

Palabras clave: Estados insulares del Pacífico, competencia geoestratégica, narrativas estratégicas, política exterior, potencias mundiales

ABSTRACT There has been much debate on the implications of the geostrategic competition between China and the United States, both for the interests of the traditional powers and for the new actors that are trying to insert themselves into the dynamics of the South Pacific. To a lesser extent, it discusses how the Pacific island States face this rivalry and how, despite the fact that they are sometimes pressured to choose between one side or the other, they manage to manage their external projection according to their own interests. Likewise, elements such as the perception of remoteness (with respect to the centers of the West), their small territorial extension (which makes them seem "insignificant") and the supposed vulnerability to which they are subjected (which, apparently, makes them more "manipulable" or "influenceable"), have limited research on this phenomenon from the point of view of the Pacific islands and, in any case, have been biased. Hence, it is an incentive for this research to understand the national, regional and international dynamics of Pacific island states from their emergence as sovereign states to the present.

Keywords: Pacific island states, geostrategic competition, strategic narratives, foreign policy, world powers.

INTRODUCCIÓN

La región Asia-Pacífico¹ es una zona de gran dinamismo por su crecimiento económico y concentración de riquezas. El interés en esta región abarca los componentes político, económico y geográfico. Dentro de ella, el Pacífico Sur ha generado especial atención debido a los recursos naturales y mineros que alberga (entre ellos el sándalo, la madera, el agua dulce, el oro, el cobre y el manganeso) pero, fundamentalmente, por las facilidades de control sobre las rutas marítimas con acceso al océano Índico y a las puertas del Pacífico.

Dentro de las principales rutas marítimas en el océano Pacífico, la línea del Pacífico Sur posee una importancia geoestratégica invaluable, pues conecta al este asiático con la región de América del Sur, Nueva Zelanda y Australia. Ubicadas en esta área, las islas del Pacífico poseen una gran cantidad de puertos naturales a través de los cuales se desarrolla un creciente tráfico marítimo comercial y militar que se extiende hacia el sudeste y este del continente asiático, el océano Índico y el Oriente Medio. De ahí que, tanto para China como para Estados Unidos (EE.UU.) y el resto de los actores que operan allí, el Pacífico Sur se haya convertido en una región con marcado valor geoestratégico, confluyendo en este múltiples intereses económicos, políticos y militares.

Por tal motivo, este artículo tiene como objetivo general evaluar el comportamiento de los Estados insulares del Pacífico frente a la competencia geoestratégica en la región (2022-2023). Para una mejor comprensión de la temática abordada, se pretende valorar, en un primer momento, el comportamiento de los Estados insulares del Pacífico, su proyección regional e internacional, entre 1945 y 2021; y en un segundo momento, caracterizar la política exterior de los Estados insulares del Pacífico frente a la competencia geoestratégica de China y de Estados Unidos (2022-2023).

DESARROLLO

A mediados del siglo XIX, las islas del Pacífico fueron colonizadas por países europeos y, luego de la Primera Guerra Mundial, algunos de los territorios del área fueron ocupados por el gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de que hubo reacciones al dominio colonial, en esta región del Pacífico Sur no se llevaron a cabo movimientos nacionalistas. Esto se debió, principalmente, a la naturaleza de las sociedades insulares, en las que los lazos de parentesco y la preferencia por el consenso como comportamiento "correcto" conducían a las islas del Pacífico al "modo melanesio" o "el modo del Pacífico" como estilo de política (Enciclopedia Britannica, s.f.).

Por otra parte, las características de la situación geográfica de las islas del Pacífico no les permitieron ser autosuficientes económicamente pues, debido a la escasez de infraestructura para la comunicación, transportación y explotación de sus recursos, se vieron obligadas a depender económicamente del financiamiento y la ayuda exterior. Aun así, los sentimientos de identidad regional y el sentido de pertenencia siempre estuvieron presentes.

Así es que, desde la década de los 70, las islas del Pacífico han intentado tener una línea común en su accionar regional e internacional, lo cual se demostró con la creación del Foro de las Islas del Pacífico (PIF, por sus siglas en inglés), organización regional que, a pesar de sus altas y bajas, le ha permitido a los Estados insulares del Pacífico (PIC, por sus siglas en inglés) controlar sus propios asuntos (nacionales y regionales), al punto de hacerlos plantearse la configuración de un nuevo orden regional.

De acuerdo con López (2020), esta modelación del orden regional se expresó en la introducción de nuevas instituciones (en el rol de actores regionales) y problemas de seguridad distintos a los tradicionales (como la seguridad alimentaria y la cuestión del cambio climático); cambios en los patrones de interacción con los actores de la región y fuera de ella; así como el establecimiento de una nueva visión de identidad regional y de los desafíos y retos comunes que enfrentan los PIC.

Capítulo 1: Los Estados insulares del Pacífico: Sus particularidades, proyección regional e internacional (1945-2021)

Los Estados insulares del Pacífico han tenido un notable activismo diplomático, promovido fundamentalmente por Fiya tras el golpe de Estado de 2006 y su posterior aislamiento de los principales foros regionales en 2009, momento en el que incentivó a las naciones del Pacífico a unirse al grupo de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Pacífico (PSIDS)². Con esta agrupación, que excluía a Australia y Nueva Zelanda, obtuvieron importantes logros

en la ONU, por ejemplo, el cambio de nombre del Grupo de Asia a Grupo de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de Asia y el Pacífico³ con el objetivo de ampliar su reconocimiento (Wallis, 2017) y cambiar la forma en la que eran percibidos.

La resonancia que fue adquiriendo el PSIDS le permitió asumir la presidencia (en este caso, a Fiya) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en 2016; la aprobación de la primera resolución sobre cambio climático y desarrollo sostenible⁴; así como mantener una participación significativa en las negociaciones sobre la CMNUCC y la Tercera Conferencia Internacional sobre los PEID (en Samoa, año 2014). También se debe destacar la presidencia de Fiya del Grupo de los 77 y China en el año 2013.

Aunque existen otras organizaciones regionales⁵ encargadas de abordar cuestiones importantes y de seguridad para los PIC como el medio ambiente, la conservación y sostenibilidad de la pesca, la asistencia al desarrollo, etc., el PIF ha sido el principal mecanismo de concertación regional durante todos estos años, pues ha abordado temas desde el comercio y la economía hasta la seguridad en el área. Además, participa en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) en calidad de observador, otorgándole así un sitio significativo al Pacífico Sur en la arena internacional (Richter, 2006).

La Narrativa del Pacífico Azul frente a las Narrativas occidentales

Históricamente, ha sido una tendencia del Pacífico Sur trabajar de manera conjunta a través de la diplomacia colectiva. Su eficiencia y éxito se evidencia en la importancia que le conceden sus gobiernos a la construcción de un marco de seguridad propio cuyos propósitos tienen un valor estratégico. Esto se demuestra en la firma de la proclamación del Pacífico Sur como Zona Libre de Armas Nucleares y del Tratado de Rarotonga en 1985; también se puede citar el Acuerdo de Nauru en 1982 que instauró

un sistema regional para la pesca del atún, asegurando los compromisos de financiación del gobierno de EE.UU. bajo el Tratado del Atún del Pacífico Sur de 1988 (Wallis, Koro et al., 2023).

Cabe destacar, además, la relevancia de la Declaración de Boe sobre Seguridad Regional⁶, adoptada durante la 49ª sesión del Foro de las Islas del Pacífico en Nauru y en la que los líderes del Pacífico reconocieron la importancia que se le concede al concepto ampliado de seguridad (que difiere de los conceptos tradicionales), el cual incluye “la seguridad humana y la asistencia humanitaria, dando prioridad a la seguridad ambiental y la cooperación regional en la creación de resiliencia ante los desastres y el cambio climático, incluso a través de la cooperación y el apoyo regionales”. A través de esta declaración, quedan claramente definidos los objetivos políticos y prioridades de los Estados insulares en su conjunto, como un gran continente, por encima de los intereses externos.

Según Manon Leprince (2022), la Nueva Diplomacia del Pacífico constituye un “cambio de paradigma en las ideas sobre la organización de la diplomacia del Pacífico y los principios sobre los cuales debería operar”. Los factores que provocaron un cambio de paradigma en las dinámicas regionales son diversos y, a la vez, están interrelacionados. Entre ellos se encuentra el papel de Fiyi en el Pacífico y en el exterior tras su aislamiento del PIF en 2009; la necesidad de encontrar una nueva voz y visión comunes por parte de las instituciones regionales, capaces de reaccionar a los problemas del área; la inserción de China en la ayuda al desarrollo, así como el interés de nuevos actores externos en la región.

Por otra parte, de acuerdo con el criterio de Tarcisio Kabutaulaka (2021), la Narrativa del Pacífico Azul tiene dos propósitos: “ofrecer perspectivas alternativas sobre Oceanía que empoderen y fortalezcan el regionalismo” y “facilitar una diplomacia asertiva del Pacífico y empoderar a los países insulares del Pacífico para que sean más enfáticos al impulsar cuestiones que son importantes para ellos”, conocida también

como Nueva Diplomacia del Pacífico. Así, en consonancia con lo planteado por (Wallis, Koro et al., 2023), los líderes de esta región utilizan las acciones retóricas⁷ para aprovechar los intereses geopolíticos que convergen en este escenario geopolítico e influir en la toma de decisiones de sus socios.

La Narrativa del Pacífico tiene su base teórico-conceptual en los planteamientos del destacado escritor y antropólogo fiyiano-tongano (Hau’ofa, 1994) en su obra *Our sea of islands*, donde propone reemplazar la arraigada visión colonial que minimizaba a las comunidades del Pacífico Sur, a la par que defendía el “desarrollo de una identidad regional” sustentada en los valores patrimoniales de la región conectados por el más grande recurso que poseen los isleños: el océano.

Así es que, según plantea Manon Leprince (2022) tras una necesidad del Pacífico Sur de afirmar su presencia en la arena internacional y regional, surge en el año 2009 la “nueva diplomacia del Pacífico”, entendida esta como la tercera ola de regionalismo del Pacífico, ideada para hacer énfasis en las comunidades y el control del área sobre la agenda regional. Constituye “un cambio de paradigma” en las ideas sobre la organización de la diplomacia del Pacífico y los principios sobre los cuales debería operar. Además, sostiene que la narrativa del Pacífico Azul es una contranarrativa a las concepciones tradicionales del regionalismo del Pacífico y una estrategia para contrarrestar el dominio de las potencias globales en la región, cuyo centro identitario es el océano Pacífico que conecta a todos los Estados insulares del área.

Por su parte, la ex Secretaria General del PIF, Dame Meg Taylor reconoció, en fecha tan temprana como el 2017, que el Pacífico Sur “enfrenta una serie de factores externos e internos que están actuando para remodelarla, incluida una creciente pluralidad de actores regionales, cambios en el poder global y desafíos de desarrollo no atendidos” (Taylor, 2017). De este modo, pese a la diversidad de actores y de enfoques regionales y subregionales, los líderes de

la región comprendieron que era inminente generar un cambio a partir de un nuevo enfoque del Regionalismo⁸.

Así, la Narrativa del Pacífico Azul se ha expresado, por ejemplo, en la resistente labor diplomática de los Estados Libremente Asociados (ELAs)⁹ durante todos estos años pues, si bien su limitación de recursos ha contribuido a fortalecer la relación de interdependencia entre ellos y EE.UU., este debe ser cuidadoso en la renegociación de los Pactos de Libre Asociación. Si los ELA los encuentran ofensivos o injustos (como el caso de Islas Marshall¹⁰) eso se podría traducir en el establecimiento de relaciones con Beijing e implicaría una reconfiguración del orden existente en la región.

Así, los investigadores (Wallis, Koro et al. 2023) afirman que los líderes del Pacífico han utilizado la Narrativa del Pacífico Azul para “construir un significado compartido del pasado, presente y futuro de la región de las Islas del Pacífico” e “influir en el comportamiento de los países insulares del Pacífico y sus socios”. Estos planteamientos cobran sentido al analizar las declaraciones, discursos y estrategias de las potencias tradicionales, no tradicionales y actores internacionales (Australia, EE.UU., Francia, etc.), en las que han tenido que nutrirse, necesariamente, de la Narrativa Azul del Pacífico en sus agendas hacia el Indo-Pacífico. Entre ellos, podemos encontrar la Declaración de Asociación EE.UU.-PIC. Nótese, además, que independientemente de la aparente flexibilidad de estos actores que están operando en la región, el trasfondo de sus políticas “renovadas” es aquel famoso refrán de “divide y vencerás”.

Mientras tanto, no ha sido posible evidenciar que China haya adaptado su narrativa política a la Narrativa del Pacífico. Si bien es cierto que en muchos aspectos los intereses del gigante asiático y los PIC coinciden, la narrativa política china para promover sus relaciones con los países subdesarrollados (o en desarrollo) se ha cimentado sobre la base de la Cooperación Sur-Sur y, más recientemente, con la

Iniciativa de la Franja y la Ruta por los valores e intereses comunes. Es decir, tanto la narrativa política como el comportamiento de China hacia la región del Pacífico Sur se han mantenido invariables. No han existido condicionantes externas que hayan provocado, hasta el momento, un giro total en su proyección exterior hacia los PIC.

Capítulo 2: La política exterior de los Estados insulares del Pacífico frente a la competencia geoestratégica de China y de Estados Unidos (2022-2023)

La proyección exterior de China y Estados Unidos hacia los Estados insulares del Pacífico entre 2022 y 2023.

El antagonismo entre los intereses de Estados Unidos y China, devenido competencia geoestratégica en los últimos dos años, abarca diferentes campos: económico, diplomático, militar (seguridad), inversionista, asistencia (o ayuda) en forma de préstamos en condiciones favorables y subvenciones; tecnológico y medioambiental. Estados Unidos ha puesto mayor interés en la sociedad civil, la democracia y la buena gobernanza en las islas del Pacífico; mientras que China se esfuerza en mejorar la capacidad tecnológica y las infraestructuras de los PIC (Zhang, 2020b). Aunque la RPC y EE.UU. invierten en aquellas esferas que resulten de mayor interés (aunque no coinciden en muchas de ellas) en su agenda política, ambos países influyen en las diferentes aristas de la sociedad del Pacífico.

Por ejemplo, en el aspecto económico, según cifras ofrecidas por Fred Weston (2022), en los últimos 20 años las empresas chinas han invertido más de 2 mil millones de dólares en la minería del Pacífico Sur, y cuenta con 290 buques mercantes (lo cual representa más de una cuarta parte del total de los buques mercantes del Pacífico) en esta región. Además, la mayor parte de la infraestructura para la extracción y transportación de todos los recursos mineros, madereros y pesqueros de PNG, Vanuatu, Islas Salomón, Tonga y Palau, fue facilitada por el gigante asiático.

Mientras, Estados Unidos ha apelado a la instauración de acuerdos con potencias regionales en materia de comercialización digital y la facilitación del comercio, la energía limpia y la descarbonización, así como la supuesta lucha contra la corrupción y la fiscalidad (Weston, 2022). Sin embargo, China también ha firmado acuerdos regionales con países del llamado Indo-Pacífico como Singapur, Japón, Indonesia, India, Filipinas, Tailandia, Nueva Zelanda, Australia, etc. Por tanto, optar por la alineación con EE.UU. o con China podría poner en peligro el curso de las relaciones internacionales en la posteridad, al mismo tiempo, la estabilidad del Pacífico Sur hasta convertirlo en un espacio de confrontación entre potencias.

En la competencia sino-estadounidense por la influencia económica, cabe destacar que, independientemente del enorme presupuesto que EE.UU. ha destinado para invertir en las islas del Pacífico (el cual se suponía debía aumentar desde la realización de la I a la II Cumbre EE.UU.-PIC, entre 2022 y 2023), la demora en su aprobación por el Congreso pone en tela de juicio si la intención del Gobierno estadounidense es ayudar a los PIC o crear falsas expectativas en tanto logren articular y materializar bien su estrategia de contención a China en la región.

Esta burocracia del sistema estadounidense, de acuerdo con Kaliopate Tavola (2023), exministro de Relaciones Exteriores de Fiyi, imposibilita la obtención de fondos suficientes para el Pacífico en el momento oportuno, a diferencia de China, que constituye un actor atractivo para los PIC por la inmediatez en la implementación de acciones de inversión y financiación de proyectos de desarrollo (Pacific Elders' Voice, 2023).

En materia de seguridad, aunque pareciera que estas potencias mundiales tienen intereses distintos en este espacio geopolítico, esencialmente buscan consolidar su control sobre las principales rutas marítimas, independientemente de que EE.UU. esté más fortalecido con respecto a China en ese

sentido. Aun así, la RPC continúa siendo una amenaza, a juzgar por las declaraciones del gobierno estadounidense. Un ejemplo de ello lo constituye la firma del Acuerdo de Seguridad entre China e Islas Salomón¹¹, en mayo del 2022.

Este hecho propició el reaceramiento de Estados Unidos hacia los PIC, casi de manera inmediata, al percatarse de que estaba perdiendo su hegemonía en la zona. En tal sentido, representantes de los gobiernos estadounidense y australiano realizaron visitas a la capital del Estado insular con el objetivo de discutir el asunto y persuadir al gobierno salomonés de “recapacitar” y renunciar al acuerdo. Claramente, la firma de este acuerdo es percibida, principalmente por el gobierno de EE.UU. como la antesala al establecimiento de fuerzas militares chinas en la región del Pacífico Sur.

Sin embargo, los intereses de China como gran potencia en ascenso van mucho más allá de un pacto de seguridad bilateral. La RPC pretende crear un gran acuerdo que incluya asuntos comerciales y de seguridad y que involucre a varias de las islas del Pacífico Sur. De ahí que el ministro de Asuntos Exteriores de China, Wang Yi, organizara una gira por ocho Estados insulares del Pacífico en el mes de mayo de 2022, para establecer negociaciones al respecto. Como respuesta, el Gobierno de Estados Unidos procedió a firmar un Acuerdo de Cooperación de Defensa con Papúa Nueva Guinea, en el mismo mes de mayo.

Como se observa, en materia de seguridad, es evidente que el Gobierno estadounidense tiene mayor interés que China en controlar y salvaguardar la región del Pacífico Sur. Por tanto, resulta contradictorio que EE.UU. se empeñe en demostrar que China representa una amenaza para la seguridad y estabilidad regional cuando ni siquiera existe una instalación militar china en el área, a diferencia de EE.UU., que aspira a aumentar su número de bases militares en la zona y acuerdos de seguridad con los PIC y sus socios estratégicos de la región.

La posición de los Estados insulares del Pacífico frente a la rivalidad entre potencias.

La creciente convergencia de intereses que existe en el Pacífico Sur, desde la perspectiva de los académicos e investigadores occidentales, pone a los Estados insulares del Pacífico en una situación de vulnerabilidad. Así, en consonancia con el criterio del Primer Ministro fiyiano, Sitiveni Rabuka (2023): “están tratando de polarizar el Pacífico en sus propios campos”. De ahí que deba existir conciencia sobre la necesidad del Pacífico de ser una zona de paz y de “territorios no alineados” (Pacific Elders’ Voice, 2023).

Sin embargo, si bien es cierto que los PIC podrían verse en una encrucijada, esta situación también podría constituir una oportunidad para que sus gobiernos puedan desarrollar, sin obstáculos la Estrategia 2050 para el Continente Azul del Pacífico. Así, más allá de devenir la competencia geoestratégica en una amenaza para la seguridad y estabilidad regionales, esta puede ser aprovechada por los PIC en la implementación de nuevas acciones diplomáticas en la arena internacional y regional, de manera que puedan ser vistos como Estados soberanos capaces de decidir cómo y con quién negociar, o no. A fin de cuentas, esta competencia se está desarrollando dentro de su propia casa.

En este sentido, los Estados insulares del Pacífico han estado luchando durante años pues, pese a haber obtenido su independencia hace relativamente poco tiempo, a los PIC les ha costado ser tratados como independientes y soberanos, de manera inclusiva y no discriminatoria, ya sea por las potencias tradicionales o por otros actores internacionales. Hasta el momento, China ha sido la única potencia (o país en desarrollo) que ha mantenido un trato igualitario con los PIC, ofreciéndoles una alternativa de negocio y cooperación diferente a la de los gobiernos estadounidense, australiano o neozelandés.

Por esa razón, ha estado latente la necesidad de que los gobiernos de los Estados insulares del Pacífico reivindiquen sus derechos a la soberanía y a establecer nuevas asociaciones (principalmente con aquellos que no impongan modelos de desarrollo perpetuadores del subdesarrollo). Este despertar de los PIC, por nombrarlo de alguna manera, ha tenido lugar en medio de un contexto regional en donde las rivalidades de las grandes potencias han tenido un lugar preponderante.

En ese contexto se debe subrayar que una de las razones por las cuales la mayoría de los Estados insulares del Pacífico se encuentran en medio la rivalidad entre grandes potencias ha sido el subdesarrollo generado a partir del modelo socioeconómico neoliberal impuesto por el Norte Global. Al respecto, Sasha Gillies (2023) expone que las políticas neoliberales implementadas en los PIC han inducido a reducciones severas del financiamiento público para los servicios necesarios de la población, principalmente salud y educación y, además, los obliga, necesariamente, a adoptar los valores, ideales y prácticas de las “democracias” liberales.

Precisamente ese subdesarrollo fue el que condujo a los PIC, en el contexto de la pandemia por COVID-19, a tener una economía prácticamente nula e incapaz de suplir las necesidades básicas de la población de las islas del Pacífico durante el periodo de confinamiento. Luego, apenas sin recuperarse de los estragos causados por la enfermedad, los PIC tuvieron que enfrentarse a las rivalidades entre potencias en el Pacífico Sur. En ese sentido, el actual Secretario General del PIF, al referirse a los efectos negativos que causó la pandemia en el contexto estratégico del Pacífico, expresó que en la medida que gestionan o intentan recuperar sus economías después de largos periodos de cierre de fronteras, la región debe “enfrentar otro contexto más, uno marcado por una competencia geoestratégica cada vez más intensa que ha catapultado a nuestra región al centro de atención mundial”, reconociendo así que, como región, nunca habían “tenido tanta influencia como quizás la tengamos hoy” (Puna, 2022).

¿Cómo gestionan los Estados insulares del Pacífico la competencia geoestratégica entre potencias?

De acuerdo con el planteamiento del profesor de la Universidad de Hawai, Tarcisius Kabutaulaka, “los habitantes de las islas del Pacífico no son nuevos en la competencia geopolítica global. Se remonta al siglo XIX, cuando las islas fueron el foco de la competencia colonial hasta la Guerra Fría, donde hubo presión para que los nacientes países insulares del Pacífico rechazaran los avances soviéticos. Pero a medida que pasa el tiempo –y si las tensiones entre Estados Unidos y China continúan aumentando– el acto de equilibrio puede volverse más difícil” (McCarthy, 2022).

En medio de contextos como este, investigadores de las relaciones internacionales como Kuik, (2010) o Fiori y Passeri, (2015), aseguran que los países de pequeño tamaño tienden a buscar una posición intermedia, mantener la equidistancia y aplicar estrategias mixtas. Este comportamiento aparece en la literatura como la “no alineación” y la “cobertura”, identificada por Fiori y Passeri, (2015), como “un conjunto de políticas multidimensionales, adoptadas por los pequeños actores en sus relaciones frente a las grandes potencias” (Bali, 2022) sin necesidad de alinearse a favor o en contra de un poder, teoría que defienden algunos teóricos de las relaciones internacionales como Vals (1979). Esto es lo que les permitirá obtener beneficios de la competencia y, a la vez, buscar alternativas para salvaguardar y perseguir sus propios intereses, haciendo hincapié en la soberanía y la identidad regional.

Esto se observa, por ejemplo, en la coincidencia de intereses que presentan los PIC y China con relación a la cuestión medioambiental. Como se ha explicado en apartados anteriores, los PIC son un referente a nivel mundial en esta esfera y la protección del medioambiente constituye una prioridad dentro de su agenda política. De ahí que ambas partes trabajen de manera conjunta en este campo. En ese sentido, entre los logros conjuntos se puede citar la creación del

Centro de Cooperación de Acción Climática China-PIC, en abril del 2022, cuya sede se encuentra en Shandong (China) (MOFA, 2022).

Es válido recordar que, para los países occidentales, incluso para Australia, la cuestión medioambiental no constituía una prioridad dentro de su agenda política. Durante la administración Trump, Estados Unidos salió incluso del Acuerdo de París¹², hecho que tuvo gran connotación internacional, fundamentalmente para los PIC, pues este es un tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante. En este contexto y tras la desvinculación de los compromisos internacionales de EE.UU. relacionados con la cuestión climática, los PIC se acercaron más a China motivados por compatibilidad de intereses en ese sentido.

En ese periodo, sabían que en China podrían encontrar un fuerte respaldo en la consecución de sus intereses dentro y fuera de la región. Sin embargo, con la Administración Biden, Washington volvió a mostrarse interesado en los asuntos medioambientales y, de manera particular, ha anunciado la donación de millones de dólares a los PIC para la resiliencia al cambio climático (millones de dólares que están pendientes a probación por el Congreso desde el 2022). No obstante, los Estados insulares del Pacífico han decidido acoger con beneplácito esta acción del gobierno estadounidense, el cual ha aparecido “subsando errores”. Esto demuestra cómo los PIC han sido capaces de lidiar con ambas potencias de manera tal que se garanticen sus propios intereses, sin que esto suponga la ruptura de las relaciones con una u otra potencia mundial.

Por tanto, de manera general, para contrarrestar la competencia geoestratégica y, a la vez, sacar provecho de ella, los PIC han asumido coherentemente su enfoque de “amigos de todos, enemigos de nadie” abriendo las puertas a todo aquel actor externo que desee asociarse a ellos sin interferir en sus asuntos internos y respetando su soberanía. Esto se vincula con el Modo Melanesio o Pacific Way, una vía diplomática a través de la cual las islas del Pacífico

funjen como mediadoras en el contexto de las rivalidades geopolíticas entre potencias, tal y como históricamente lo han hecho, incluso antes de obtener su independencia.

La Estrategia 2050 para el Continente Azul del Pacífico y el Regionalismo del Pacífico

Ante la existencia de múltiples desafíos y retos en la región (entre ellos la pobreza, las enfermedades no transmisibles, las desigualdades sociales, las cuestiones de género, etc.) los Estados insulares del Pacífico se vieron en la necesidad de crear su propia plataforma programática para enfrentarlos de una manera innovadora, genuina y estratégica.

Así, en el marco del PIF, surgió la Estrategia 2050 para el Continente Azul del Pacífico¹³, una nueva iniciativa de desarrollo sostenible adoptada en julio del 2022 por los líderes del Pacífico que propone un plan de acción conjunta, un sistema de seguridad regional más atractivo y una agenda de integración regional que se corresponde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS). Esta Estrategia ha llegado en un momento crucial en el que los PIC necesitan estar más unidos frente a la rivalidad de intereses que coexiste en el Pacífico Sur y esto, de alguna manera, reafirma la posición de los Estados insulares del Pacífico frente a este fenómeno. En ese sentido, la Estrategia 2050 constituye la materialización de la Narrativa del Pacífico Azul que le ha permitido a los PIC desplegar una exitosa carrera diplomática en el escenario internacional durante todos estos años.

Otro importante aspecto a destacar en la Estrategia 2050 es la importancia que se le concede a la soberanía, empleada esta como una estrategia para hacer frente a los intereses de las potencias competidoras en la región, quienes constantemente utilizan el discurso de “insuficiente o falta de seguridad” como un mecanismo para promover tal sensación en los PIC y, seguidamente, trabajar por las asociaciones bilaterales en esta materia y ganar influencia. Por lo tanto, de acuerdo con el criterio

emitido por Ashika Bali (2022), esta Estrategia es, probablemente, la más acertada para gestionar el conflicto de intereses entre las grandes potencias.

CONCLUSIONES

En este artículo se evidenció que, ante la rivalidad geoestratégica, los Estados insulares del Pacífico (PIC) ejecutan su política exterior desde la diplomacia colectiva, el regionalismo y la promoción de la Narrativa del Pacífico Azul en la persecución de sus intereses regionales y nacionales. Esto se ha concretado en la Estrategia 2050 para el Continente Azul del Pacífico, colofón de todo el trabajo diplomático que han venido realizando los PIC a lo largo de la historia en su región (con la creación de organizaciones regionales y subregionales como el Foro de las Islas del Pacífico y el Grupo de Avanzada de la Melanesia, respectivamente) y en el exterior (con su dinamismo en la ONU a través del PSIDS).

Por otra parte, se debe resaltar que, mediante la Narrativa del Pacífico Azul, los Estados insulares del Pacífico han podido reafirmar su soberanía en el escenario internacional y reorganizar la conceptualización sobre la cual se construye la diplomacia colectiva y el regionalismo del Pacífico. Esta persigue como objetivo fundamental la autonomía estratégica, la autenticidad, la identidad y unidad regional de los pueblos del Pacífico frente a los desafíos y retos que enfrentan. Cabe resaltar que la Narrativa del Pacífico Azul ha servido para que las potencias tradicionales, así como los nuevos y viejos actores internacionales, asocien sus políticas y estrategias hacia lo que ellos denominan el Indo-Pacífico, enfocados en la cuestión climática y la protección de los océanos. Esto no hubiera sido posible si los PIC no hubiesen articulado sus propios mecanismos diplomáticos para defender sus intereses.

De tal manera, entre 2022 y 2023 la rivalidad geoestratégica en el Pacífico Sur ha adquirido mayor intensidad, estimulada principalmente por el gobierno estadounidense tras dos décadas de ausencia en la región. Esto se observa en el incremento de

los compromisos económicos, medioambientales y políticos, así como en la apertura de nuevas embajadas y el establecimiento de asociaciones estratégicas con los PIC. No obstante, los PIC han sabido agenciar su proyección exterior a partir de una política de no alineación y de “amigos de todos, enemigos de nadie”.

NOTAS

¹ Asia-Pacífico es una región geopolítica que agrupa a todos los países del continente asiático y oceánico cuyas costas son bañadas por las aguas del océano Pacífico (con excepción de Mongolia y Rusia). La región está dividida en tres subregiones: Asia Oriental, Sudeste o Sureste Asiático y el Pacífico (Centro Mexicano de Relaciones Internacionales, s.f.)

² El PSIDS es una agrupación específica de la ONU cuya sede se encuentra ubicada en Nueva York. Aunque sus países miembros tienen intereses comunes, el PSIDS es reconocido como un grupo cohesivo, no actúan como un bloque de votantes y persiguen sus intereses nacionales de manera individual (Fulori Manoa, 2015)

³ Comúnmente conocido como Grupo de Asia-Pacífico.

⁴ Específicamente, lograron incluir en dicha resolución objetivos independientes sobre los océanos y el cambio climático debido a sus implicaciones en materia de seguridad.

⁵ Entre las instituciones regionales y subregionales más importantes del Pacífico, las cuales han cumplido un rol relevante en los aspectos de buena gobernanza, económico, político, de seguridad regional, desarrollo, medio ambiente, derechos humanos, etc., se encuentran el Grupo de Avanzada de Melanesia (MSG); el Foro de Desarrollo de las Islas del Pacífico (PIDF); la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales (PIANGO); la comunidad del Pacífico (aunque esta

se encuentra muy vinculada al PIF); y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PSIDS).

⁶ Es la declaración más explícita sobre la gama de desafíos en materia de seguridad, la primacía de las amenazas de la seguridad climática, así como los desafíos institucionales y geopolíticos que se avecinan en la región. Esta declaración fue precedida y guiada por la Declaración de Biketawa (2000) sobre la vulnerabilidad de los países insulares del Pacífico ante las amenazas a su seguridad.

⁷ Entendida la acción retórica como el arte de persuadir o intentar influir sobre otros, a través del discurso

⁸ Por Regionalismo del Pacífico se entiende “la expresión de un sentido común de identidad y propósito, que conduce progresivamente a compartir instituciones, recursos y mercados, con el fin de complementar los esfuerzos nacionales, superar las limitaciones comunes y adoptar el desarrollo sostenible e inclusivo dentro de los países y territorios del Pacífico y para la región del Pacífico en su conjunto” (Secretariat, 2014).

⁹ Los Estados Libremente Asociados reciben sus ingresos mediante un Pacto de Libre Asociación con el Gobierno de EE.UU.

¹⁰ Las Islas Marshall se encuentran negociando la indemnización a las víctimas y familiares del incidente nuclear en los atolones de Bikini y Enewetak.

¹¹ Este Pacto, según informó el vocero del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Wang Wenbin, forma parte de los intercambios normales de cooperación y que, con él, no se aspira a encarar a terceros países ni busca reemplazar pactos similares entre las Islas Salomón con los gobiernos de otras naciones. (Prensa Latina, 2022). De igual modo agregó que con él se persigue la protección de la ciudadanía china que

habita en Honiara ante disturbios antigubernamentales, la promoción de la paz y la estabilidad social, así como la prestación de ayuda humanitaria ante desastres naturales.

¹² Fue adoptado por 196 Partes en la COP21 en París, el 12 de diciembre de 2015 y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

¹³ La Estrategia 2050 tiene 7 líneas temáticas fundamentales a implementar: Liderazgo Político y regionalismo; desarrollo centrado en las personas; paz y seguridad; recursos y desarrollo económico; cambio climático y catástrofes; océano y medioambiente natural; y tecnología y conectividad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bali, A. (2022). Managing growing strategic competition in the South Pacific: Hedging the Pacific Way. Tees of Maestría, Victoria University of Wellington, Wellington. Recuperado el 15 de agosto de 2023
- Enciclopedia Britannica. (s.f.). Recuperado el 18 de octubre de 2023, de Pacific Islands region, Pacific Ocean: <https://www.britannica.com/place/Pacific-Islands>
- Group, U. C.-F. (20 de septiembre de 2022). United States Institute of Peace. Recuperado el 27 de septiembre de 2023, de China's Influence on the Freely Associated States of the Northern Pacific: <https://www.usip.org/publications/2022/09/chinas-influence-freely-associated-states-northern-pacific>
- Hau'ofa, E. (1994). Our Sea of Islands. The Contemporary Pacific, 6(1), 148-161. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/23701593>
- Lewis, L. (26 de septiembre de 2023). Radio New Zealand. Recuperado el 30 de septiembre de 2023, de NZ govt 'welcomes' US diplomatic relations with Cook Islands and Niue: <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/498812/nz-govt-welcomes-us-diplomatic-relations-with-cook-islands-and-niue>
- Ligaiula, P. (22 de septiembre de 2023). Radio New Zealand. Recuperado el 28 de septiembre de 2023, de UN renewal, Security Council reform, global financing redesign needed - Nauru President Russ Kun: <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/498543/un-renewal-security-council-reform-global-financing-redesign-needed-nauru-president-russ-kun>
- McCarthy, S. (6 de junio de 2022). CNN. Recuperado el 26 de septiembre de 2023, de Why the sparsely-populated South Pacific islands have become the next US-China contest: <https://edition.cnn.com/2022/06/06/asia/china-pacific-islands-wang-yi-intl-hnk/index.html>
- Pacific Elders' Voice. (10 de septiembre de 2023). Recuperado el 29 de septiembre de 2023, de Geostategic Challenges: Pacific Elders' Voice Perspectives: <https://pacificelders.org/news/geostrategic-challenges-pacific-elders-voice-perspectives/>
- Simón, L. (2019). El auge de China: ¿un tema para la OTAN? Real Instituto Elcano. Obtenido de Real Instituto Elcano.
- Taylor, D. M. (20 de junio de 2017). Pacific Islands Forum. Recuperado el 17 de abril de 2023, de Secretary General Dame Meg Taylor's Opening Remarks to the 2017 Pacific Update: <https://www.forumsec.org/2017/06/20/secretary-general-dame-meg-taylors-opening-remarks-to-the-2017-pacific-update/>
- Weston, F. (16 de junio de 2022). Lucha de Clases. Recuperado el 20 de mayo de 2023, de China se enfrenta a Estados Unidos por el Pacífico: ¿qué consecuencias tiene para la humanidad?: <https://www.luchadeclases.org/internacional/4132-china-se-enfrenta-a-estados-unidos-por-el-pacifico-que-consecuencias-tiene-para-la-humanidad.html>
- AFP. (26 de julio de 2023). Voz de América. Blinken visita Tonga en impulso diplomático de EEUU en el Pacífico para contrarrestar a China: <https://www.vozdeamerica.com/a/blinken-visita-tonga-impulso-diplomatico-eeuu-pacifico/7198401.html>

BIBLIOGRAFÍA

- Alec Dionne & Maggie Sparling. (13 de octubre de 2022). New Lines Institute. A New U.S. Approach to the Pacific Island Countries: <https://newlinesinstitute.org/strategic-competition/a-new-u-s-approach-to-the-pacific-island-countries/>
- Alexandre Dayant, Meg Keen y Roland Rajah. (25 de enero de 2023). The Lowy Institute. Obtenido de Chinese aid to the Pacific: decreasing, but not disappearing: <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/chinese-aid-pacific-decreasing-not-disappearing>
- Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin & Laura Roselle. (mayo-agosto de 2018). Narrativa estratégica: el arte de la diplomacia en el siglo XXI. Revista Mexicana de Política Exterior(13), 73-95. Recuperado el 11 de septiembre de 2023, de <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/235/215>
- Anthony, J. M. (s.f.). United Nations University. Obtenido de Conflict over natural resources in the Pacific: <https://archive.unu.edu/unupress/unup-books/80a04e/80A04E0e.htm>
- Bali, A. (2022). Managing growing strategic competition in the South Pacific: Hedging the Pacific Way. Tesis de Maestría, Victoria University of Wellington, Wellington. Recuperado el 15 de agosto de 2023
- BBC News Mundo. (21 de abril de 2022). Recuperado el 29 de mayo de 2023, de Por qué a Australia y EE.UU. les preocupa el nuevo acuerdo de seguridad firmado entre China y las Islas Salomón: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61171265>
- Biden, J. (29 de septiembre de 2022). The White House. FACT SHEET: President Biden Unveils First-Ever Pacific Partnership Strategy: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/29/fact-sheet-president-biden-unveils-first-ever-pacific-partnership-strategy/>
- Bonny Lin, Michael S. Chase, Jonah Blank, Cortez A. Cooper III, Derek Grossman, Scott W. Harold, Jennifer D. P. Moroney, Lyle J. Morris, Logan Ma, Paul Orner, et al. (2020). Regional Responses to U.S.-China Competition in the Indo-Pacific. RAND Corporation, Santa Mónica, California. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR4412.html
- Cabrera, C. L. (2023). La Estrategia Indo-Pacífico de la administración estadounidense de Joseph Biden: continuidad y cambios respecto del gobierno de Donald Trump (2017-2020). Tesis de Maestría, Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García", La Habana.
- Consulado General de la República Popular China en Barcelona. (01 de 07 de 2020). Conferencia de Prensa Habitual Ofrecida 7 de enero de 2020 por Portavoz de Ministerio de Relaciones Exteriores Geng Shuang: http://barcelona.china-consulate.gov.cn/esp//fyrth/202001/t20200108_3573879.htm
- Consulado General de la República Popular China en Bata. (31 de mayo de 2022). Wang Yi Sostiene Conversación con Ministra de Relaciones Exteriores de Tonga Fekitamoeloa Katoa Utoikamanu: http://bata.china-consulate.gov.cn/esp/zgyw_5/202206/t20220601_10697612.htm
- Consulate-General of the People's Republic of China in Guayaquil. (01 de junio de 2022). Conferencia de Prensa Habitual Ofrecida el 1 de Junio de 2022 por Zhao Lijian, Portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores: http://guayaquil.china-consulate.gov.cn/esp/fyrth/202206/t20220603_10698422.htm
- (2018). Declaración de Boe sobre Seguridad Regional. Recuperado el marzo de 2023
- Declaración de Kainaki II para la Acción Climática Urgente Ahora. (2018). Recuperado el 2023, de Pacific Islands Forum.
- Denghua Zhang and Michael O'Keefe. (9 de julio de 2022). East Asia Forum. Pacific Islands benefit from geostrategic competition: <https://www.eastasiaforum.org/2022/07/09/pacific-islands-benefit-from-geostrategic-competition/>
- Derek Futaiasi, Priestley Habru, Maima Koro, William Wavakatoga and Henrietta McNeill. (2023). Lalaga,

- tithiki, talia vata: Pacific Islands weaving statecraft. The University of Adelaide, Australia. Recuperado el 30 de septiembre de 2023
- Dupont, P. (2021). The United States' Indo-Pacific Strategy and a Revisionist China: Partnering with Small and Middle Powers in the Pacific Islands Region. Pacific Forum. Obtenido de https://pacforum.org/wp-content/uploads/2021/02/issuesinsights_Vol21WP2-Patrick-Dupont.pdf
- EFE, A. (26 de julio de 2023). Atalayar. Estados Unidos contraataca a China en el Pacífico Sur con visitas paralelas de Blinken y Austin: <https://www.atalayar.com/articulo/politica/estados-unidos-contraataca-china-pacifico-sur-visitas-paralelas-blinken-austin/20230726175900188816.html>
- Enciclopedia Britannica. (s.f.). Recuperado el 18 de octubre de 2023, de Pacific Islands region, Pacific Ocean: <https://www.britannica.com/place/Pacific-Islands>
- Erin Handley & Edwina Seselja. (7 de junio de 2022). China's presence in the Pacific is nothing new — Beijing has been developing in the region for decades. ABC News: <https://www.abc.net.au/news/2022-06-08/snapshot-of-china-involvement-in-the-pacific/101106904>
- (2022). Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos de América 2022. Washington.
- Fujii-Takamoto, C. B. (noviembre-Diciembre de 2022). Strategic Competition in the Pacific. A case for Kiribati. Journal of Indo-Pacif Affairs, 100-119. <https://media.defense.gov/2022/Dec/06/2003126848/-1/-1/1/JIPA%20-%20Fujii-Takamoto.PDF/JIPA%20-%20FUJII-TAKAMOTO.PDF>
- Gillies-Lekakis, S. (24 de agosto de 2023). Mareas cambiantes: Los países insulares del Pacífico y el desarrollo esencial cubano como alternativa al neoliberalismo. Cuadernos de Nuestra América(8), 41-56. Recuperado el 28 de agosto de 2023, de <https://www.cna.cipi.cu/cna/article/view/173>
- Grossman, D. (5 de junio de 2023). Chinese Strategy in the Freely Associated States and American Territories in the Pacific. Implications for the United States. (T. R. Corporation, Entrevistador) Santa Mónica, California, Estados Unidos. Chinese Strategy in the Freely Associated States and American Territories in the Pacific. Implications for the United States.: visite www.rand.org/t/CTA2768-2.
- Group, U. C.-F. (20 de septiembre de 2022). United States Institute of Peace. China's Influence on the Freely Associated States of the Northern Pacific: <https://www.usip.org/publications/2022/09/chinas-influence-freely-associated-states-northern-pacific>
- Hau'ofa, E. (1994). Our Sea of Islands. The Contemporary Pacific, 6(1), 148-161. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/23701593>
- Hayward-Jones, J. (mayo de 2013). Lowy Institute. Big Enough for All of Us: Geo-strategic Competition in the Pacific Islands: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep10147.pdf?acceptTC=true&coverpage=false&addFooter=false>
- Heath, T. R. (6 de junio de 2023). RAND Corporation. U.S.-China Rivalry in an Era of Weakening States: <https://www.rand.org/blog/2023/06/us-china-rivalry-in-an-era-of-weakening-states.html>
- Joanne Wallis, Henrietta Mcneill, Alan C. Tidwell y Czeslaw Tubilewicz. (19 de enero de 2023). The Lowy Institute. Weaving webs of statecraft in the Pacific Islands: <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/weaving-webs-statecraft-pacific-islands>
- Joanne Wallis, Maima Koro & Corey O'Dwyer. (31 de agosto de 2023). The 'Blue Pacific' strategic narrative: rhetorical action, acceptance, entrapment, and appropriation? The Pacific Review, 2-29. doi:<https://doi.org/10.1080/09512748.2023.2253377>
- Kaiku, P. (18 de abril de 2023). The Lowy Institute. Not the Indo-Pacific: a Melanesian view on strategic competition: <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/not-indo-pacific-melanesian-view-strategic-competition>

- Karla Oliveros Pérez y Laura María Pérez Cuervo. (17 de mayo de 2022). La política exterior de Estados Unidos hacia los Estados insulares del Pacífico (2021-2022). Ad Hoc, 1-12. Obtenido de <https://revistaadhoctech.files.wordpress.com/2023/07/la-politica-exterior-de-los-estados-unidos-hacia-los-estados-insulares-del-pacifico.pdf>
- Kuku, R. (27 de septiembre de 2023). The Guardian. Solomon Islands prime minister says US must respect Pacific leaders: <https://www.theguardian.com/world/2023/sep/27/pacific-divided-on-bidens-charm-offensive-with-calls-for-more-results-on-the-ground>
- Lawson, S. (27 de julio de 2022). Desafíos para el Foro de las Islas del Pacífico: ¿entre la cohesión y la desintegración? Obtenido de Instituto Australiano de Asuntos Internacionales: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/challenges-for-the-pacific-islands-forum-between-cohesion-and-disintegration/>
- Leprince, M. (7 de diciembre de 2022). Air University (AU). i Shifting Security Narratives in Oceania: Pacific Island Countries and the “New Pacific Diplomacy”: <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/3237894/shifting-security-narratives-in-oceania-pacific-island-countries-and-the-new-pa->
- López, I. E. (2020). La política exterior de los Estados Unidos hacia los Estados Insulares del Pacífico (2011-2019). Trabajo de Diploma de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”, La Habana. Recuperado el 20 de diciembre de 2022
- Manoa, F. (2015). The New Pacific Diplomacy at the United Nations: The rise of the PSIDS. En G. F. Tarte (Ed.), The New Pacific Diplomacy (págs. 89-97). Australia: ANU Press.
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (MOFA). (24 de mayo de 2022). Fact Sheet: Cooperation Between China and Pacific Island Countries: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/202205/t20220524_10691917.html
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. (30 de mayo de 2022). China y Países Insulares del Pacífico Celebran Segunda Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores: https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/bmdyzs/dqzzywt/202205/t20220531_10696541.html
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. (29 de mayo de 2022). Wang Yi Se Reúne con Secretario General del Foro de las Islas del Pacífico Henry Puna: https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/bmdyzs/dqzzywt/202205/t20220530_10694400.html
- Narokobi, B. (1983). The Melanesian Way. Obtenido de www.alastairmcintosh.com/general/resources.htm
- Nova News. (23 de mayo de 2023). Tres acuerdos en dos días: EEUU responde a la ofensiva diplomática china en el Pacífico: <https://www.agenzianova.com/es/news/Tres-acuerdos-en-dos-d%C3%ADas-Estados-Unidos-responde-a-la-ofensiva-diplom%C3%AItica-china-en-el-Pac%C3%ADfico/>
- Office of the United States Trade Representative. (s.f.). The Pacific Islands: <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/pacific-islands-0>
- Pacific Elders’ Voice. (10 de septiembre de 2023). Geos-trategic Challenges: Pacific Elders’ Voice Perspectives: <https://pacificelders.org/news/geostrategic-challenges-pacific-elders-voice-perspectives/>
- Pacific Elders’ Voice. (29 de abril de 2022). Statement on Climate Security: <https://pacificelders.org/statement/statement-on-climate-security/>
- Pacific Islands Forum. (s.f.). The 2050 Strategy for the Blue Pacific Continent: <https://www.forumsec.org/2050strategy/>
- Peebles, D. (24 de febrero de 2023). Regional security depends on the Pacific Islands Forum. <https://reporter.anu.edu.au/all-stories/regional-security-depends-on-the-pacific-islands-forum>

- Prensa Latina. (19 de abril de 2022). China rechaza críticas a su acuerdo de seguridad con Islas Salomón: <https://www.prensa-latina.cu/2022/04/20/china-rechaza-criticas-a-su-acuerdo-de-seguridad-con-islas-salomon>
- Secretariat, P. I. (2014). The framework for the Pacific Regionalism. Suva. https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/02/Framework-for-Pacific-Regionalism_booklet.pdf
- Secretariat, P. I. (2022). The 2050 Strategy for the Blue Pacific Continent. Pacific Islands Forum. Suva: Pacific Islands Forum Secretariat.
- Sen, Y. C. (2015). The Pacific Islands in Chinese Geographical Thinking. National Center of Oceania Studies, Sun Yat-sen University, Guangzhou, China.
- Slatter, C. (2015). The New Framework for Pacific Regionalism: Old kava in a new tanoa? En G. F. Tarte (Ed.), The New Pacific Diplomacy (págs. 49-62). Australia: ANU Press.
- Szadiewski, H. (28 de septiembre de 2023). Asia Times. Fiji a case study of how 'not to choose' US or China: <https://asiatimes.com/2023/09/fiji-a-case-study-of-how-not-to-choose-us-or-china/>
- Szadiewski, H. (27 de septiembre de 2023). Asia Team. Recuperado el 28 de septiembre de 2023, de Fiji shows the way to scale back on China: <https://asiatimes.com/2023/09/fiji-shows-the-way-to-scale-back-on-china/>
- Taylor, D. M. (20 de junio de 2017). Pacific Islands Forum. Secretary General Dame Meg Taylor's Opening Remarks to the 2017 Pacific Update: <https://www.forumsec.org/2017/06/20/secretary-general-dame-meg-taylors-opening-remarks>
- The Guardian. (25 de septiembre de 2023). Biden seeks to win over Pacific leaders as Solomon Islands turns back on talks: <https://www.theguardian.com/world/2023/sep/25/biden-seeks-to-win-over-pacific-leaders-as-solomon-islands-turns-back-on-talks>
- The Guardian. (25 de septiembre de 2023). Biden pledges more aid to Pacific islands to counter growing Chinese influence: <https://www.theguardian.com/us-news/2023/sep/25/biden-pacific-islands-aid-china>
- The Guardian. (25 de agosto de 2023). Pacific islands warn US over Chinese threat and urge Biden to increase aid: <https://www.theguardian.com/us-news/2023/aug/25/pacific-islands-guam-china-aid-biden>
- The White House. (29 de septiembre de 2022). FACT SHEET: Roadmap for a 21st-Century U.S.-Pacific Island Partnership: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/29/fact-sheet-roadmap-for-a-21st-century-u-s-pacific-island-partnership/>
- The White House. (septiembre de 2022). Remarks by President Biden at the U.S.-Pacific Island Country Summit: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/29/remarks-by-president-biden-at-the-u-s-pacific-island-country-summit/>
- The White House. (25 de septiembre de 2023). FACT SHEET: Enhancing the U.S.-Pacific Islands Partnership: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/25/fact-sheet-enhancing-the-u-s-pacific-islands-partnership/?utm_source=miragenews&utm_medium=miragenews&utm_campaign=news
- Wallis, J. (2017). Crowded and complex: The changing geopolitics of the South Pacific. Special Report, The Australian Strategic Policy Institute, Australia. Crowded and complex: The changing geopolitics of the South Pacific.
- Wallis, J. (20 de enero de 2019). East Asia Forum. Narrativas del Pacífico en competencia: <https://www.eastasiaforum.org/2019/01/20/competing-pacific-narratives/>
- Wiseman, D. (31 de mayo de 2023). Radio New Zealand. Fiji office of USAID to expand massively: <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/491042/fiji-office-of-usaid-to-expand-massively>

Zhang, D. (2020). China in the Pacific and Traditional Powers' New Pacific Policies: Concerns, Responses and Trends. *Security Challenges*, 16(1), 78-93. <https://www.jstor.org/stable/26908769>

Zhang, D. (25 de septiembre de 2020). US-China rivalry ramps up pressure on the Pacific islands. *East Asia Forum*: <https://www.eastasiaforum.org/2020/09/25/us-china-rivalry-ramps-up-pressure-on-the-pacific-islands/>

Zhang, D. (3 de septiembre de 2021). *East Asia Forum*. Fiji's balancing act on foreign interests in the Pacific: <https://www.eastasiaforum.org/2021/09/03/fijis-balancing-act-on-foreign-interests-in-the-pacific/>

Zhang, D. (11 de agosto de 2022). China's influence and local perceptions: the case of Pacific island countries. *Australian Journal of International Affairs*, 76(5), 575-595. doi:<https://doi.org/10.1080/10357718.2022.2112145>

Zhang, D. (16 de abril de 2022). *East Asia Forum*. US-China rivalry intensifies in the Pacific: <https://www.eastasiaforum.org/2022/04/16/us-china-rivalry-intensifies-in-the-pacific/>

Zhuo, C. (Ed.). (26 de septiembre de 2023). China Military. Apart from empty promises, what else can US offer to Pacific island countries?: http://eng.chinamil.com.cn/OPINIONS_209196/Opinions_209197/16254658.html

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA:

Laura Canet Mulén: Conceptualización, Curación de datos, Análisis formal, Investigación, Administración del proyecto, Validación, Redacción – borrador original

Abel Perdomo de Vales: Análisis formal, Metodología, Administración del proyecto, Supervisión, Validación, Redacción – revisión y edición

FINANCIACIÓN

No existe financiamiento externo a los autores ni otros compromisos.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



La reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: propuestas actuales

Reform of the United Nations Security Council: current proposals

Lic. Jorge Luis Rodríguez Pérez

Licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores. La Habana, Cuba. ✉ jorgeluisrodriguezperez2000@gmail.com

 [0009-0001-6082-3055](tel:0009-0001-6082-3055)

Cómo citar (APA, séptima edición): Rodríguez Pérez, J. L. (2025). La reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: propuestas actuales. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 100-117. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14472376>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14472376>

RECIBIDO: 9 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 11 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN La reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es un proceso de negociaciones multilaterales que incluye diversos actores internacionales. Sus resultados han sido insuficientes ante los desafíos que presenta un sistema internacional en transición. En los periodos de sesiones más recientes de la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha comprobado un estancamiento relativo de las diferentes alternativas, así como, una falta de avances e incapacidad de alcanzar consenso en las iniciativas promovidas para la modificación de la membresía y la cuestión del veto. Además, existe un progreso muy limitado en la mejora de la transparencia de sus métodos de trabajo y de funcionamiento. Este artículo se propone analizar los principales resultados de las propuestas actuales para la reforma del Consejo de Seguridad.

Palabras claves: Consejo de Seguridad, negociaciones multilaterales, sistema internacional, veto, métodos de trabajo.

ABSTRACT *The reform of the United Nations Security Council is a multilateral negotiating process that includes diverse international actors. Its results have been insufficient given the challenges presented by an international system in transition. In the most recent periods of sessions of the General Assembly of the United Nations, a relative*

stagnation of the different alternatives has been observed, as well as a lack of progress and inability to reach consensus in the initiatives promoted for the modification of membership and veto issue. Furthermore, there is very limited progress in improving the transparency of its working methods and operations. This article proposes to analyze the main results of the current proposals for the reform of the Security Council.

Keywords: Security Council, multilateral negotiating, international system, veto, working methods.

INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fundada en 1945, tiene como antecedente histórico la Sociedad de Naciones (SDN). De ella, conservó en su estructura los tres órganos que regían la misma: la Asamblea General, la Secretaría y el Consejo de Seguridad. Precisamente, este último tiene, por mandato de la Carta de la ONU la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad a nivel internacional.

Sin embargo, el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU, en lo adelante) no ha sido un órgano representativo, democrático, ni transparente desde su establecimiento. Su composición, sistema de votación y estructura, reglas de funcionamiento, entre otros factores, son reflejo de una realidad internacional arcaica y desigual, que privilegia a los miembros permanentes, grandes potencias, algunas en declive, con su derecho a veto. Asimismo, sus métodos de trabajo han resultado frecuentemente ineficaces para dar respuesta a las crisis internacionales. Por ello, desde hace varias décadas, y de manera creciente, la necesidad de la reforma del CSNU se ha convertido en un tema medular en las relaciones internacionales.

La estructura del Consejo ha sido transformada en pocas ocasiones desde su primera sesión, en enero de 1946, para lo cual, ha debido modificarse previamente la Carta. Entre los cambios más significativos sobresale que: en 1965 se aumentó la cantidad de miembros no permanentes de seis a diez. Además, en 1971 se retiró al representante de Taiwán y se le dio su lugar, en el Consejo, a la República Popular

de China así como en 1991, no hubo objeción para que la Federación de Rusia ocupara el escaño de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), entre los miembros permanentes. No obstante, su funcionamiento y reglas siguen lo acordado en la Carta, hace ya casi 80 años.

En la actualidad, el CSNU está compuesto por 15 miembros: 5 permanentes¹ y 10 no permanentes. Estos últimos son electos para un mandato de dos años y se distribuyen, geográficamente, de la manera siguiente: África y Asia (5); Europa Oriental (1); América Latina y el Caribe (2); Europa Occidental y otros Estados (2). Uno de los miembros no permanentes debe ser un país árabe, lo que se garantiza alternando un puesto de África o de Asia. De conformidad con el artículo 142 del reglamento de la AGNU, la Asamblea elige cada año a cinco miembros no permanentes del Consejo.

En cuanto a sus funciones, el CSNU, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo VI de la Carta, podrá investigar toda controversia o situación susceptible de conducir a fricción internacional, o dar origen a una controversia, con el objetivo de considerar, si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. También, bajo el capítulo VII, el CSNU tiene el poder de decidir las medidas que se deben tomar cuando existan amenazas a la paz o actos de agresión. En estas situaciones, el Consejo no está limitado a recomendaciones, puede tomar acciones, incluyendo el uso de la fuerza, para “mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales” (Arámbula Reyes, 2008, pp. 4-5).

Por su parte, el mecanismo de votación expresa que, al menos nueve miembros deben realizar un voto afirmativo, incluyendo todos los representantes permanentes, para adoptar una decisión, salvo que sea un tema procedimental, según está recogido en la propia Carta. Precisamente, el privilegio del veto, otorgado a los cinco miembros permanentes (P5, en lo adelante), es uno de los elementos más controvertidos y debatidos en el proceso de reforma del CSNU. La mayoría de las críticas se centran en la posibilidad del poder del veto de impedir acciones colectivas necesarias. En situaciones, donde podría existir un acuerdo en el Consejo, la oposición de un solo miembro permanente puede bloquearlo. Además, en reiteradas ocasiones, los P5 utilizan esta prerrogativa en función primordialmente de sus intereses nacionales o geopolíticos, en lugar de tener en cuenta consideraciones humanitarias o de seguridad internacionales.

De manera general, la transformación del CSNU ha sido un tema ampliamente debatido en la ONU por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU, en lo adelante). En el año 2008, luego de largos y complejos debates, y las dificultades para alcanzar consenso sobre el tema durante varias décadas, se decidió iniciar las Negociaciones Intergubernamentales sobre la reforma del Consejo de Seguridad² (IGN, por sus siglas en inglés).

En este marco, numerosos grupos de Estados miembros, o de manera individual, han promovido diversas propuestas, sobre varios de los temas claves, de la reforma del Consejo, como, por ejemplo: la composición, distribución geográfica, cantidad de sus miembros, la categoría de la membresía, el privilegio del derecho a veto y su uso, los métodos de trabajos para su funcionamiento, la transparencia en sus acciones, la necesidad de un reglamento oficial y la relación entre el CSNU y la AGNU. Dichos aspectos se han convertido en el centro de los debates en el IGN desde su creación. A pesar de ello, no se han logrado grandes avances al respecto.

En sentido general, la falta de transparencia, las prerrogativas exclusivas de una reducida cantidad de

Estados miembros del Consejo, y el hecho de que su estructura y funcionamiento responden a una realidad geopolítica de fines de la Segunda Guerra Mundial (II GM), han confirmado la creciente necesidad de una transformación integral de su composición, funcionamiento, sistema de votación, métodos de trabajo, entre otros elementos. Esto, con el fin de convertirlo en un órgano más eficaz, transparente y representativo. No obstante, la generación de consenso y puesta en práctica de dichos cambios se ha convertido en uno de los mayores retos de la diplomacia multilateral en la actualidad, dada la reticencia de diversos actores para efectuar transformaciones verdaderamente significativas, que podrían implicar disminuir o eliminar sus actuales privilegios.

DESARROLLO

El sistema internacional actual es radicalmente diferente, con respecto al existente cuando se fundó la ONU. Los cambios geopolíticos son considerables y el equilibrio de poder se encuentra amenazado por continuos conflictos. A pesar de estas transformaciones globales, el CSNU no se ha adaptado a la nueva realidad mundial. Las reformas realizadas al Consejo han sido mínimas, ante los desafíos que enfrenta el órgano responsable de mantener la paz y la seguridad internacionales.

La proliferación de la violencia y las guerras alrededor del mundo han deslegitimado la labor del CSNU. En efecto, el conflicto ruso-ucraniano y el genocidio que acontece en Gaza, entre otras muchas crisis recientes, han expuesto la inoperancia, la politización e ineficiencia del Consejo. Por tanto, la modificación de la estructura, composición y funcionamiento del CSNU es más urgente que nunca.

Es preciso mencionar que, la reforma del Consejo se ha convertido en una obligación en la inaplazable reconfiguración de la arquitectura institucional mundial. El reajuste del CSNU, ante las amenazas globales, podría permitir avanzar en mejores condiciones hacia una paz estable y duradera (García Magariño, 2018, pp. 727-729). Indiscutiblemente, en el transcurso de

este camino, se hace necesario que el interés nacional se subordine al bienestar colectivo. Los principales temas negociados en el proceso de reforma del CSNU deben ser debatidos con un espíritu conciliador, que evite el estancamiento actual de las negociaciones, y logre alcanzar el necesario consenso global.

La membresía

Cuando se han cumplido más de 15 años de negociaciones en el marco del IGN, los resultados han sido insuficientes en la cuestión de la membresía. Resulta evidente que, no se ha alcanzado un consenso para modificar el número de miembros en el Consejo, de manera que estos, representen adecuadamente a la nueva geopolítica mundial. Igualmente, la inequitativa representación regional continúa siendo un problema central en la composición del CSNU. Entonces, se hace ineludible reflexionar sobre los países que deben formar parte de un Consejo ampliado, tomando en cuenta criterios novedosos que permitan obtener consensos más amplios. Una alternativa interesante a este tema lo constituye la llamada “representatividad plural”³.

La cantidad final de miembros de un Consejo ampliado dependerá en gran medida de la voluntad política de sus miembros, en especial los permanentes, y de dos factores cruciales: las categorías de los miembros y la representación regional. Por consiguiente, es necesario encontrar un mejor balance entre la representatividad y la eficacia, que permita que el CSNU pueda cumplir cabalmente sus funciones. En primer lugar, la posibilidad de extender las dos categorías de miembros, hasta alcanzar un total, entre 21 y 27 puestos. Otra opción, podría ser incrementar, solamente, los escaños no permanentes por mandatos de dos años pero con la prerrogativa de reelección, o simplemente, crear puestos electivos por periodos de tiempo más prolongados.

Una de las anomalías políticas más perceptibles en la composición del Consejo es la ausencia de África como continente, formada por 54 naciones, con una población total de 1.400 millones de

personas aproximadamente, que no cuenta con un puesto permanente. Sin embargo, en esta región se lleva a cabo gran parte del trabajo de paz y seguridad de la ONU (Instituto de Coordinadas de Gobernanza y Economía Aplicada, 2024). Por ello, en los modelos actuales que se debaten en las negociaciones intergubernamentales existe un consenso relativo sobre la necesidad de una justa representación de África en un Consejo modificado.

Por otro lado, se han presentado numerosas iniciativas para la mayor democratización del CSNU. Una de estas propuestas consiste en la asignación de puestos en el Consejo según la cantidad de población de los países. Esta posibilidad compensaría que zonas geográficas como: América Latina y el Caribe, con más de 670 millones de habitantes, repartidos en 33 países, tengan un puesto fijo en el Consejo. Pese a ello, esta variante es poco probable que se materialice porque la ONU es un sistema de Estados nación⁴, y no de ciudadanos.

Asimismo, la mayoría de los modelos que proponen un cambio en la membresía del CSNU se enfrentan a la resistencia de algunas naciones, especialmente, de los P5, si se trata de ampliar los miembros permanentes. Por ello, los avances hasta la actualidad no han sido tangibles, a pesar de la gran cantidad de alternativas que han sido discutidas en el marco de las negociaciones intergubernamentales.

En definitiva, el principal objetivo de las iniciativas sobre la membresía es el establecimiento de una representación más justa, inclusiva, transparente, equitativa y legítima en un Consejo modificado. Sin embargo, para alcanzar estas metas, es imprescindible convertir la retórica en acciones prácticas, que traigan consigo la obtención de resultados tangibles.

La cuestión del veto

El privilegio del veto es una de las principales prerrogativas de los miembros permanentes del CSNU para cumplir sus propósitos, al tiempo, que constituye

uno de sus privilegios fundamentales, que están recogidos en la Carta de la ONU. Es preciso destacar que, Cuba y Colombia fueron los únicos países de América Latina que en la Conferencia de San Francisco votaron en contra de otorgar el derecho a veto a los P5. Ambas delegaciones lo consideraron un instrumento contrario al principio de la igualdad soberana entre los Estados y que, hacia el futuro, arraigaría sentimientos de frustración y segregación entre grandes y pequeñas naciones (Tirado Mejía & Holguín Holguín, 1995, p. 32). La historia les dio la razón, el veto ha sido utilizado en 321 oportunidades, hasta el cierre del 78o periodo de sesiones de la AGNU y se ha convertido en la principal limitación de un Consejo, incapaz de garantizar, en la actualidad, la seguridad colectiva.

A propósito de este tema, los Estados miembros de la AGNU han realizado importantes debates, que han concluido que: “a juicio de una mayoría abrumadora, el veto es una institución anacrónica y antidemocrática, por lo cual habría que suprimirla al modernizar las Naciones Unidas” (A/51/47, 1997, p. 35). Esta aspiración, de momento, parece utópica, debido a que los P5 no cederán su posición privilegiada dentro de la ONU.

La prerrogativa exclusiva del veto muestra la falta de democracia en el funcionamiento del CSNU, algo que afecta, de manera transversal, a toda la Organización. En reiteradas ocasiones, se han presentado diversos proyectos de resolución, con un amplio apoyo de los Estados miembros de la AGNU, y los mismos, en no pocas oportunidades, han sido bloqueados por alguno de los P5. Estas actitudes son consideradas un desafío a la conciencia colectiva y van en contra de los principios que rigen al organismo multilateral más universal e importante del planeta. Cuando el veto es usado, además, para invalidar la voluntad de la mayoría de las naciones, se convierte en un abuso de poder, y deslegitima, a nivel internacional, la capacidad operacional, tanto del Consejo, en particular, como de la ONU, en general.

En este contexto, el 28 de abril de 2022, fue adoptado por consenso el proyecto de resolución: “Man-

dato permanente para que se celebre un debate de la Asamblea General cuando se ejerza el derecho de veto en el Consejo de Seguridad” (A/RES/76/262). En dicho texto se estableció un plazo de diez días hábiles, después de usado el veto, por uno o más miembros, de los P5, para convocar a una sesión oficial de la AGNU, con el objetivo de: “celebrar un debate sobre la situación a la que se refiere el veto” (A/RES/76/262, 2022, p. 2). Con el fin de enriquecer el intercambio, se solicitó: “con carácter excepcional, dar prioridad en la lista de oradores al miembro o los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que hayan ejercido el derecho de veto” (A/RES/76/262, 2022, p. 2). Aparte de ello, se le invitó al CSNU a presentar un informe especial, ante la AGNU, cada vez, que se emplee dicha prerrogativa que poseen los P5.

La Resolución 76/262 persigue minimizar el uso del veto y elevar el costo político que asumen los miembros permanentes cuando recurren a este. Al mismo tiempo, posibilita una mayor rendición de cuentas de estos países a la Asamblea General. Sin embargo, se debe señalar que, esta propuesta, presentada por Liechtenstein, con el mayoritario apoyo de los países desarrollados occidentales, tuvo como contexto internacional el conflicto entre Rusia y Ucrania. Por lo tanto, el objetivo de varios de sus promotores fue intensificar la presión política sobre la delegación rusa ante los sucesivos vetos de la misma, a diversas iniciativas en su contra, en el marco del CSNU.

Conviene especificar que, tras finalizado el septuagésimo octavo periodo de sesiones de la AGNU (2023-2024), con el agravamiento de los ataques al pueblo palestino en Gaza por Israel, la Resolución 76/262 se ha activado en reiteradas ocasiones por veto de los EE. UU., en apoyo a los israelíes en el Consejo. De manera general, desde la adopción de dicho documento, el veto se ha empleado 17 veces, lo que ha provocado el bloqueo de 13 proyectos de resolución, y una enmienda de un texto sobre la situación en Oriente Medio, que incluía la cuestión palestina.

Merece la pena subrayar que, en la mesa de las negociaciones intergubernamentales, se encuentran varias propuestas para reformar el veto. Por una parte, una cantidad considerable de Estados miembros de la AGNU abogan por limitar su utilización y alcance. Otros, como la República de Cuba, apoyan su eliminación. Mientras que, los P5 consideran que el Consejo no fue creado para ser un instrumento democrático porque no se trata del órgano representativo de la ONU, sino de su mecanismo ejecutivo.

Más allá de todas estas opciones, uno de los retos fundamentales de las negociaciones intergubernamentales es al menos transformar el veto, de ser posible, en un mecanismo más democrático, y regular su actuación. Un escenario ideal sería que los P5 prescindieran de este privilegio exclusivo de forma voluntaria, pero esta posibilidad peca de excesiva inocencia, teniendo en cuenta la geopolítica moderna. No se puede obviar tampoco, que cualquier reforma del veto implica necesariamente un cambio en la Carta de las Naciones Unidas, lo cual complejiza enormemente la posibilidad de su realización.

Los métodos de trabajo y el funcionamiento del Consejo de Seguridad.

Los métodos de trabajo son una cuestión sustantiva dentro del proceso de reforma del CSNU. Por ello, grupos de Estados, como el Small 5^s (S5) y el Accountability, Coherence and Transparency⁶ (ACT, por sus siglas en inglés), han trabajado en promover iniciativas para su mejora. Por consiguiente, la modificación de ciertos elementos relacionados con los métodos de trabajo es vital para la formación de un Consejo con una mayor transparencia, funcionalidad, eficacia y rendición de cuentas a la AGNU.

Merece la pena mencionar algunos aspectos técnicos sobre los métodos de trabajo. En primer lugar, se hace necesario dotar de una memoria institucional a los miembros no permanentes porque sus mandatos, de dos años, no son suficientes para incidir, apropiadamente, en el funcionamiento del CSNU. De hecho,

las consultas oficiosas plenarias o reuniones informales no se deben convertir en el espacio donde se tomen las decisiones, dejando a las sesiones formales como simples actos de votación. Esta situación es imperante que sea modificada para mejorar sustancialmente el funcionamiento del Consejo. De igual forma, otro cambio notable sería la actualización del reglamento del CSNU y la eliminación de su carácter “provisional”, que permite una gran discrecionalidad y menor transparencia, por uno permanente.

En otro orden de cuestiones, la ampliación y sobrecarga de la agenda del Consejo es, a su vez, el origen y la consecuencia de “la explosión” (Bailey & Daws, 1998, p. 334), en el establecimiento de sus órganos subsidiarios. Tal como lo ilustra: el Comité de Estado Mayor, las operaciones de mantenimiento de la paz, los tribunales internacionales, las comisiones varias, los comités de sanciones y los grupos de expertos o de trabajo; que asumen gran parte de la acción acordada por los miembros del CSNU (S/2007/137, 2007, pp. 9-12). Esta situación, llama a reformar los métodos de trabajo del Consejo de manera transversal, haciendo énfasis en mejorar la funcionalidad y transparencia de sus órganos subsidiarios.

No obstante, los métodos de trabajos necesitan seguir siendo examinado, para ganar mayor transparencia, rendición de cuentas y eficacia. En efecto, cuestiones como la adopción de un reglamento oficial definitivo son temas medulares en la transformación del CSNU. Además, se debe velar por la implementación coherente de la Nota 507 de la Presidencia del CSNU, que no siempre ha sido cumplida cabalmente, en los más recientes periodos de sesiones de la AGNU. De igual modo, es preciso tener en cuenta nuevas propuestas de los grupos de Estados, que hagan énfasis en la revisión y mejora de los métodos de trabajo del Consejo.

En cuanto, al funcionamiento del CSNU, se hace indispensable fortalecer su vínculo con la AGNU, sin que ello vaya en detrimento de las funciones y responsabilidades que le corresponden a la Asamblea General. El correcto accionar de la ONU depende en

gran medida de la relación entre sus órganos principales (la AGNU es el único ente del organismo con representación universal). La labor del Consejo y la Asamblea General deben ser complementarias y enfocadas en cumplir con los propósitos y principios de la Organización. Aparte de ello, teóricamente, los temas vinculados a la paz y la seguridad internacionales son abordados de manera conjunta, mediante el respeto a sus respectivas funciones, poderes y competencias, según lo establecido en la Carta.

Es preciso señalar que, existen numerosas iniciativas para el fortalecimiento de la rendición de cuentas del Consejo ante la AGNU. Un ejemplo de lo anterior, son las proposiciones para mejorar las vías de suministro de información al órgano plenario. Dichas alternativas buscan potenciar el carácter analítico y sustantivo del informe anual del CSNU, incluida una nueva modificación de su introducción⁷. La opinión mayoritaria de los Estados miembros de la AGNU sugiere que los datos, que ofrece dicho documento, son insuficientes, porque no permiten entender el origen y motivo de las acciones asumidas por el Consejo (Rubio Fernández, 2008, pp. 416-417).

Por otro lado, uno de los logros más destacados, fruto de las deliberaciones intergubernamentales, para legitimar y mejorar la transparencia del Consejo ha sido la reciente creación del sitio web: Security Council Report⁸. Esta iniciativa ofrece una información completa, sustantiva y actualizada del trabajo del CSNU.

En este sentido, un importante resultado del proceso de reforma del CSNU ha sido la transmisión por Internet, por vez primera, de la parte inicial de las reuniones del IGN. Esta sección comprende un debate en el cual los representantes de los Estados miembros de la AGNU realizan declaraciones, donde establecen sus posiciones. Dicha decisión ha permitido aumentar ligeramente la transparencia en las negociaciones intergubernamentales, a la vez, que deja más clara las posiciones nacionales y de los grupos, y ejerce mayor presión sobre los países, en especial a los P5, que se resisten a permitir cambios sustantivos en su

poder en el Consejo. Además, al hacer accesibles las grabaciones de las reuniones y discusiones, se fomenta un diálogo más informado y constructivo entre los Estados miembros de la AGNU.

Entre los aspectos que se han modificado en el funcionamiento del CSNU se encuentran: la celebración de manera periódica de sesiones y debates abiertos, diálogos interactivos informales, reuniones según la fórmula Arria⁹ (si bien estas no tienen mandato del Consejo de Seguridad y han sido objeto de creciente politización), o cualquier modalidad de encuentros, que sea capaz de contribuir a una mayor transparencia del CSNU. En este sentido, la interacción entre el CSNU y la AGNU se ha ampliado debido a las consultas que se realizan, de manera habitual, durante el proceso de negociación de algunos proyectos de resolución. Esto sucede cuando Estados que no son miembros del Consejo son afectados directamente por las decisiones de este órgano.

En la actualidad, existen varios retos que debe superar el proceso de reforma en la mejora del funcionamiento del CSNU. En primer lugar, la información facilitada por el Consejo a los Estados miembros de la AGNU, se puede calificar de escasa e insuficiente para comprender la adopción de ciertas decisiones. Por ello, se recomienda que los informes anuales del CSNU tengan un carácter más analítico y sustantivo. Además, se debe velar por el cumplimiento de todos los compromisos acordados, en las resoluciones que han sido adoptadas, por consenso, sobre el incremento de la transparencia en el funcionamiento del Consejo.

Principales propuestas actuales de los Estados miembros de la Asamblea General y grupos negociadores.

Numerosos Estados miembros de la AGNU han realizado propuestas formales para la transformación del Consejo. No obstante, los grupos conformados para la negociación son la principal fuerza motriz de este proceso de reforma. En este sentido, sobresalen: el S5, el grupo de los Cuatro¹⁰ (G4), Unidos por

el Consenso¹¹ (UPC), Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), el bloque africano, entre otros.

Las últimas iniciativas para la modificación del CSNU fueron discutidas como parte del nuevo diálogo estructurado, que se desarrolló durante el septuagésimo octavo periodo de sesiones de la AGNU (2023-2024). Los copresidentes del IGN, durante esta etapa, convocaron cinco reuniones para debatir dichas propuestas, las cuales constituyen alternativas interesantes para el avance de las negociaciones intergubernamentales. En dichos encuentros se debatieron las iniciativas formales de México, Liechtenstein, el Grupo L.69¹², el G4 y el UPC. Precisamente, a continuación, se presenta una síntesis de estas proposiciones y de otras posturas que han sido discutidas, recientemente, en el marco del proceso de reforma del Consejo de Seguridad.

Estados Unidos Mexicanos

El 22 de enero de 2024 se celebró una reunión, como parte del programa de trabajo del IGN, para analizar el modelo de reforma propuesto por la delegación mexicana (A/77/717). Este plantea la formación de un Consejo con 25 miembros, donde se mantengan los P5 y se establezcan 20 puestos no permanentes, 10 más que en la composición actual. Con respecto a los miembros electivos, se propone que ocho sean de larga duración, es decir, con ciclos de cuatro años y con la posibilidad de reelección inmediata. No obstante, cuando los Estados cumplan dos mandatos consecutivos, no podrán solicitar un nuevo puesto en el Consejo, por al menos cuatro años¹³.

Los ocho miembros no permanentes de larga duración, se distribuirían entre los grupos regionales de la siguiente forma: tres para África, dos para Asia y el Pacífico, similar cantidad para América Latina y el Caribe, y uno para Europa Occidental u otros Estados. Por otro lado, el número de puestos rotativos, por periodos de dos años, se aumentarían de 10 a 12. Los dos lugares

adicionales se asignaría del siguiente modo: uno per cápita, para Europa Oriental y para los PEID u otros Estados pequeños. En cuanto, a la adopción de decisiones no procedimentales del Consejo se requerirían el voto afirmativo de 15 miembros como mínimo, incluyendo los P5 (Arrocha Olabuenaga & Gómez Robledo, 2023, pp. 342-344). Además, la propuesta recomienda limitar el uso del veto en situaciones excepcionales, como por ejemplo: atrocidades masivas y crímenes de guerra. Esta sugerencia coincide con la iniciativa franco-mexicana¹⁴, que fue presentada en 2015, ante la AGNU.

En síntesis, la iniciativa de México, si bien no es de las más radicales, estimula que los miembros del Consejo que deseen ser reelegidos deben privilegiar el bien colectivo sobre los intereses nacionales. Asimismo, la propuesta resulta coherente con las posturas de varias naciones y grupos, con respecto al número total de miembros que debería tener un CSNU modificado. Al incrementar la cantidad de miembros no permanentes, amplía la representatividad y posibilidades para que los Estados miembros de la AGNU puedan integrarlo.

Del mismo modo, la alternativa azteca promueve la inclusión de regiones históricamente no representadas o con una presencia limitada, lo que ha sido un reclamo auténtico de la mayoría de los países que integran la ONU. Por otra parte, si bien mantiene el privilegio del veto, intenta limitar su uso bajo ciertos criterios y no lo amplía a nuevos miembros. De esa manera, condona la distribución del poder de veto otorgada en la Carta.

Principado de Liechtenstein

El debate efectuado por los Estados miembros en el IGN, el 23 de enero de 2024, circuló en torno a la iniciativa de la delegación de Liechtenstein para la reforma del Consejo. La propuesta consiste en la creación de seis nuevos puestos no permanentes de larga duración, con mandatos de 8 a 10 años. Además,



se insta a establecer un asiento renovable para el grupo de Europa del Este, con ciclos de dos años.

Es preciso señalar que, este modelo no aboga por extender la prerrogativa del veto a los nuevos miembros del CSNU, al mismo tiempo, que

tampoco propone eliminarla. Ciertamente, considera que una ampliación del poder de veto, podría acrecentar la ineficiencia del Consejo, en un sistema internacional colmado de situaciones que ponen en riesgo, constantemente, la seguridad colectiva.

Uno de los puntos clave del documento presentado por Liechtenstein es el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas dentro del Consejo, aspectos que han sido objeto de críticas por su opacidad. Asimismo, el texto subraya la necesidad de una representación más inclusiva, sugiriendo que los nuevos miembros deben ser seleccionados de una manera en que reflejen mejor la diversidad geográfica y política del mundo moderno.

Hasta cierto punto, la propuesta de Liechtenstein es considerada una de las alternativas más resilientes dentro del proceso de reforma del CSNU, por tanto, ha logrado el respaldo de varios Estados miembros de la AGNU. En definitiva, esta iniciativa dio inicio a un nuevo capítulo en el debate sobre la reforma del CSNU, aunque el camino hacia un cambio significativo aún enfrenta diversos obstáculos.

República de Cuba

La posición cubana subraya que cualquier reforma debe realizarse, de manera integral y urgente, incluyendo sus métodos de trabajo, y sobre la base de un compromiso firme con la paz, la seguridad y el respeto a la soberanía de los Estados. El embajador Gerardo Peñalver Portal¹⁵ presentó en la reunión, del 16 de febrero de 2024, en el marco del IGN, la postura de Cuba para la transformación del Consejo. Dicha perspectiva establece una ampliación de miembros permanentes y no permanentes, con el objetivo de dotar al CSNU de mayor credibilidad y efectividad.

Sobre el aumento de los puestos en el Consejo, Cuba ha señalado que no debe ser parcial o selectivo, ni implicar un incremento en detrimento de los países en desarrollo. La ampliación de nuevos representantes permanentes, debería incluir como mínimo dos naciones en desarrollo de: África, Asia y América Latina y el Caribe. Por otro lado, los miembros no permanentes deberían extenderse al menos a 15 asientos. Además, no se favorece la creación de nuevas categorías o subcategorías, porque ahondaría las diferencias existentes y fomentaría la división al interior del Consejo (Peñalver Portal, 2024, p. 2).

La delegación cubana aboga por cambios que promuevan la democratización del CSNU. En este sentido, recomiendan que todos los países, especialmente los del Sur global¹⁶, tengan mayores oportunidades de representación y participación en la toma de decisiones que afectan a la comunidad internacional. Asimismo, propone que este incremento debe ser equitativo y reflejar la diversidad geopolítica del mundo en el siglo XXI.

En una reunión realizada para analizar los métodos de trabajo del CSNU, Peñalver (2023) destacó que: “el Consejo de Seguridad debe adherirse a su mandato, sin usurpar las funciones de otros órganos (...) ni ampliar el alcance de la definición de paz y seguridad internacionales, en detrimento de las funciones y responsabilidades de la Asamblea General” (p. 3). Precisamente, sobre la relación del Consejo con la AGNU, la delegación cubana recomendó que el informe anual deba ser más analítico, que permita realizar una evaluación integral, sobre las decisiones de uno de los principales entes ejecutivos de la Organización.

Si bien la posición cubana sobre el veto es histórica y favorece su eliminación, también, se ha dejado claro que mientras no sea extinguido, los nuevos miembros permanentes deberían gozar de los mismos privilegios y derechos que poseen los P5 actualmente. De igual modo, Cuba considera que el funcionamiento del CSNU debe ser más transparente, favoreciendo un entorno en el cual los Estados miembros de la AGNU puedan participar efectivamente y tener voz en los asuntos que afectan a la sociedad internacional.

Recientemente, la misión permanente de Cuba ante las Naciones Unidas cuestionó la actuación del Consejo ante el genocidio que comete Israel en el territorio palestino ocupado de la Franja de Gaza¹⁷. Los diplomáticos cubanos señalaron la complicidad de los EE. UU., que ha obstruido reiteradamente la acción del CSNU, para poner un fin inmediato al panorama actual de violencia y catástrofe humanitaria de proporciones extremas. En definitiva, para Cuba, esta situación reafirma la necesidad de una reforma integral del Consejo, capaz de convertirlo en un

órgano que cumpla cabalmente el mandato que le confiere la Carta, sin manipulación selectiva de sus métodos y prácticas, en función de agendas políticas y de dominación (Gala López, 2023, pp. 4-5).

El Grupo L.69

El encuentro desarrollado el 15 de febrero de 2024, convocado por los copresidentes del IGN, tuvo como tema central el análisis de la propuesta de reforma del grupo L.69. El documento plantea la ampliación del CSNU, hasta 27 miembros, con un incremento, tanto en puestos permanentes como no permanentes. De manera más radical, también, el texto solicita la abolición del poder de veto que poseen los P5. Otro aspecto que promueve es la realización de reuniones abiertas y con registro, con el objetivo de garantizar un mayor escrutinio y transparencia en las prácticas de trabajo del Consejo.

Una de las principales preocupaciones del grupo L.69 es la inclusión de países en desarrollo en la toma de decisiones del Consejo, otorgando a dichas naciones, un mayor acceso a posiciones influyentes. Las recientes dinámicas geopolíticas, incluidas las tensiones entre potencias como: EE. UU. y China; han provocado que algunos miembros del grupo presionen por la concreción de una reforma, que establezca una estructura más equilibrada en el CSNU.

El grupo L.69 enfrenta, en la actualidad, retos de cohesión interna, dado que sus miembros presentan intereses diversificados. Del mismo modo, los P5 han ofrecido resistencia a las iniciativas defendidas por estas naciones, debido a su negativa a disminuir su poder en el sistema internacional. Ante este escenario, los países que integran el L.69 han buscado alianzas con otros bloques, con el objetivo de unificar esfuerzos para alcanzar una transformación del Consejo que sea más inclusiva. En resumen, el futuro del grupo y su capacidad para generar cambios significativos dependen, en gran medida, de su habilidad para mantener la unidad y generar consenso, tanto a lo interno como a lo externo.

El Grupo de los Cuatro

Los países que integran el G4 abogan por una pronta modificación del CSNU. El principal objetivo del grupo es la obtención de asientos permanentes para sus miembros. Ellos consideran que: “el poder económico, el peso y la influencia en el sistema internacional, la capacidad y voluntad de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional” (Villar, 1995, p. 186), son los criterios que se deben considerar para la posible ampliación del Consejo. Este enfoque alternativo plantea que aumentar los miembros del CSNU le permitiría contar a este órgano con, al menos, la mitad de la población mundial, de la producción económica y la fuerza militar en el mundo (Gallardo, 2020, p. 15). En la consecución de esta meta, han adecuado, en años recientes, su propuesta para conseguir mayor apoyo al interior de la AGNU.

La reunión del IGN, de 7 de marzo de 2024, estuvo dirigida al análisis del modelo presentado por el G4. Este sugiere un Consejo ampliado, con un aproximado de 24 a 26 asientos, entre representantes permanentes y no permanentes. En cuanto a la primera categoría, se promueve la inclusión de: Alemania, Brasil, Japón, India y dos puestos para la UA. Precisamente, la inclusión de los dos asientos para los países africanos está concebida con el fin de buscar el apoyo de este bloque de países, en las deliberaciones sobre esta iniciativa.

El documento del G4 recomienda que, tras 15 años de modificado el Consejo, se convoque a una evaluación de los resultados obtenidos, y se le permita el empleo del veto a los nuevos miembros permanentes. De igual modo, apoya que las reuniones sean en formato público y que se realicen una mayor cantidad de consultas, para la toma de decisiones, a los países que más aportan con tropas, policías y presupuestos a las misiones de mantenimiento de la paz en las Naciones Unidas.

El G4 colabora con otros grupos para crear una coalición más amplia que respalde una reforma efectiva y sostenible del CSNU, que descansa también

en favorecer sus intereses individuales. En este sentido, busca generar consenso y tratar de resolver las diferencias con otros Estados. Sin embargo, han enfrentado la oposición de naciones que se resisten a una extensión del CSNU, o a la propuesta, de alguno o varios de los países específicos, que el G4 promueve para integrar de manera permanente el Consejo de Seguridad en el futuro.

El Grupo Unidos por el Consenso

El encuentro efectuado, el 18 de marzo de 2024, en el marco del IGN, se centró en el análisis de la propuesta del UPC. La misma promueve un Consejo con 20 miembros no permanentes. Dichos asientos serían distribuidos, entre todos los grupos regionales, donde: Asia, África y América Latina y el Caribe serían los mayores beneficiados (Gutiérrez Plata, 2023, pp. 14-15). Resulta evidente que, uno de los objetivos del UPC es enmendar el desequilibrio geográfico que exhibe en la actualidad la composición del CSNU.

Además, en la iniciativa del UPC resalta su negativa a la extensión del privilegio del veto, si bien no aboga por su eliminación. Igualmente, se insta a la restricción de su uso, por parte, de los P5. Por otro lado, las ideas del UPC coinciden con los modelos de México y Liechtenstein en la ampliación del tiempo que comprenden los mandatos actuales de los miembros no permanentes. Aunque se entiende que este tema está abierto a negociación por todas las partes involucradas.

Es preciso destacar que, el texto presentado por el UPC abarca otras cuestiones de fondo, como es el fortalecimiento de la interacción de los Estados miembros del CSNU con sus órganos subsidiarios. A la par, resalta el valor de adoptar un reglamento oficial permanente. Igualmente, recomienda ampliar la carga analítica del informe anual que elabora el Consejo para su presentación en la AGNU.

A propósito, la propuesta del UPC, al incluir nuevos miembros y cambiar la estructura de votación del CSNU, podría generar un equilibrio que refleje mejor la realidad internacional, lo que a su vez, facilitaría una

toma de decisiones más inclusiva. Además, la percepción de legitimidad del Consejo mejoraría con una reforma que tome en cuenta un mayor número de intereses regionales y nacionales. Esto podría aumentar su eficacia al enfrentar crisis globales, ya que un órgano más representativo, tendría más credibilidad ante la comunidad internacional. Aparte de ello, un Consejo con una mayor diversidad de perspectivas y enfoques sería de ayuda para alcanzar soluciones más complejas, que evitaría la parálisis, que en ocasiones ocurre, debido al proceder de los miembros permanentes.

El Grupo Africano

Coexisten un número considerable de alternativas para modificar el CSNU. En este sentido, la UA sería el grupo regional más beneficiado en la mayoría de los modelos presentados. Un hecho justificado por la llamada “injusticia histórica” (Nadin, 2016, p.61) que se ha cometido con los pueblos africanos. Además, cualquier propuesta que aspire a concretarse necesita los votos afirmativos de las 54 naciones africanas que son miembros de la AGNU.

Las delegaciones africanas exigen la asignación de dos puestos permanentes, con todos los privilegios y poderes que poseen los P5. Aparte de ello, se solicita alrededor de cinco representantes no permanentes, aunque esta petición varía en dependencia de la cantidad de asientos finales que forme el posible Consejo modificado. Esta postura quedó recogida en el Consenso de Ezulwini y en la Declaración de Sirte. En tiempos recientes, la UA ha subrayado que su falta de representación, entre los miembros permanentes, constituye un caso único, a nivel continental.

La UA argumenta, además, que la composición actual del CSNU no refleja la realidad demográfica y política del planeta. Con una población que representa una proporción significativa de la humanidad, la ausencia de representantes permanentes de África es una inequidad que debe ser abordada de manera urgente.

La propuesta de la UA puede ser vista como un intento de equilibrar las estructuras de poder dentro del

sistema de las Naciones Unidas. En esta línea, cuestiona las dinámicas, que han mantenido a las potencias tradicionales en el centro de la toma de decisiones.

De manera general, si se llevan a cabo reformas y se incluyen países africanos, esto enriquecería las deliberaciones del CSNU, introduciendo perspectivas y prioridades, que hasta ahora han estado subrepresentadas. Además, dicha transformación puede conducir a decisiones más equilibradas, en cuestiones como: la paz y la seguridad, desarrollo sostenible y resolución de crisis humanitarias. Asimismo, la aplicación de esta alternativa fortalecería la posición y la cohesión de la UA en el contexto internacional. Esta situación podría traducirse en mayores esfuerzos para resolver conflictos regionales, promoviendo una mayor estabilidad en el continente.

El Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL)

Si bien el MNOAL¹⁸, no participa directamente, como grupo, en las negociaciones intergubernamentales, es un importante mecanismo de concertación política de los países en desarrollo, que a través de sus reuniones ministeriales y cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno ha alcanzado posiciones comunes en relación a la reforma del CSNU. En este sentido, el MNOAL aboga por una ampliación del Consejo que incluya a más países en desarrollo y regiones subrepresentadas. En línea con la representatividad, el grupo propone que cualquier cambio en la composición del CSNU debe garantizar un equilibrio adecuado entre zonas geográficas. Asimismo, considera que el derecho a veto debe ser abolido, o que su uso sea, al menos, restringido, para evitar la parálisis del Consejo, en situaciones que pongan en riesgo el bienestar de la humanidad.

Análogamente, el MNOAL promueve que los procesos de toma de decisiones sean más abiertos, incluyendo, a su vez, a los países no miembros del Consejo en las discusiones relacionadas con asuntos de interés global. Del mismo modo, enfatiza que la reforma no debe limitarse a problemas de representación, sino que debe centrarse en fortalecer el papel del CSNU en la promoción de

la paz y la seguridad internacionales, a través, de métodos pacíficos de resolución de conflictos.

Otro de los ejes temáticos defendidos por el MNOAL, son las preocupaciones y las perspectivas de los países en desarrollo, que deben ser tomadas en cuenta, en la toma de decisiones del Consejo, reflejando sus intereses e inquietudes. Esta propuesta es coherente con la agenda que promueve el MNOAL para la democratización de las instituciones multilaterales, con el objetivo de hacerlas más equitativas, para todos los países, especialmente, para aquellos que han sido históricamente marginados. Sin dudas, estas iniciativas buscan una transformación estructural del CSNU, en el afán de configurar un órgano más representativo, efectivo y legítimo en su funcionamiento a nivel mundial.

Otros grupos de Estados.

Entre los grupos negociadores activos en el IGN, que no se han mencionado, aún, se encuentran: el ACT, el Benelux¹⁹, el Nórdico²⁰, la Comunidad del Caribe²¹ (CARICOM) y la Liga Árabe. Precisamente, los países árabes en su iniciativa solicitan un puesto permanente y un mínimo de dos representantes no permanentes, en el potencial Consejo del futuro. Además, estas naciones han expresado, recientemente, la urgente necesidad de reorganizar el Consejo, para que pueda garantizar una paz verdadera, a raíz del conflicto entre Israel y Palestina. Sobre este tipo de situación, el ACT había presentado a los Estados miembros de la AGNU, el 14 de diciembre de 2015, el "Código de Conducta sobre la acción del Consejo de Seguridad contra genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra" (A/70/621-S/2015/978).

Por su parte, la CARICOM no ha elaborado aún una alternativa formal, pero ha señalado que el fortalecimiento de los elementos de convergencia es vital, para el avance de las negociaciones intergubernamentales. También, realizaron un llamado a flexibilizar posiciones nacionales para alcanzar resultados tangibles. Del mismo modo, los países del Asia-Pacífico y de

América Latina y el Caribe, han exigido una representación justa de sus regiones en un posible Consejo ampliado.

CONCLUSIONES

Desde la creación de la ONU, el contexto internacional ha cambiado drásticamente, con el surgimiento de nuevas potencias y un sistema internacional en transición. Pese a ello, la composición y estructura del CSNU continúan respondiendo a una realidad geopolítica desfasada en el tiempo. Las reformas que se han materializado, como la ampliación de los miembros no permanentes, en 1963, son insuficientes ante los desafíos que enfrenta en la actualidad el principal órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales.

El proceso de reforma del Consejo ha sido un tema recurrente desde su primera sesión en 1946. La falta de representación de ciertos países y regiones, su membresía, el sistema de votación incluido el tema del veto, la falta de transparencia, y sus métodos de trabajo, entre otros temas, ha llevado a cuestionar su legitimidad. A propósito, su composición, estructura, métodos de trabajo y funcionamiento favorecen especialmente a los miembros permanentes, lo que ha fomentado el llamado a una transformación integral del mismo.

De manera general, la ausencia de reformas tangibles se ha traducido en una percepción a nivel internacional del CSNU, como un órgano obsoleto y poco legítimo. Esta situación debilita el apoyo a la ONU en su conjunto, lo que constituye un reto mayúsculo para la gobernanza global y el multilateralismo.

A pesar de múltiples esfuerzos y propuestas para reformar el Consejo, la adopción de decisiones sustantivas se ha enfrentado a una parálisis significativa, ante el derecho a veto de los P5. Además, las diferencias en la visión y los intereses de los Estados miembros de la AGNU, específicamente, entre los países desarrollados y en desarrollo, y al interior de estos últimos, han dificultado que se alcance el tan necesario consenso.

A propósito, las negociaciones intergubernamentales han mantenido siempre la retórica sobre la necesidad de reforma, no obstante, los debates han revelado falta de confianza en el proceso y los resultados alcanzados han sido marginales, poco sustantivos. Muchos países se han sentido marginados, considerando que los intercambios han sido poco transparentes y dominados por un pequeño grupo de actores. Además, los Estados miembros de la AGNU presentan intereses diversos, lo que ha dificultado la firma de acuerdos vinculantes.

Por otra parte, se ha evidenciado un consenso creciente sobre la necesidad de ampliar el Consejo. Sin embargo, las opiniones divergen sobre quiénes deberían ser incluidos como nuevos miembros permanentes, su cantidad, su derecho o no al veto, o qué regiones tendrían representantes no permanentes. En este sentido, un tema relevante en las negociaciones ha sido la mejora de la representación equitativa de las diversas zonas geográficas del mundo. Esta situación ha conducido a un debate sobre cuotas regionales y la necesidad de la mayor inclusión de naciones africanas y latinoamericanas. Pese a ello, coexisten contradicciones, no solo fuera sino dentro de los Estados miembros de estas propias regiones, sobre cómo implementar estas ideas de manera efectiva.

El uso del veto, por parte de los P5, sigue siendo una cuestión controvertida. Existen propuestas para limitar su empleo en situaciones de genocidio o violaciones graves de derechos humanos, inclusive se ha valorado su eliminación, pero estas alternativas han encontrado la fuerte resistencia de las naciones que ostentan dicha prerrogativa. No debe olvidarse que, cualquier modificación del veto, entre otros factores, conllevaría una reforma de la Carta de ONU, lo cual es potencialmente una acción compleja y peligrosa, que múltiples actores no están dispuestos a aceptar. Del mismo modo, se observa un creciente llamado de la comunidad internacional para que las decisiones del Consejo sean más transparentes y responsables.

Finalmente, las negociaciones intergubernamentales revelan la complejidad del proceso de reforma del

CSNU y la creciente polarización y tensiones geopolíticas existentes hasta nuestros días. Si bien se observa un reconocimiento general sobre la necesidad de modificar dicho órgano para que refleje mejor la realidad internacional, los desacuerdos sobre la ampliación, la representación, el veto, los métodos de trabajo y otros temas han suscitado que los resultados sustantivos de las propuestas actuales sean escasos. Sin dudas, persiste una continua falta de voluntad política para avanzar en las negociaciones y lograr una transformación profunda del Consejo de Seguridad.

NOTAS

¹ Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son: Estados Unidos de América, República Francesa, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Popular de China y Federación de Rusia.

² Las Negociaciones Intergubernamentales sobre la reforma del Consejo de Seguridad (IGN): es el órgano constituido por mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Decisión 62/557), que se encarga de las negociaciones para la reforma del Consejo de Seguridad.

³ La representatividad plural: es un modelo que garantiza que cualquier órgano o institución sea el reflejo de la pluralidad del conjunto al que dice representar. Dicha pluralidad apela a la heterogeneidad de planos que incorpora en su voluntad de ser representativo del máximo número de dimensiones que segmentan a un grupo de actores. En el caso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se puede interpretar, como la incorporación de distintas consideraciones sobre las líneas de fragmentación que afectan a la sociedad internacional.

⁴ Estado nación: es una forma de organización política, que se caracteriza por tener un territorio definido, una población relativamente constante y un gobierno.

⁵ El Grupo Small 5 (S5): está integrado por países relativamente pequeños: Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza. Sus propuestas de reformas se enfocan, principalmente, en la mejora de los métodos de trabajos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

⁶ Accountability, Coherence and Transparency (ACT): es un grupo creado en el año 2013, que está coordinado por Suiza y compuesto por más de una veintena de países. Su objetivo fundamental consiste reformar los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad. Sus intentos por mejorar la transparencia se materializaron con la publicación de un “Código de Conducta”, cuyo propósito es abordar el funcionamiento interno del Consejo, así como, su relación con el resto de la membresía de la Asamblea General.

⁷ Modificación de la introducción del informe anual del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: se produjo a partir del Informe Anual (A/57/2), de 27 de septiembre de 2002. En general, la mayoría de contenidos del informe anual se encuentran a disposición de los Estados miembros de la Asamblea General antes de la elaboración del mismo, siendo, por tanto, su principal función la de sistematizar y compilar dicha información. La preparación del resto del documento es gestionado por un funcionario superior del cuadro orgánico (Doc. E/AC.51/2007/2/Add.2, p. 12) (Rubio Fernández, 2008, p. 417).

⁸ Security Council Report: se puede acceder a este sitio web, a través, del siguiente enlace: <https://www.securitycouncilreport.org/>.

⁹ La fórmula Arria: es un proceso de consultas informales en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, establecido desde 1992, que permite el acceso de personalidades y organizaciones a los debates.

¹⁰ El Grupo de los Cuatro (G4): está compuesto por Brasil, Alemania, India y Japón. Su principal objetivo es la consecución de puestos permanentes en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para sus integrantes.

¹¹ El Grupo Unidos por el Consenso (UPC): está formado por países de tamaño medio, entre los que se encuentran: España, México, Argentina, Paquistán, Italia, Canadá, Turquía, Corea del Norte, entre otros. Si bien, no tienen la suficiente fuerza, por separado, para postularse como miembros permanentes, no desean que más países aumenten sus privilegios, si pertenecen al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de forma inamovible.

¹² El Grupo L.69: es un bloque de aproximadamente 42 países en desarrollo de África; América Latina y el Caribe; Asia y el Pacífico. Defiende la modificación exhaustiva del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ampliando tanto los miembros permanentes como los no permanentes, con el objetivo que sea más representativo y eficiente. Además, se puede considerar uno de los actores, históricamente, más activos, dentro del proceso de reforma del Consejo de Seguridad.

¹³ La propuesta de permitir solamente dos mandatos consecutivos en un Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas modificado, se inspira en: la resolución 60/251, párrafo operativo 7, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de marzo de 2006, relativa al número de ciclos contiguos permitidos a los miembros del Consejo de Derechos Humanos. Por otra parte, el requisito de un receso mínimo de cuatro años, tras dos etapas consecutivas en el Consejo de Seguridad, evita que algún Estado se convierta, de facto, en miembro permanente.

¹⁴ La iniciativa franco-mexicana: es una declaración política que solicita una renuncia voluntaria, de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a ejercer el derecho a veto, ante situaciones en las que

ocurran atrocidades masivas. Esta propuesta se sustenta en la cuestión, de que el veto no es un privilegio sino una responsabilidad, a la vez, se subraya que, los preceptos institucionales de la Carta de las Naciones Unidas no pueden ir en contra de sus objetivos y propósitos.

¹⁵ Gerardo Peñalver Portal: es licenciado en Relaciones Políticas Internacionales, en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. De 2005 a 2009 fue embajador de Cuba en la República Federal de Alemania, mismo cargo que ocuparía, de 2018 a 2020, en territorio de la Federación de Rusia. En la actualidad, se desempeña como Viceministro Primero del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba (MINREX).

¹⁶ Sur global: es un término utilizado en estudios postcoloniales y transnacionales que se refiere, tanto al llamado Tercer Mundo, como a los países en vías de desarrollo. También, puede incluir a las regiones más pobres, mayormente ubicadas al sur. De igual modo, hace referencia a todas aquellas naciones que tienen una historia interconectada con el colonialismo, neocolonialismo, y una estructura social y económica, por lo general, con grandes desigualdades.

¹⁷ El genocidio que comete Israel en el territorio palestino ocupado de la Franja de Gaza: ha provocado la muerte de miles de personas. Sin embargo, la primera resolución aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que pidió un alto fuego transitorio, fue adoptada casi seis meses después de reiniciado el conflicto.

¹⁸ El Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL): es un foro de concertación política para los países del sur, que se ocupa de una gran diversidad de temas de la agenda multilateral. En 1961 se efectuó su Primera Conferencia-Cumbre en Belgrado (Antigua Yugoslavia), a la que asistieron 29 naciones, que proclamaron su oposición rotunda al sistema colonial de la época.

¹⁹ El Grupo Benelux: constituye un acuerdo de cooperación intergubernamental entre Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo.

²⁰ El Grupo Nórdico: es un mecanismo de coordinación flexible que agrupa a: Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia.

²¹ La Comunidad del Caribe (CARICOM): es una organización internacional para el fortalecimiento de las relaciones en la zona del Caribe; su sede se encuentra en Georgetown, Guyana. Fue fundada en 1973 por un acuerdo adoptado en el Tratado de Chaguaramas (Trinidad y Tobago), sustituyendo a la Asociación Caribeña de Librecomercio, que había sido creada en 1965.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A/51/47. (8 de agosto de 1997). Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 1 de agosto de 2024, de: [https://undocs.org/A/51/47\(SUPP\)](https://undocs.org/A/51/47(SUPP)).
- A/RES/76/262. (28 de abril de 2022). Mandato permanente para que se celebre un debate de la Asamblea General cuando se ejerza el derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 5 de agosto de 2024, de: <https://undocs.org/A/RES/76/262>.
- Arámbula Reyes, L. A. (febrero de 2008). Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. México, D.F.: Centro de Documentación, Información y Análisis. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Exterior. Recuperado el 15 de marzo de 2024, de: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-03-08.pdf>.
- Arrocha Olabuenaga, P. y Gómez Robledo, J. M. (septiembre-diciembre de 2023). La cuestión del veto y la ineludible reforma del Consejo de Seguridad. *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 127, pp. 323-344. Recuperado el 6 de marzo de 2024, de: <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/download/2587/2492/2515>
- Bailey, Sydney D. y Daws, Sam. (1998). *The Procedure of the UN Security Council*. Londres: Oxford, Clarendon Press. Recuperado el 9 de agosto de 2024, de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000111608>.
- E/AC.51/2007/2/Add.2. (29 de marzo de 2007). In-depth evaluation of political affairs: Security Council affairs. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 30 de julio de 2024, de: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/AC.51/2007/2/Add.2&Lang=E.
- Gala López, Y. (13 de diciembre de 2023). Reunión del IGN, Reforma del Consejo de Seguridad. Nueva York: Misión Permanente de Cuba ante las Naciones Unidas. (documento inédito).
- Gallardo, M. (agosto de 2020). Veto en el Consejo de Seguridad y reforma de las Naciones Unidas. Buenos Aires: Instituto de Economía Aplicada y Sociedad. [Archivo PDF]
- García Magariño, S. (8 de marzo de 2018). La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU ante el contexto geopolítico actual y las amenazas globales. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 708-729. Recuperado el 21 de junio de 2024, de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/20708-729/18/DIEEE025-2018_Reforma_Consejo_Seguridad_ONU_Amenazas_Globales_SergioGMagarino.pdf.
- Gutiérrez Plata, F. J. (16 de agosto de 2023). Reformar el Consejo de Seguridad de la ONU: Colombia entre luces y sombras. [Tesis de Maestría]. Bogotá: "Pontificia Universidad Javeriana", Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Recuperado el 14 de agosto de 2024, de: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/65457>.
- Instituto de Coordinadas de Gobernanza y Economía Aplicada. (19 de febrero de 2024). El Consejo de Seguridad de la ONU: ¿reforma o descrédito?. Madrid. Recuperado el 1 de agosto de 2024, de: <https://www>.

institutocoordenadas.com/es/analisis/consejo-seguridad-onu-reforma-descredito_20272_102.html.

Nadin, P. (3 de marzo de 2016). UN Security Council Reform. Global Institutions. Londres y Nueva York: Routledge. Recuperado el 4 de septiembre de 2024, de: https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781317417590_A26574908/preview-9781317417590_A26574908.pdf.

Peñalver Portal, G. (5 de septiembre de 2023). Cuba por reforma integral y profunda del Consejo de Seguridad de la ONU. Sancti Spiritus: Periódico Escambray, p. 3. Recuperado el 23 de agosto de 2024, de: <https://www.escambray.cu/2023/cuba-por-reforma-integral-y-profunda-del-consejo-de-seguridad-de-onu/>.

_____. (16 de febrero de 2024). Reunión del IGN, Reforma del Consejo de Seguridad. Nueva York: Misión Permanente de Cuba ante las Naciones Unidas. Recuperado el 21 de agosto de 2024, de: <https://misiones.cubaminrex.cu/es/onu/discursos/intervencion-del-embajador-gerardo-penalver-portal-representante-permanente-de-cuba-0>.

Rubio Fernández, E. M. (enero de 2008). La otra cara de la reforma del Consejo de Seguridad. Sus métodos de trabajo. Ciudad de México: Anuario mexicano de Derecho Internacional, Vol. 8, pp. 399-440. Recuperado el 18 de marzo de 2024, de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1870-46542008000100010&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

S/2007/137. (12 de marzo de 2007). Carta de fecha 9 de marzo de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 10 de agosto de 2024, de: <https://undocs.org/S/2007/137>.

Tirado Mejía, Á. y Holguín Holguín, C (1995). Colombia en la ONU: 1945-1995. Bogotá: Universi-

dad Nacional de Colombia. Recuperado el 3 de agosto de 2024, de: https://books.google.com/books/about/Colombia_en_la_UNU.html?id=e-B1OAAAAMAAJ

Villar, F. (1995). Las Naciones Unidas ante los retos actuales. Barcelona: Revista CIDOB d'Afers Internacionals. No. 29-30, pp. 177-188. Recuperado el 30 de agosto de 2024, de: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/27972>.

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

A mi abuela Emelina, por su amor incondicional y su apoyo infinito.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



Incidencia del Grupo de Acción Financiera Internacional en la regulación de la seguridad del Sistema Financiero Internacional (2019-2023)

Impact of the Financial Action Task Force on regulating the security of the International Financial System (2019-2023)

Lic. Karla Oliveros Pérez*

Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”, La Habana, Cuba. ✉ karlaoliverosp@gmail.com  [0000-0001-6375-3016](https://orcid.org/0000-0001-6375-3016)

M. Sc. Yiliam Gómez Sardiñas

Máster en Relaciones Económicas Internacionales. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba. ✉ ygomezsardinas@gmail.com  [0009-0005-1777-0233](https://orcid.org/0009-0005-1777-0233)

*Autor para la correspondencia: karlaoliverosp@gmail.com

Cómo citar (APA, séptima edición): Oliveros Pérez, K., & Gómez Sardiñas, Y. (2024). Incidencia del Grupo de Acción Financiera Internacional en la regulación de la seguridad del Sistema Financiero Internacional (2019-2023). *Política internacional*, VII (Nro. 1), 118-142. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14472469>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14472469>

RECIBIDO: 14 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 17 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN El Grupo de Acción Financiera Internacional surgió en 1989, como parte de las acciones internacionales para enfrentar el ascenso de la delincuencia organizada transnacional, principalmente asociada con el lavado de activos, durante la década de los años ochenta. Desde entonces, ha evolucionado hasta convertirse en un ente intergubernamental encargado de fijar estándares y promover la implementación de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir no solo el blanqueo de capitales, sino también el financiamiento del terrorismo, de la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. En el periodo 2019-2023, el Grupo se consolidó como promotor y regulador del marco de seguridad relativo a estos temas. En ello, la aplicación y legitimación de sus Recomendaciones

como estándares de cumplimiento internacional; la implementación del sistema de evaluaciones mutuas y la conformación de sus regímenes de sanciones financieras, constituyeron mecanismos determinantes de la incidencia del GAFI en la regulación de la seguridad del Sistema Financiero Internacional.

Palabras clave: GAFI; seguridad financiera; Recomendaciones; Evaluaciones Mutuas; regímenes de sanciones financieras; Sistema Financiero Internacional.

ABSTRACT: The Financial Action Task Force emerged in 1989 as part of international efforts to address the rise of transnational organized crime, mainly associated with money laundering, during the 1980s. Since then, it has evolved into an intergovernmental body responsible for setting standards and promoting the implementation of legal, regulatory and operational measures to combat not only money laundering, but also the financing of terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction and other threats to the integrity of the international financial system. In the 2019-2023 period, the Group consolidated its position as a promoter and regulator of the security framework related to these issues. In this regard, the application and legitimization of its Recommendations as international compliance standards; the implementation of the mutual evaluation system and the establishment of financial sanctions regimes, constituted determining mechanisms of the FATF's impact on the regulation of the security of the International Financial System.

Keywords: FATF; financial security; Recommendations; Mutual Evaluations; financial sanctions regimes; International Financial System.

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones acontecidas en el último cuarto del siglo XX, principalmente los avances de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) y el proceso de globalización, generaron una significativa inestabilidad en el Sistema Financiero Internacional (SFI). Ello, en un contexto, además, de predominio de políticas neoliberales a nivel global, condujo a que el desarrollo de la década de los ochenta del pasado siglo XX se caracterizara por la desregulación financiera; la internacionalización de los mercados; la liberalización del comercio internacional; y la hegemonía de las finanzas sobre el resto de los sectores.

La confluencia de estos elementos propició el ascenso y fortalecimiento del Crimen Organizado Transnacional (COT), principalmente asociado al lavado de activos (LA) procedente, en lo fundamental, del tráfico ilícito de estupefacientes. El notable incremento de estas operaciones y su infiltración en

los mercados financieros legales, obligaron a los Estados y organizaciones internacionales a replantear su enfoque sobre la seguridad financiera global.

En consonancia, se acordó, en 1989, en la XV Cumbre Económica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), la creación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como un mecanismo intergubernamental, integrado, inicialmente, por los principales centros financieros mundiales de la época. El mismo, se enfocaría en analizar el fenómeno del lavado de dinero; hacer una evaluación de los instrumentos internacionales y programas nacionales implementados en esta área y presentar recomendaciones para la acción.

El mandato del GAFI y las 40 Recomendaciones diseñadas en su etapa inicial, han evolucionado a lo largo del tiempo con el propósito de reflejar las nuevas tendencias y técnicas cambiantes del lavado de activos. Así, su alcance ha ido más allá de la ocurrencia

de este fenómeno como resultado del tráfico ilícito de estupefacientes y, en la actualidad, incluye el enfrentamiento a otros delitos como financiamiento al terrorismo (FT), financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva (FP), servicios ilícitos relacionados con activos virtuales, entre otros.

De conformidad con la extensión del ámbito de aplicación de sus Recomendaciones, el Grupo también ha desarrollado mecanismos de control al cumplimiento de las mismas, los cuales han demostrado ser persuasivos, efectivos y de incidencia directa en la regulación de la seguridad financiera internacional. En este caso se presentan los procesos de evaluación mutua (EM) y el de inclusión de países y territorios no cooperantes en listas públicas (NCCTs, por sus siglas en inglés), también conocidas como listas gris y negra del GAFI.

De esta manera, el Grupo ha logrado ampliar su legitimidad internacional a través de un notable poder de influencia en el marco del sistema financiero internacional (SFI), de la naturaleza jurídica que sustenta las Recomendaciones que emite y del poder coercitivo de sus evaluaciones y regímenes de sanciones. En este sentido, la presente investigación orienta su objetivo general a evaluar los mecanismos que determinaron la incidencia del GAFI en la regulación de la seguridad del SFI en el período 2019-2023. Para ello, se proponen como objetivos específicos: exponer breves apuntes sobre el desarrollo del GAFI (2019-2023); analizar la aplicación y legitimación de las Recomendaciones del GAFI como estándares de regulación y seguridad financiera de cumplimiento internacional (2019-2023); examinar la repercusión de la implementación de su sistema de evaluaciones mutuas (2019-2023); y valorar el impacto de la conformación de sus regímenes de sanciones financieras (listas de países y territorios no cooperantes) (2019-2023).

DESARROLLO

Breves apuntes sobre el desarrollo del GAFI (2019-2023)

El ascenso del riesgo en la seguridad financiera internacional, a finales de la década de los setenta y

durante los ochenta, estuvo impulsado, entre otros factores, por los grandes avances en las TICs, unido al proceso de globalización y la desregulación financiera internacional. Ello favoreció el incremento y la transnacionalización de las operaciones de los grupos de delincuencia organizada, entonces asociados, principalmente, con el tráfico ilícito de estupefacientes y el lavado de activos. El establecimiento del GAFI, en 1989, respondió a la necesidad inicial de regular, a nivel internacional y por los Estados, el enfrentamiento a estos fenómenos criminales.

El desarrollo del GAFI desde su creación y durante los años que preceden al 2019 estuvo marcado por la evolución de sus 40 Recomendaciones, su sistema de evaluaciones mutuas y sus listas de jurisdicciones de alto riesgo, con el objetivo de, no solo preservar su utilidad, sino también de adaptarse, progresivamente, a los cambios del contexto internacional; reflejar las tendencias y técnicas cambiantes del riesgo financiero, su enfrentamiento, así como la reinterpretación del GAFI sobre las mismas. Como resultado, en 2001 y 2012, además del lavado de activos, el GAFI amplió su mandato y, por ende, el ámbito de aplicación de sus mecanismos, al enfrentamiento del financiamiento al terrorismo y a la proliferación de armas de destrucción masiva, respectivamente.

En cuanto a su estructura interna, el Grupo está compuesto de la siguiente manera: el pleno; el presidente (asistido por un vicepresidente), el grupo directivo; y la secretaría. Esta estructura se replica, a su vez, en las organizaciones regionales. El pleno es la máxima instancia del GAFI y está conformado por los miembros y organizaciones que forman parte de la red del GAFI. En este, las decisiones se deben tomar por consenso, de modo que no existen votaciones formales sino negociaciones y diálogos constantes para la toma definitiva de decisiones. Además, el mismo determina la agenda de la organización, su presupuesto y organigrama, la aceptación de nuevos miembros y designa a su presidente y vicepresidente. Del mismo modo, aprueba los estándares, guías e informes de la organización, así

como el programa de trabajo (Gómez et al., 2024, 198).

El relacionamiento exterior del GAFI durante sus años de actividad se ha manifestado de forma progresiva, así como ha evidenciado una dinámica de intercambio creciente con actores estatales y no estatales, organismos y foros multilaterales. A la reticencia inicial del Grupo de ampliar su membresía, se opuso el interés ulterior de extender a todas las regiones del planeta sus procedimientos a través de los organismos regionales tipo GAFI (FSRBs, por sus siglas en inglés).

Así, aunque se ha concretado la incorporación de más de doscientas jurisdicciones, entre ellas países en desarrollo, escaso es el número de aquellos que han logrado una membresía de pleno derecho en el ente, con lo cual se evidencia una polarización política a favor de los países considerados por el Grupo como estratégicamente importantes. A pesar de lo anterior, aún sin contar con una membresía universal, el GAFI sí ha logrado posicionarse como un organismo intergubernamental de referencia y reconocimiento internacionales, sobre todo por parte de las principales potencias económicas y centros financieros mundiales, todo lo cual ha contribuido a fortalecer su legitimidad y alcance en la escena global.

Como resultado de este nivel de influencia alcanzado, sobre todo en el impulso de significativos avances en el enfrentamiento antilavado de activos, contra el financiamiento al terrorismo y contra el financiamiento a la proliferación (ALA/CFT/CFP), el GAFI pasó de ser un foro temporal a un compromiso público y político sostenido. En 2019, luego de tres décadas de funcionamiento con un mandato de duración limitada, los Estados miembros convinieron, por primera vez, el establecimiento de un mandato abierto. Paralelamente, se acordó el fortalecimiento de las funciones y la extensión de los mandatos del Presidente y el Vicepresidente del GAFI a un período de dos años, con el objetivo de aumentar el perfil y la visibilidad del Grupo en la

escena internacional y promover la aplicación más efectiva de sus normas a escala global.

En el período 2019-2023, la presidencia del Grupo fue ocupada por cuatro naciones: Estados Unidos (EE.UU), China, Alemania y Singapur, en tanto fue ampliada su membresía, en 2018, con Israel y el Reino de Arabia Saudí y, en 2023, con Indonesia. Como resultado, el número total de miembros ascendió a 40 (38 Estados y dos organizaciones regionales: el Consejo de Cooperación del Golfo y la Comisión Europea) y el alcance a más de 200 jurisdicciones. (Ver Anexo 1)

Igualmente, la Secretaría del Grupo amplió su composición de 39, en 2019, a 68 miembros, en 2023. En cuanto a su presupuesto, este se financia por medio de cuotas anuales pagadas por la membresía del GAFI, de acuerdo con la escala de contribuciones a la OCDE¹, así como contribuciones voluntarias adicionales proporcionadas por algunos miembros para proyectos específicos, que, al cierre de 2023, representaban el 38% de los fondos del Grupo (FATF, 2023a, 50). En 2022, en reunión bienal extraordinaria, los ministros del GAFI aprobaron como prioridades estratégicas para el periodo 2022-2024 fortalecer la aplicación efectiva de sus estándares en todo el mundo; reforzar la Red Global del Grupo; apoyar el sistema de evaluaciones mutuas; garantizar una financiación sostenible orientada a la aplicación de las prioridades estratégicas; y aprovechar la transformación digital para un enfrentamiento ALA/CFT cada vez más eficaz (FATF, 2022a, 6).

Con la irrupción de la pandemia de Covid-19, el Grupo intentó continuar con su labor, sin embargo, las difíciles circunstancias impactaron significativamente en el desarrollo de sus principales líneas de trabajo y las de su red mundial. En particular, se produjeron retrasos en la ejecución de los calendarios de las evaluaciones mutuas, los informes de seguimiento y las revisiones de las jurisdicciones de alto riesgo, así como se debió proceder a la cancelación o el aplazamiento de encuentros, reuniones y otras actividades planificadas.

En medio de este complejo escenario, el Grupo identificó nuevas amenazas y comportamientos ilícitos, favorecidos por el contexto de crisis. Estos abarcaron desde el uso indebido de las ayudas públicas, el fraude, la ciberdelincuencia, hasta la venta de suministros médicos falsificados, entre otros, todos los cuales fueron ampliados en la publicación, en mayo de 2020, de un documento operativo sobre riesgos de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y delitos generadores de ingresos derivados de la crisis de la Covid-19.

El informe también destacó la evolución de las amenazas en correspondencia con el avance de la pandemia, sobre lo cual resaltó los cambios en mecanismos financieros, como las compras en línea y las interacciones bancarias, y el aumento de la volatilidad financiera por la pérdida de millones de puestos de trabajo y el cierre de empresas. Asimismo, el GAFI abordó la disminución de la capacidad de algunos Estados para detectar, investigar, perseguir o interrumpir las actividades de blanqueo de capitales ante la entonces necesidad de concentrar sus limitados recursos en servicios sanitarios cruciales y en iniciativas de recuperación económica.

Legitimación de las Recomendaciones del GAFI como estándares de regulación de la seguridad financiera internacional (2019-2023)

Las 40 Recomendaciones del GAFI, a pesar de carecer de fuerza jurídicamente vinculante, y no haber sido adoptadas universalmente, se han convertido, de facto, en las normas centrales de regulación global relativas al enfrentamiento ALA/CFT/CFP. Esto ha respondido, entre otros factores, al respaldo en normativas internacionales vinculantes; la calidad técnica de las Recomendaciones y su actualización constante; la internacionalización de sus estándares a partir de su amplia adopción y reconocimiento como mejor práctica internacional tanto por actores estatales como no estatales, y la progresiva incorporación de jurisdicciones al Grupo; y el hecho creciente de que el proceso de evaluación mutua ejerce presión para su observancia, cuyas conse-

cuencias de incumplimiento incluyen sanciones y mayor escrutinio.

Actualizados en varias ocasiones y acompañados de sus respectivas Notas Interpretativas, Guías y Buenas Prácticas, los estándares han evolucionado, en correspondencia con el contexto en el que se desarrolla el SFI y la necesidad de enfrentamiento a nuevos riesgos al interior del mismo. Al respecto, el Grupo indica que:

Las Recomendaciones constituyen un marco exhaustivo y coherente de medidas que los países deben aplicar para combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (...), mediante medidas adaptadas a sus circunstancias particulares. De esta forma, se dividen en siete ámbitos distintos: políticas y coordinación ALA/CFT; blanqueo de capitales y decomiso; financiación del terrorismo y de la proliferación; medidas preventivas; transparencia y titularidad real de las personas e instrumentos jurídicos; poderes y responsabilidades de las autoridades competentes y otras medidas institucionales; y cooperación internacional (FATF, 2023b, 7-8).

Con relación al respaldo de las Recomendaciones en normativas internacionales vinculantes, estas encuentran como pilares fundamentales la Convención de la Organización de Naciones Unidas (ONU) contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Convención de Viena, 1988); el Convenio Internacional para la represión al financiamiento del terrorismo (1999); la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional (Convención de Palermo, 2000); la Convención de la ONU contra la Corrupción (Convención de Mérida, 2003), así como las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU).

Estos instrumentos le han permitido abrirse paso para lograr que las jurisdicciones cumplan sus es-

tándares, los cuales, si bien no son vinculantes, se erigen sobre la base de la normativa jurídicamente vinculante de los citados convenios de las Naciones Unidas (NN. UU) y las decisiones del CSNU. Ello ha contribuido a elevar la efectividad del GAFI al aplicar su mandato, y al incremento del número de jurisdicciones comprometidas con la aplicación de dichos estándares (Gómez, 2022, 43).

Por ejemplo, en el caso específico del FT, el GAFI aplicó la estrategia de debilitar las fuentes de financiamiento a individuos o entidades terroristas mediante la identificación del movimiento de activos financieros y su consecuente confiscación. Esencialmente, el GAFI adoptó documentos con normas de *soft law*², al hacer suyo el enfoque de FT definido, primeramente, en el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 1999, y posteriormente en las resoluciones 1267 (1999) y 1373 (2001) del CSNU, con carácter vinculante. Sobre esa base, desarrolló recomendaciones para promover la armonización de los sistemas legales, y fomentar una lucha amplia de las naciones para rastrear y bloquear actividades financieras vinculadas al LA u otros delitos, con el destino final de proporcionar medios logísticos para la realización de actos de terrorismo (Gómez et al., 2024, 201).

Con relación a la calidad técnica de las Recomendaciones y su constante actualización, el Grupo vigila continuamente los riesgos emergentes para el sistema financiero y sensibiliza sobre los nuevos métodos utilizados para recaudar, utilizar y mover fondos vinculados a actividades delictivas. Este trabajo también identifica áreas en las que sus normas requieren un mayor perfeccionamiento. De tal manera, en el periodo 2019-2023, el GAFI continuó ajustando y fortaleciendo sus estándares para garantizar herramientas internacionales lo más sólidas posibles para abordar el LA, FT y FP. Todo ello, encuentra respaldo en la realización de los ejercicios de tipologías³, así como a través de la movilización de una comunidad de expertos y responsables políticos de todo el mundo, de organismos encargados de la aplicación de la ley, unidades de inteligencia

financiera, oficinas de recuperación de activos, fiscales, organizaciones internacionales y líderes de la industria del sector privado, lo cual ejerce una importante influencia en la legitimación y credibilidad de sus normas.

Por ejemplo, como parte de la actualización constante de la normativa del Grupo, en 2019, este actualizó su "Plan Operativo de lucha contra la financiación del terrorismo", a fin de abordar riesgos emergentes asociados a las nuevas tecnologías y el uso indebido de las asociaciones público-privadas y de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en este marco. Asimismo, en lo relativo a la FP, a partir del propio año, se manifestó una preocupación generalizada sobre cómo la implementación de medidas al respecto apuntaba más a la aplicación de sanciones que a la utilización de las herramientas preventivas que ofrecen las Recomendaciones sobre el tema. Como resultado, en junio de 2020, se inició una consulta pública, que culminó en junio de 2021, con modificaciones en la Recomendación 14 (R1) y su Nota Interpretativa, y a partir de lo cual se exige a los países y a las entidades del sector privado la identificación y evaluación de los riesgos de posible incumplimiento, no aplicación o evasión de las sanciones financieras específicas relacionadas con la FP, y la adopción de medidas acordes con estas amenazas.

Igualmente, en junio de 2019, el GAFI revisó sus estándares para incluir medidas de mayor legitimidad en su R 15⁵ y, posteriormente su Nota Interpretativa, para la regulación y supervisión de las actividades y proveedores de servicios relacionados con activos virtuales o criptoactivos⁶. Estos cambios representaron un hito dentro del marco regulatorio de la seguridad del SFI, pues se trató de las primeras normas internacionales, de amplio alcance, relativas al tratamiento de los activos virtuales.

Por otro lado, el GAFI ha mostrado un permanente relacionamiento con organismos internacionales reconocidos, y foros de concertación política al más alto nivel. Ello ha favorecido considerablemente su

mayor reconocimiento y el de sus normativas como reguladoras de la seguridad del SFI.

A este respecto, debe enfatizarse su vínculo con las Naciones Unidas (NN.UU), y dentro de ella, especialmente, con el CSNU. Desde 2001, el GAFI ha venido implementando cambios en sus requisitos de acuerdo con determinadas estipulaciones de resoluciones del CSNU, sobre todo las vinculadas a la lucha CFT/CFP. Así, con relación a la FT, la R6 del GAFI establece la implementación de regímenes de sanciones financieras para cumplir con las Resoluciones del CSNU relativas a la prevención/represión del FT. En tanto, la R7 se refiere a la implementación de sanciones financieras dirigidas a cumplir con las Resoluciones del CSNU asociadas a la prevención, represión e interrupción de la proliferación de armas de destrucción masiva y su financiamiento. Asimismo, en el ámbito de las NN.UU existen varios ejemplos de instrumentos que subrayan explícitamente el papel del GAFI en el establecimiento de normas mundiales para la prevención y el enfrentamiento CFT/CFP, y alientan a sus Estados miembros a cooperar activamente con el ente⁷.

En el periodo que abarca esta investigación, sin lugar a dudas, la adopción, en 2019, por el CSNU, de la resolución 2462 representó un nuevo hito en cuanto a la legitimación de las funciones del Grupo. Esta resolución, aprobada bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, reafirmó la obligación de que todos los Estados miembros de la ONU deben tipificar como delito todos los tipos de financiación del terrorismo, lo cual proviene de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, y forma parte de la normativa del GAFI. Todo lo anterior, ha influido significativamente en la validación internacional de las Recomendaciones de este mecanismo intergubernamental.

A nivel internacional, las Recomendaciones del GAFI también han influido en los trabajos de la Unión Europea (UE), desde 1991, cuando el Consejo de Europa adoptó su primera Directiva ALA. En el periodo 2019-2023, el Consejo también ha desarrollado otros instrumentos de compromiso con el GAFI,

por ejemplo, la adopción de Conclusiones sobre las prioridades estratégicas en materia ALA/CFT; y la presentación de un acuerdo provisional con el Parlamento Europeo sobre el sistema de supervisión de las entidades financieras europeas.

Sobre el vínculo del GAFI con otros entes internacionales, pudiera apuntarse también el trabajo conjunto desarrollado con el Grupo de los siete (G-7), el Grupo de los veinte (G-20), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Por ejemplo, en 2019, el Grupo desarrolló una sesión especial, junto al FMI y al G-20, sobre la amplia gama de riesgos impulsados por los avances de la tecnología financiera en materia LA/FT. Paralelamente, el Presidente y el Secretario Ejecutivo del GAFI mantuvieron participación sistemática en las reuniones de la Vía Financiera del G-20⁸, a partir de lo cual no solo se alcanzaron importantes compromisos, sino que también abordaron temas de mutuo interés como la necesidad de un enfoque multilateral para abordar la ocultación de la titularidad real y la recuperación de activos; la inclusión financiera, entre otros. De igual forma, el GAFI ha recibido amplio reconocimiento público en comunicados emitidos por estos Grupos.

En el caso de las instituciones financieras internacionales también es importante destacar que el GAFI comparte con estas metodologías de supervisión desde 2004, lo cual no solo fortalece la legitimidad de las mismas, sino que contribuye a la aplicación de la normativa reguladora de los regímenes ALA/CFT/CFP y, por ende, a la evaluación del cumplimiento de sus Recomendaciones.

Por su importancia, debe enfatizarse también en sus alianzas estratégicas internacionales con otros engranajes auxiliares (Graciano y Caselato, 2019) que cumplen una función básica en la prevención y el enfrentamiento de los flagelos que atañen al Grupo, entre ellos: la Organización Internacional de Policía Criminal o Policía Internacional (INTERPOL), la Agencia de la UE para la Cooperación Policial (EUROPOL), el Grupo Egmont, y los diferentes FSRBs.

La socialización hacia agentes no estatales en el proceso de gestación y fundamentación de los requisitos ha sido otro elemento clave. Desde sus primeros años, el GAFI ha mantenido estrecho intercambio y desarrollado iniciativas con las instituciones del sector privado, en tanto ha prestado especial atención a la utilización de las OSFL para la comisión de delitos vinculados al LA/FT/FP. La incorporación de los comentarios y posiciones de estas partes, en particular los participantes en los mercados financieros, ha devenido de vital relevancia para la más amplia legitimación de las normas del GAFI. Así pues, en la actualidad, los Estados no constituyen la única fuente institucional de consulta política e innovación en el proceso del GAFI, lo cual comprende una interacción más amplia de procesos y prácticas de gobernanza (Kuang y McDonagh, 2008), que facilitan la asimilación y cumplimiento de las normas.

La legitimación de las Recomendaciones también puede ser observada a partir del grado de compromiso de los Estados en la incorporación a sus legislaciones nacionales de los estándares del Grupo. Este nivel de compromiso internacional ha ido ascendiendo en los últimos años. Así, para el periodo 2021-2022, en cuanto a las leyes y reglamentos, el 76% de los países habían aplicado satisfactoriamente las 40 Recomendaciones. Ello demuestra una mejora significativa del cumplimiento técnico, que se situaba en solo el 36 % en 2012 (FATF, 2022a, 8), a la vez que demuestra el impacto positivo de los procesos de evaluación mutua y seguimiento del GAFI, su capacidad de producir efectos jurídicos, así como el posicionamiento de su normativa en un importante nivel dentro de la gobernanza financiera internacional.

Finalmente, el GAFI evalúa el cumplimiento de los estándares mediante la evaluación del cumplimiento técnico (contar con las leyes y normativas nacionales necesarias conforme a los estándares) y de la efectividad (la aplicación de dichas normativas y legislaciones). Además, ante el supuesto incumplimiento de sus Recomendaciones, por parte de

miembros y no miembros, el GAFI, con el objetivo de asegurar su cumplimiento, toma medidas como la inserción de países y territorios no cooperantes en "listas negras o grises" (Gómez et al., 2024, 200).

Estos procesos, en los que, por su importancia, se profundizará en epígrafes sucesivos, demuestran, no solo el rigor que demanda la aplicación de la normativa, sino también las implicaciones negativas para los países y jurisdicciones de su no cumplimiento o adhesión, y el poder de influencia que ejerce el GAFI con sus decisiones en el ámbito de la gobernanza global y la naturaleza jurídica (poder coercitivo) de las Recomendaciones que emite (Graciano y Caselato, 2019). Asimismo, las amenazas de exclusión de los principales mercados suponen un incentivo para cooperar en tanto elevan el costo del incumplimiento, todo lo cual, redundando en el fortalecimiento de la legitimación de sus estándares.

Relevancia de la implementación del sistema de evaluaciones mutuas del Grupo de Acción Financiera Internacional (2019-2023)

Los sistemas y mecanismos de prevención en materia de LA/FT/FP están sujetos a seguimientos periódicos, con el fin de medir la efectividad de sus medidas de enfrentamiento a estos delitos y como resultado del cumplimiento e implementación de las Recomendaciones del GAFI. El Grupo desarrolla este proceso a través de su sistema de EM, cuyos resultados ofrecen una medición integral sobre el comportamiento global de los regímenes ALA/CFT/CFP, a la vez que generan un impacto significativo sobre los países o territorios evaluados y la propia normativa del GAFI. Al respecto, el Grupo establece que:

Las evaluaciones mutuas son informes nacionales en profundidad que analizan la aplicación y eficacia de las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y la proliferación, en tanto proporcionan (...) recomendaciones específicas para seguir

reforzando su sistema. Los informes son revisiones inter pares, en las que miembros de distintos países evalúan a otro país. Las evaluaciones mutuas tienen dos componentes principales: la eficacia⁹ y el cumplimiento técnico¹⁰ (FATF, s.f.).

Las EM del GAFI se llevan a cabo utilizando un amplio conjunto de criterios y metodologías de evaluación. Entre ellos se incluyen la adecuación y efectividad de los marcos jurídicos e institucionales de un país en materia ALA/CFT/CFP; la eficacia de las UIF y de los organismos encargados de monitorear el cumplimiento de las regulaciones; la aplicación de medidas preventivas; y la cooperación internacional en este escenario. Basándose en los resultados de estas, el GAFI publica un informe detallado en el que se presenta una valoración oficial del marco regulador y la aplicación de un país, en tanto se ofrecen recomendaciones específicas de mejora. Estas últimas sirven de referencia para que los países evalúen sus progresos, aborden las vulnerabilidades, prioricen las intervenciones y asignaciones de recursos en las áreas de mayor riesgo identificado, y apliquen las reformas necesarias para fortalecer sus marcos de lucha ALA/CFT/CFP. Asimismo, las evaluaciones también incentivan la transparencia y cooperación, a través de la realización de estudios comparativos de los regímenes nacionales, la difusión de mejores prácticas y conocimientos sobre las deficiencias más comunes y graves, todo lo cual favorece la eficacia global de la lucha contra estos delitos financieros (Borlini, 2015).

En el periodo 2019-2023, la pandemia de Covid-19 afectó considerablemente el calendario programado de EM. A pesar de esta situación, el Grupo presentó un total de 21 informes de evaluaciones a países¹¹. Como resultado, a finales del año plenario 2022-2023, el GAFI había publicado los informes de EM de 33 de sus 37 países miembros, lo que se traduce en que el 89 % de su membresía había sido sometida a la Cuarta Ronda de Evaluaciones (FATF, 2023a, 33), a la vez que representó un 19% de incremento con relación a los evaluados a finales de 2018.

Hasta 2023, los países evaluados habían calificado de Mayormente Cumplidas (MC) o Cumplidas (C) el 77% de las Recomendaciones que figuraban en su informe de evaluación recíproca (FATF, 2023a, 34), lo que representa un aumento, con relación al 75 % presentado en el Informe del Grupo para el año plenario 2019-2020 (FATF, 2020, 30). Sin embargo, en términos de eficacia, también hasta 2023, los países solo habían alcanzado niveles moderados o bajos de esta en el 57% de los Resultados Inmediatos, lo que indicó la necesidad de reforzar la aplicación efectiva de las Recomendaciones. Ello, sin embargo, mostró una mejoría con relación con el 47% expuesto en el Informe de 2018-2019 (FATF, 2019a, 30).

Si se abordara la medición en cuanto a riesgos específicos, los informes de evaluación permitieron dilucidar que casi la totalidad (97%) de los 120 países evaluados tienen una eficacia de baja a moderada en la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el sector privado. Asimismo, la aplicación y el alcance de la supervisión continuaron mostrándose insuficientes, toda vez que solo el 10% de los sistemas de supervisión de los países demostraron eficacia (FATF, 2022a).

Por otra parte, más allá del panorama global que ofrecen los informes de evaluaciones sobre el nivel de cumplimiento de las Recomendaciones y la efectividad de los sistemas ALA/CFT/CFP, también debe apreciarse que los resultados de las mismas asumen una repercusión significativa en el marco interno y postura internacional de los países que son sometidos a estas. Así, una evaluación favorable se utiliza como referencia internacional de la existencia y aplicación de un marco legal robusto en lo relativo al enfrentamiento de los delitos evaluados. Ello, a su vez, tiende a generar confianza en las instituciones financieras y gubernamentales, aumenta la inversión, propicia un clima favorable de negocios e intercambio, todo lo cual favorece el mejor posicionamiento de los países dentro del SFI.

Asimismo, tanto el proceso de preparación de los países para someterse a las evaluaciones, como el

desarrollo de respuestas acordes con las recomendaciones resultantes de las mismas contribuye, frecuentemente, a una mejora notable en las normativas nacionales relativas a estos temas. En este sentido, pudieran citarse como ejemplos los casos de China, Sudáfrica y Argentina (Ver Anexo 2).

De igual forma, la publicación de otros informes de seguimiento a países ya evaluados mostró una mejora con relación con el cumplimiento técnico desarrollado por los mismos. Así, de manera general, durante 2019-2020, EE.UU, Suiza, Arabia Saudí, Singapur, Dinamarca, Irlanda e Islandia lograron aumentar en un 10 % su cumplimiento técnico (FATF, 2020, 31). Durante 2020-2021, China, Dinamarca, Islandia, México y Suecia mejoraron su cumplimiento en un 26% (FATF, 2021, 51), en tanto, Canadá, China, Finlandia, Islandia, Irlanda, Israel, México, Nueva Zelanda, Turquía y Reino Unido, fortalecieron su cumplimiento en un 29,5%, para 2021-2022 (FATF, 2022a, 40). Estos porcentajes demuestran el impacto de las recomendaciones realizadas en sus respectivas evaluaciones para el fortalecimiento de su compromiso, regímenes y normativas ALA/CFT/CFP.

Por otro lado, el hecho de que una jurisdicción exponga un marco legal deficiente en la materia e implementación ineficaz de las medidas supone consecuencias muy diferentes para cuyos casos el pleno del GAFI toma una serie de medidas, con un enfoque progresivo. Estas pueden ir desde una declaración pública, la inclusión en la lista gris o negra del GAFI, hasta considerar la suspensión de la condición de miembro (Bascope, 2021). Todo ello genera una fuerte presión internacional que impacta notablemente en las percepciones y la reputación de los países o jurisdicciones afectados dentro de la comunidad internacional. Estas repercusiones encuentran su principal respaldo en el proceso de listado público del GAFI sobre jurisdicciones sometidas a mayor vigilancia y jurisdicciones de alto riesgo sujetas a un llamado a la acción, en los cuales se profundizará en el siguiente epígrafe.

Por otra parte, debe mencionarse que los resultados del proceso de EM contribuye a la adaptación continua de

la normativa del GAFI, la cual se actualiza al finalizar cada ronda, con el objetivo de ajustarse a nuevos riesgos y desafíos. Así, por ejemplo, tras el acuerdo de 2019 sobre un mandato de duración indefinida, el Grupo lanzó una revisión estratégica de su arquitectura de evaluación ALA/CFT/CFP, sobre cuya base se desarrollará la próxima ronda de evaluaciones mutuas y procesos relacionados, a iniciarse en 2025. Esta revisión se enfocó en tres áreas principales: los componentes, el alcance y el calendario del proceso de EM, incluida la forma de seleccionar las jurisdicciones, la forma en que los riesgos de LA/FT/FP deben incorporarse al proceso de evaluación; y el seguimiento del Grupo de Revisión de la Cooperación Internacional del GAFI¹².

Con todo lo anterior, el GAFI busca garantizar que las evaluaciones sean más oportunas, optimicen la eficacia y refuercen los elementos basados en el riesgo del proceso de evaluación. Asimismo, evidencian la actualización y mejora continua que se genera como parte del desarrollo de evaluaciones anteriores. Finalmente, los elementos abordados permiten dilucidar el impacto del sistema de EM del GAFI en la medición del comportamiento de los regímenes ALA/CFT/CFP a nivel global, así como su incidencia en las transformaciones de estos, en las legislaciones nacionales de los países y en la propia normativa del Grupo.

Impacto de los regímenes de sanciones financieras del Grupo de Acción Financiera Internacional (2019-2023)

Para garantizar el cumplimiento y compromiso de los Estados miembros del GAFI a su normativa, este, además de llevar a cabo el sistema de evaluaciones, identifica continuamente las jurisdicciones cuyo régimen ALA/CFT/CFP considera deficiente y que suponga un riesgo para la integridad del SFI. Esta identificación pública se realiza a través de la exposición de un listado de jurisdicciones reconocidas por el GAFI en dos grupos: jurisdicciones sometidas a mayor supervisión (lista gris), que incluye aquellas con deficiencias estratégicas, pero

que han acordado desarrollar un plan de acción; y jurisdicciones de alto riesgo sujetas a un llamado a la acción (lista negra), que abarca aquellas que presentan deficiencias estratégicas en materia de ALA/CFT/CFP y que, bajo la percepción del GAFI, no se han comprometido a desarrollar un plan de acción o no han realizado suficientes progresos en la subsanación de dichas deficiencias.

Para forzar su cumplimiento, el GAFI supervisa de cerca y brinda orientación a estos países a través del Grupo de Revisión de la Cooperación Internacional (ICRG, por sus siglas en inglés). Desde el inicio del proceso del ICRG, en junio de 2007, y hasta el año plenario 2019-2020, el GAFI había examinado más de 100 países e identificado públicamente a 80 de ellos. De estos 80, 60 adoptaron, desde entonces, las medidas necesarias para subsanar las deficiencias identificadas (FATF, 2020, 37), lo cual demuestra la incidencia real de este mecanismo de presión. Curiosamente, en algunas ocasiones, países no miembros del GAFI han adoptado su normativa y la han cumplido incluso antes de que el Grupo recurriera a la inclusión en la lista negra, lo que evidencia, una vez más, la repercusión de este método (Pavlidis, 2021).

Para ser retirada del seguimiento del GAFI, una jurisdicción debe abordar sustancialmente todos los componentes de su plan de acción. Una vez que el GAFI haya determinado que una jurisdicción lo ha hecho, organizará una visita in situ para confirmar que la aplicación de las reformas legales, reglamentarias y/u operativas necesarias están en marcha y que existe el compromiso político y la capacidad institucional necesarios para mantener la aplicación. Si la visita in situ tiene un resultado positivo, el GAFI decidirá sobre la retirada de la jurisdicción de la identificación pública en la siguiente sesión Plenaria correspondiente. La jurisdicción en cuestión continuará entonces trabajando en el GAFI o en el FSRB pertinente, a través de su proceso de seguimiento normal, para mejorar su régimen ALA/CFT/CFP (FATF, 2019a, 45).

De esta manera, el proceso de exposición pública ha devenido, además, un mecanismo de advertencia a otros países y a sus sectores financieros sobre los posibles riesgos que emanan del relacionamiento con los territorios listados. Asimismo, ha fungido como un instrumento de coerción, de modo tal que los actores económicos y políticos nacionales en los países identificados, presionan a sus gobiernos para introducir regulaciones que cumplan con las Recomendaciones del GAFI (Jones & Knaack, 2017).

Paralelamente, las naciones afectadas también han visto restringidos sus flujos de financiación, así como su capacidad para operar en el SFI. Se ha afectado no solo la toma de decisiones de instituciones financieras extranjeras sobre negocios en el país en cuestión, sino también su imagen y reputación, al singularizarlos por ser señalados como de riesgo para el SFI. Han incidido también en las decisiones sobre contrataciones e inversiones de empresas en todo el espectro económico, con un efecto disuasivo sobre nuevos inversionistas o provocando la retirada de los que ya están en el terreno, con la pérdida de empleos asociada. Las inversiones y negocios de los países listados pasan a ser “sospechosas”, habida cuenta el alto riesgo que entraña hacer negocios con ellos (Gómez, 2022, 35).

Adicionalmente a la disminución de la inversión extranjera, entre otras consecuencias experimentadas, aumenta la tasa de interés de los créditos y baja su calificación crediticia; se les puede retirar la licencia bancaria a sus bancos, pueden ser congelados sus activos o ser objeto de fuertes multas por entidades extranjeras. Lamentablemente, existen pocas pruebas empíricas que analicen y cuantifiquen las afectaciones económicas que han tenido los países incluidos en las listas públicas del GAFI, que guardan relación con su enfoque politizado. (Gómez, 2022, 35).

Sin embargo, varios ejemplos evidencian los impactos de las listas del GAFI en las economías de países en desarrollo. En el periodo que ocupa esta investigación, fueron incluidas 36 jurisdicciones en la lista

gris y retiradas ¹³, aproximadamente, en reconocimiento de los progresos mostrados en el cumplimiento de sus compromisos con el Grupo en materia de planes de acción. Varios países incluidos en la lista gris que cooperaron con el ente para subsanar las deficiencias, consiguieron salir de ella en un plazo de entre 2 y 4 años. Gran parte de su inclusión en la lista gris tuvo que ver con la necesidad de reforzar la supervisión de las instituciones financieras y la información sobre beneficiarios reales, además del fortalecimiento de la legislación. Las consecuencias notificadas fueron similares entre ellos.

Mauricio fue incluido en la lista gris del GAFI en febrero de 2020, y fue retirado de ella en enero de 2022. Entre las consecuencias que sufrió el país figuran retrasos en los pagos de los bancos, repercusiones negativas en el comercio y mayores costes de transacción para las empresas transfronterizas. Algunos inversores cambiaron el domicilio de sus negocios, mientras que otros nuevos optaron por diferentes jurisdicciones. La Unión Europea incluyó a Mauricio en su lista negra y el Reino Unido lo incluyó en la lista de terceros países de alto riesgo (Calcutteea, 2022).

Sudáfrica fue incluida en la lista gris del GAFI en febrero de 2023. Aunque aún es pronto para identificar de forma más amplia la repercusión de este acontecimiento, algunos efectos se pueden anticipar. El crecimiento negativo del Producto Interno Bruto (PIB) en el cuarto trimestre de 2022 y la depreciación del tipo de cambio desde el año anterior (Ver Anexo 3) se han asociado a estos factores (UN Resident Coordinator's Office South Africa [UNRCOSA] et al., 2023, 6). El Director del Business Leadership South Africa (BLSA) expuso, además, que se esperaban pérdidas de hasta el 3% del PIB si el país permanecía en la lista gris durante un período prolongado (Guleš, 2023). Aunque es difícil desenmarañar el nivel de influencia de la lista en el comportamiento de estas tendencias macroeconómicas, lo que sí se puede afirmar es que no resultan favorables para el perfil de riesgo país, la profundidad del mercado y la liquidez de Sudáfrica.

Esta identificación pública de Sudáfrica también afecta, potencialmente, a la región del sur de África y al continente, en general, teniendo en cuenta la preminencia de esta nación como centro financiero y económico regional. El país sirve de importante puerta de entrada para el comercio interregional, destino de inmigrantes africanos, inversión extranjera directa (IED) y flujo de capital a distintos países. Por lo tanto, cualquier consecuencia negativa asociada al proceso de lista gris de Sudáfrica resonará, probablemente, en todo el continente africano que, además, cuenta con otras once naciones enlistadas¹⁴. Asimismo, las monedas de algunos países están vinculadas al rand sudafricano (por ejemplo, Eswatini, Namibia y Lesoto), lo que significa que cualquier fluctuación monetaria a largo plazo puede afectar aún más a estos países (UNRCOSA et al., 2023, 5).

Paralelamente a los casos apuntados con anterioridad, también deben tenerse en cuenta algunas investigaciones que han analizado datos económicos para determinar la repercusión de las listas grises en una jurisdicción. En 2021, el FMI publicó uno de los estudios más citados sobre el impacto del proceso de lista gris, en el que se utilizó el aprendizaje automático para analizar su repercusión en los flujos de capital. Observaron que los países pueden experimentar una interrupción de estos flujos por dos posibles razones. Una, es el incremento del riesgo, por la que los bancos abandonan sus relaciones con los clientes para evitar costes de cumplimiento más elevados. La otra, es que los inversores pueden utilizar la lista gris para determinar el riesgo de hacer negocios con un país y, por tanto, pueden reasignar recursos a otro lugar si uno de ellos figura en esta lista (Kida y Paetzold, 2021).

Al realizar este análisis, el estudio¹⁵ expuso como conclusión la existencia de un efecto significativo de la inclusión en la lista gris sobre los flujos de capital y que las entradas de capital disminuyen por término medio en un 7,6% del PIB cuando un país aparece en la lista gris (Kida y Paetzold, 2021, 5). Desglosado con más detalle, los resultados empíri-

cos sugieren que las entradas de IED disminuyen en promedio un 3% del PIB, el efecto sobre el flujo de cartera es un descenso del 2.9 %, y las entradas de otras inversiones disminuyen en promedio un 3,6 % del PIB (Kida y Paetzold, 2021, 19).

Otro estudio¹⁶, publicado en abril de 2023, por Louis de Koker, John Howell y Nicholas Morris, consideró el impacto de la lista gris del GAFI desde la perspectiva del mercado, es decir, en la medida en que afecta tanto a las partes interesadas del sector privado como del público. Como conclusión, destacaron la correlación entre las inclusiones en las listas del GAFI y las reducciones de los préstamos de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y los créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), para lo cual otorgaron varias explicaciones posibles. Como primera, es que la inclusión en la lista del GAFI genera un periodo de incertidumbre, durante el cual los funcionarios dudan en comprometerse a conceder préstamos en el país en cuestión. Segunda, es que los mismos problemas que hacen que el GAFI incluya a un país en la lista también hacen que los funcionarios rebajen la calificación crediticia de ese país. Tercera es que el escrutinio del GAFI distrae a los funcionarios del gobierno y, por tanto, retrasa otros procesos, incluidos los acuerdos sobre préstamos bilaterales y multilaterales. Esto resulta en una situación preocupante, ya que dicha reducción puede afectar de manera desproporcionada a las economías en desarrollo y a sus poblaciones (De Koker et al., 2023, 2).

Hasta este punto, la información expuesta permite valorar el significativo impacto de la identificación pública de ciertas jurisdicciones como parte de la lista gris del GAFI. Estos efectos pueden encontrarse similares y, seguramente, multiplicados en cuanto a su gravedad y repercusión para aquellos territorios identificados en las listas negras. Estas últimas no solo suponen un mayor perjuicio para la reputación de un país, sino que hacen un llamado a los Estados miembros del GAFI a la imposición

de sanciones y otras medidas restrictivas sobre las jurisdicciones enlistadas, con el propósito declarado de proteger el SFI de las amenazas sustanciales y continuas de LA y FT. Ello potencia el riesgo de una mayor reducción o incluso de la interrupción de la ayuda internacional y de la asistencia financiera al país incluido en la lista negra.

Sobre las jurisdicciones que engrosaron esta lista en el periodo que abarca la presente investigación, la República Popular Democrática de Corea (RPDC) ha permanecido por más de diez años consecutivos en ella; Irán fue reincorporada en 2018 y; en 2020, se produjo la inclusión de Myanmar, para ser posteriormente retirada en 2023. Irán y la RPDC, estuvieron sujetos, además, a las sanciones del CSNU, relativas a la proliferación de armas de destrucción masiva. Sin embargo, debe apuntarse que, para el caso de la nación persa, la mayor parte de las sanciones del Consejo fueron suprimidas a partir de la firma del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)¹⁷, en 2016, y, desde entonces, no han sido renovadas, no siendo este el caso de la RPDC, para quien continúan vigentes las contramedidas. Con relación a estas naciones, el GAFI ha exigido un mayor examen de supervisión para las sucursales y filiales de las instituciones financieras con sede en sus territorios; la introducción de mecanismos de notificación pertinentes mejorados o la notificación sistemática de transacciones financieras; y mayores requisitos de auditoría externa para los grupos financieros con respecto a cualquiera de sus sucursales y filiales ubicadas allí.

Como resultado de lo anterior, y en el caso de la nación persa, esta ha sido objeto de boicot por una parte de la comunidad internacional; se le aplicaron barreras comerciales a sus exportaciones en el mercado internacional y las contramedidas o sanciones impuestas por el GAFI han agravado su aislamiento creciente del SFI. Si bien, como ya se apuntó, las sanciones financieras fueron flexibilizadas en 2016, tras la firma del PAIC, en 2020 el GAFI las restableció, a pesar de que el país estuvo cooperando con transparencia en estos asuntos e implementó

los reglamentos ALA/CFT durante más de dos años. Las contramedidas financieras del GAFI, que implican restricciones de acceso al SFI, han agravado el impacto de las sanciones económicas unilaterales de EE.UU. contra Irán (Gómez, 2022, 47).

En octubre de 2022, el GAFI añadió a Myanmar a la lista de jurisdicciones sujetas a un llamado a la acción, e instó a sus miembros y otras jurisdicciones a aplicar, no contramedidas como había hecho con Irán y la RPDC, sino medidas mejoradas de debida diligencia, que garantizaran la no interrupción de los flujos de fondos para asistencia humanitaria, actividades legítimas sin fines de lucro y remesas. La identificación pública agravó el contexto económico del país, ya afectado por los efectos de la Covid-19, la elevada inflación y la imposición de sanciones occidentales tras el golpe militar de 2021. A partir de entonces, muchas empresas extranjeras suspendieron sus operaciones en el territorio; las transferencias de fondos de donantes al país se dificultaron, sino se vieron imposibilitadas; y el entorno bancario se complejizó, sobre todo para las OSFL que operaban en la nación a raíz de su inestabilidad política interna (Siao, 2022).

Los elementos señalados hasta aquí permiten comprender de forma amplia el elevado y negativo impacto que las listas de identificación pública del GAFI generan para las economías de las jurisdicciones involucradas, su relacionamiento externo y su posicionamiento dentro del SFI. Si bien las consecuencias para los países que figuran en la lista gris pueden ser menos graves que las consecuencias para los países de la lista negra, incluidos aquellos a los que se les solicita la adopción de contramedidas, de igual manera, son significativas. Ello, no solamente incide en la reputación del país, sino que alientan la imposición de requisitos adicionales a las transacciones relacionadas con jurisdicciones de alto riesgo u otras jurisdicciones vigiladas, en tanto menoscaban los procesos de toma de decisiones de las instituciones financieras extranjeras respecto de los negocios en el país en cuestión, las decisiones sobre contrataciones e inversiones de las empresas en todo el espectro económico (Lyman y Noor, 2014, 16).

CONCLUSIONES

La investigación cumplió el objetivo general y los objetivos específicos trazados y validó que los principales mecanismos que determinaron la incidencia del Grupo de Acción Financiera Internacional en la regulación de la seguridad del Sistema Financiero Internacional, en el periodo 2019-2023, fueron: la aplicación y legitimación de sus Recomendaciones como estándares de regulación y seguridad financieras de cumplimiento internacional; la implementación del sistema de evaluaciones mutuas y la conformación de regímenes de sanciones financieras.

En el periodo 2019-2023, el GAFI se consolidó como promotor y regulador global de la implementación de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo, el financiamiento a la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. Ello en un contexto marcado por la aparición de nuevos actores, formas de actuación y figuras delictivas transnacionales, así como por desafíos como la pandemia de Covid-19.

Las 40 Recomendaciones del GAFI, a pesar de carecer de fuerza jurídicamente vinculante, se consolidaron, de facto, en las normas centrales de regulación global relativas al enfrentamiento ALA/CFT/CFP. Esto respondió, entre otros factores, al respaldo en normativas internacionales vinculantes; su calidad técnica, adaptabilidad y actualización; su internacionalización a partir de una amplia adopción y reconocimiento como mejor práctica internacional, tanto por actores estatales como no estatales, y la progresiva incorporación de jurisdicciones al Grupo; y el hecho creciente de que el proceso de evaluación mutua ejerce presión para su observancia, cuyas consecuencias de incumplimiento incluyen sanciones y mayor escrutinio, con severas implicaciones para los países afectados.

El desarrollo del sistema de evaluaciones mutuas del GAFI, desde su origen, ha analizado la aplicación de los estándares GAFI por parte de las jurisdicciones,

su alcance y las áreas en las que todavía necesita mejoras. A partir de ello, ha ofrecido una medición integral sobre el comportamiento global de los regímenes ALA/CFT/CFP, a la vez que han generado un impacto significativo sobre la propia normativa del GAFI y sobre los países o territorios evaluados. Así, una evaluación favorable se ha empleado como referencia de la existencia y aplicación de un marco legal robusto en lo relativo al enfrentamiento de los delitos evaluados, todo lo cual favorece el mejor posicionamiento de los países dentro del SFI. Por el contrario, una evaluación negativa ha resultado en una fuerte presión internacional que ha impactado notablemente en las percepciones y la reputación de los países o jurisdicciones afectados dentro de la comunidad internacional.

En el periodo de estudio, los regímenes de sanciones del GAFI, a través de la identificación pública en las listas de jurisdicciones sometidas a mayor supervisión y jurisdicciones de alto riesgo sujetas a un llamado a la acción, han mostrado un elevado y negativo impacto para las economías de las jurisdicciones involucradas, su relacionamiento externo y su posicionamiento dentro del SFI. Si bien las consecuencias para los países que figuran en la lista gris pueden ser menos graves que las asumidas por los países en lista negra, incluidos aquellos a los que se les solicita la adopción de contramedidas, de igual manera, son significativas. Así, han devenido un mecanismo de advertencia a otras naciones y a sus sectores financieros sobre los posibles riesgos que emanan del relacionamiento con los territorios listados; han fungido como un instrumento de coerción sobre aquellas jurisdicciones que no apliquen la normativa GAFI, o lo hagan de forma insuficiente; han afectado los flujos de financiación, la asignación de recursos financieros y ayuda internacional, y la depreciación de la moneda nacional de los territorios monitoreados.

NOTAS

¹ La escala se basa en una fórmula relacionada con el tamaño de la economía del país. Las

contribuciones de los no miembros también se calculan utilizando el método de cálculo de la escala de la OCDE. Estados Unidos representa el mayor contribuyente de la OCDE, que aporta casi el 22% de su financiamiento (OCDE, 2024)

² El término *soft law* es usualmente empleado por la doctrina para describir principios, reglas, estándares o directrices que carecen de efecto vinculante, aunque no dejan por ello de producir determinados efectos jurídicos (Del Toro, 2006, 543).

³ Ejercicios desarrollados por el GAFI que promueven el intercambio de información entre expertos de las autoridades policiales y reguladoras de los países miembros sobre operaciones y casos significativos de delitos financiero, con el fin de identificar el nivel operativo alcanzado por estos, así como la descripción de contramedidas al respecto. Desde 1995, el GAFI ha expuesto los resultados de las tipologías, las cuales han evolucionado con el tiempo para hacerse más específicas e intensas en el escrutinio de un tema concreto.

⁴ La R1 del GAFI se encuentra ubicada en la sección A del documento normativo relativa a las políticas y coordinación de enfrentamiento al lavado de activos y la financiación del terrorismo. Aborda la evaluación de riesgos y el EBR.

⁵ La R5 del GAFI se encuentra ubicada en la sección D del documento normativo relativa a las medidas preventivas. Aborda el tratamiento de los riesgos asociados al desarrollo de nuevos productos y prácticas empresariales, incluidos nuevos mecanismos de distribución; así como el uso de las nuevas tecnologías o en desarrollo tanto para productos inéditos como preexistentes.

⁶ Los activos virtuales se han convertido en una de las innovaciones financieras más importantes de los últimos años, en tanto facilitan, agilizan y abaratan los pagos y representan una alternativa

para quienes no tienen acceso a los productos financieros habituales. Es por ello que su uso se verifica en actividades delictivas como pagos de ransomware, en bitcoin, ventas en línea de drogas u otros productos ilícitos contra pago en activos virtuales.

⁷ Hasta 2019, el CSNU había instado a los Estados a que aplicaran estas recomendaciones en varias de sus resoluciones, entre ellas: la 1617 (2005), 2253 (2015), 2368 (2017), 2395 (2017), asociadas al FT; y 1810 (2008), 1977 (2011), 2094 (2013) y 2270 (2016), vinculadas al FP, y los documentos sucesivos a estos.

⁸ La Vía Financiera del G20 aborda temas macroeconómicos globales a través de sus reuniones de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales, sus Adjuntos y varias reuniones de grupos de trabajo. Algunas de las cuestiones clave tratadas por la Vía Financiera son las perspectivas económicas mundiales y la vigilancia de los riesgos económicos mundiales; fiscalidad internacional; financiación de infraestructuras de calidad; finanzas sostenibles; reformas del sector financiero, entre otros (G20 India, s.f.).

⁹ Eficacia: se centra en la visita in situ de un equipo de expertos al país evaluado. Durante esta, el equipo de evaluación exigirá pruebas que demuestren que las medidas del país evaluado funcionan y ofrecen los resultados adecuados. Lo que se espera de un país varía en función de los riesgos de LA, FT y de otro tipo a los que esté expuesto.

¹⁰ Evaluación del cumplimiento técnico: el país evaluado debe facilitar información sobre las leyes, los reglamentos y cualquier otro instrumento jurídico de que disponga para el enfrentamiento ALA/CFT/CFP.

¹¹ Reino de Bahréin, Reino de Arabia Saudita, Reino Unido, Israel, China, Finlandia (2018-2019);

Emiratos Árabes Unidos, Corea, Rusia, Turquía, Hong Kong, China, Grecia (2019-2020); Nueva Zelanda (2020-2021); Francia, Japón y Sudáfrica (2021-2022); Alemania, Indonesia, Países Bajos, Qatar (2022-2023).

¹² Entre los cambios introducidos también figuran los siguientes: las recomendaciones de los informes de evaluación mutua estarán más orientadas a los resultados, se centrarán en medidas y plazos concretos para luchar contra LA/FT/FP. También, la próxima ronda de evaluaciones mutuas tendrá un ciclo de seis años, significativamente más corto que las rondas anteriores, que duraban una media de 10 años. Tras su evaluación mutua, los países dispondrán de tres años para tomar medidas y subsanar las deficiencias, de lo contrario podrán enfrentarse a la identificación pública (FATF, 2022a, 10-11).

¹³ Países incluidos en la lista gris (2019-2023): Bahamas, Botsuana, Camboya, Ghana, Panamá, Albania, Barbados, Jamaica, Islandia, Mauricio, Mongolia, Myanmar, Nicaragua, Uganda, Zimbabue, Burkina Faso, Islas Caimán, Marruecos, Senegal, Haití, Malta, Filipinas, Sudán del Sur, Jordania, Mali, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Gibraltar, República Democrática del Congo, Mozambique, Tanzania, Sudáfrica, Nigeria, Camerún, Croacia, Vietnam.

¹⁴ Burkina Faso, Camerún, República Democrática del Congo, Kenia, Mali, Mozambique, Namibia, Nigeria, Senegal, Sudán del Sur y Tanzania.

¹⁵ El estudio tomó en consideración como variables: la IED, los flujos de cartera, los flujos bancarios y de otro tipo, extraídos de la base de datos Financial Flows Analytics (FFA) del FMI. La muestra fue de 89 países enlistados entre 2000-2017, cuya información fue extraída de las declaraciones públicas e informes anuales del GAFI.

¹⁶ Para el estudio fue tomado en cuenta todo el periodo de funcionamiento del GAFI, el cual

dividieron en cuatro fases distintas según la variación en los procesos del ente. Posteriormente, exploraron las pruebas empíricas sobre el impacto de las inclusiones en todos los países para los que se disponía de datos utilizables; trataron de identificar los diferentes impactos de la inclusión, la corrección y la exclusión de la lista; y examinaron si el impacto se produjo inmediatamente o después de un lapso de tiempo. La muestra fue de 177 países enlistados entre 2000-2020.

¹⁷ El acuerdo nuclear con Irán fue un pacto internacional para restringir su programa nuclear. Su nombre oficial es Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC, o JCPOA por las siglas en inglés), y lo firmaron Irán, los cinco miembros permanentes del CSNU, Alemania y la Unión Europea. El acuerdo se firmó en Viena (Austria), el 14 de julio de 2015, dos años después de la firma de un acuerdo provisional que sentó las bases del plan de acción, y casi una década después de la formación del grupo negociador en 2006. Tras su firma, el PAIC fue incorporado al derecho internacional a través de la resolución 2231 del CSNU. (Villamueva, 2021).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Borlini, L. (enero de 2015). The Financial Action Task Force: An introduction. Anti-corruption Resource Centre. <https://www.u4.no/publications/the-financial-action-task-force-an-introduction.pdf>

Bascope, J.J. (28 de septiembre de 2021). Las implicaciones de la Evaluación Mutua GAFILAT. Mundo PLD. <https://mundopld.com/2021/09/28/las-implicaciones-de-la-evaluacion-mutua-gafilat/>

Calcutteea, S. (7 de octubre de 2022). Mauritius has FATF 'grey list' lessons for South Africa. The Africa Report. <https://www.theafricareport.com/247153/mauritius-has-fatf-grey-list-lessons-for-south-africa/>

De Koker, L; Howell, J y Morris, N. (2023). Economic Con-

sequences of Greylisting by the Financial Action Task Force. *Risks*, 11(81), 1-32. <https://doi.org/10.3390/risks11050081>

Del Toro Huerta, M. I. (2006). El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, VI (), 513-549. <https://www.redalyc.org/pdf/4027/402740621012.pdf>

FATF (2019a). Annual Report 2018-2019. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/FATF-annual-report-2018-2019.pdf.coredownload.inline.pdf>

FATF (2019b). FATF 30 Years 1989-2019. FATF. [https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/FATF30-\(1989-2019\).pdf.coredownload.pdf](https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/FATF30-(1989-2019).pdf.coredownload.pdf)

FATF (2020). Annual Report 2019-2020. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/FATF-annual-report-2019-2020.pdf.coredownload.inline.pdf>

FATF (2021). Annual Report 2020-2021. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Annual-report-2020-2021.html>

FATF (2022a). Annual Report 2021-2022. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Annual-Report-2021-2022.html>

FATF (2022b). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. People's Republic of China. 3rd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fur/Follow-Up-Report-China-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>

FATF (2023a). Annual Report 2022-2023. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/FATF-Annual-report-2022-2023.html>

FATF (2023b). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism

- & Proliferation. The FATF Recommendations. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>
- FATF. (s.f.). Mutual Evaluations. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/mutual-evaluations.html>
- G-20 India. (s.f.). Vía Financiera. G-20 India. <https://www.g20.in/es/workstreams/finance-track.html>
- Gómez Sardiñas, Y. (2022). El Grupo de Acción Financiera Internacional: ¿un enfoque innovador? *Revista Cubana de Economía Internacional*, 9 (2), 33-51. <https://revistas.uh.cu/rcei/article/view/2288/2024>
- Gómez Sardiñas, Y; Oliveros Pérez, K y Salmón Soriano, J. L. (2024). Un acercamiento a las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional a la luz del soft law. *Revista Política Internacional*, 6 (1), 192-203. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10396345>
- Graciano Suxberger, A. H y Caselato Júnior, D. (2019). O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros pela sua inobservância. *Cadernos de Direito Actual*, 11(), 173-185. <https://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/393/228>
- Guleš, N. (abril de 2023). South Africa tightens AML regime. *Accounting and Business*. <https://abmagazine.accaglobal.com/global/articles/2023/apr/public/south-africa-tightens-aml-regime.html>
- Jones, E y Knaack, P. (2017). The Future of Global Financial Regulation. The Global Economic Governance Programme. University of Oxford. <https://www.geg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-07/GEG%20WP%20127%20-%20The%20Future%20of%20Global%20Financial%20Regulation%20-%20Jones%20and%20Knaack.pdf>
- Kida, M y Paetzold, S. (2021). The Impact of Gray-Listing on Capital Flows: An Analysis Using Machine Learning. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/05/27/The-Impact-of-Gray-Listing-on-Capital-Flows-An-Analysis-Using-Machine-Learning-50289>
- Kuang Heng, Y y McDonagh, K. (2008). The Other War on Terror Revealed: Global Governmentality and the Financial Action Task Force's Campaign Against Terrorist Financing. *Review of International Studies*, 34(3), 553-573. https://www.researchgate.net/publication/29651900_The_Other_War_on_Terror_Revealed_Global_Governmentality_and_the_Financial_Action_Task_Force's_Campaign_Against_Terrorist_Financing
- Lyman, T y Noor, W. (2014). ALA/CFT e inclusión financiera: Surgen nuevas oportunidades a partir de las medidas recientes del GAFI. *Enfoques*, 98(), 1-28. <https://www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-AMLCFT-and-Financial-Inclusion-Sept-2014-Spanish.pdf>
- Oliveros Pérez, K. (2024). Incidencia del Grupo de Acción Financiera Internacional en la regulación de la seguridad del Sistema Financiero Internacional (2019-2023) [Tesis de Licenciatura, Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García"].
- Pavlidis, G. (2021). Financial Action Task Force and the fight against money laundering and the financing of terrorism: Quo vadimus? *Journal of Financial Crime*, 28 (3), 765-773. <https://doi.org/10.1108/JFC-09-2019-0124>
- Siao, T. (9 de noviembre de 2022). Financial Action Task Force blacklists Myanmar over money laundering, terrorist financing. *Insight Southeast Asia*. <https://www.asiapacific.ca/publication/financial-action-task-force-blacklists-myanmar-over-money>
- UN Resident Coordinator's Office South Africa [UNR-COSA]; UN Regional Office On Drugs and Crime [UNODC] for Southern Africa and the Office for Southern Africa [SRO-SA] of the Economic Commission for Africa. (2023). Grey Listing in South Africa: A Note on Possible Socioeconomic Implications. United Nations South Africa, <https://southafrica.un.org/>

frica.un.org/sites/default/files/2023-09/Grey%20
listing%20SA%20Report%20AUG2023%20%20
%282%29.pdf

Villamueva, J. (23 de febrero de 2021). ¿En qué consiste el
acuerdo nuclear con Irán? El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com/en-que-consiste-acuerdo-nuclear-iran/>

ANEXOS

Estados Miembro y Observadores del GAFI

Estados Miembro del GAFI		
Alemania	España	Luxemburgo
Arabia Saudita	Estados Unidos	Malasia
Argentina	Federación Rusa ¹⁸	México
Austria	Finlandia	Noruega
Australia	Francia	Nueva Zelanda
Bélgica	Grecia	Portugal
Brasil	Hong Kong, China	Reino Unido
Canadá	India	Reino de los Países Bajos
China	Indonesia	Singapur
Comisión Europea (Organización regional)	Irlanda	Sudáfrica
República de Corea	Islandia	Suecia
Consejo de Cooperación del Golfo (Organización regional)	Israel	Suiza
Dinamarca	Italia	Türkiye
	Japón	

Grupos Regionales Estilo GAFI. Jurisdicciones

Grupo Asia Pacífico (APG, por sus siglas en inglés)		
Afganistán	Hong Kong, China	Myanmar
Australia	India	Nauru
Bangladesh	Indonesia	Nepal
Reino de Bután	Japón	Nueva Zelanda
Brunei Darussalam	República de Corea	Niue
Cambodia	Lao	Paquistán
Canadá	Macao, China	Palau
China	Malasia	Papua Nueva Guinea
Taipéi, China	Maldivas	Filipinas
Islas Cook	Islas Marshall	Samoa
Fiji	Mongolia	Islas Salomón
Sri Lanka	Tailandia	Timor Leste
Tonga	Estados Unidos	Vanuatu
Vietnam	Singapur	
Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC)		
Anguila	Belice	Dominica
Antigua y Barbuda	Bermuda	El Salvador
Aruba	Islas Caimán	Granada
Barbados	Curazao	Guyana
Haití	Jamaica	Montserrat
San Cristóbal y Nieves	Santa Lucía	San Vicente y las Granadinas

San Martín	Surinam	Bahamas	
Trinidad y Tobago	Islas Turcas y Caicos	Venezuela	
Islas Vírgenes			
Comité de Expertos del Consejo de Europa sobre la Evaluación de las Medidas contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo (MONEYVAL)			
Albania	Francia	Letonia	
Andorra	Georgia	Liechtenstein	
Armenia	Territorio ultramarino británico de Gibraltar	Lituania	
Azerbaiyán	Dependencias de la Corona británica en Guernsey	Malta	
Bosnia y Herzegovina	Santa Sede	Moldavia	
Bulgaria	Hungría	Mónaco	
Croacia	Dependencias de la Corona británica en la Isla de Man	Montenegro	
Chipre	Israel	Polonia	
República Checa	Italia	Rumanía	
Estonia	Dependencias de la Corona británica en Jersey	Federación Rusa	
San Marino	Serbia	Eslovenia	
República Eslovaca	Macedonia del Norte	Ucrania	
Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT)			
Argentina	Cuba	Nicaragua	Bolivia
República Dominicana	Panamá	Brasil	Ecuador
Paraguay	Chile	Guatemala	Perú
Colombia	Honduras	Costa Rica	México

Grupo de Ant blanqueo de África Oriental y Austral (GABOA)

Angola	Malawi	Sudáfrica
Botsuana	Mauricio	Suazilandia
Etiopía	Mozambique	Tanzania
Kenia	Namibia	Uganda
Lesoto	Ruanda	Zimbabue
Madagascar	Seychelles	Zambia

Grupo Eurasia (EAG, por sus siglas en inglés)

Belarús	Kazajstán	Tayikistán
China	Kirguistán	Turkmenistán
India	Federación Rusa	Uzbekistán

Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Occidental (GIABA)

Benín	Gambia	Níger	Burkina Faso
Ghana	Nigeria	Cabo Verde	Guinea
Santo Tomé y Príncipe	Comoras	Guinea Bissau	Senegal
Costa de Marfil	Liberia	Sierra Leona	Togo

Grupo de Acción Financiera del Medio Oriente y África del Norte (MENAFATF, por sus siglas en inglés)

Argelia	Kuwait	Qatar
Bahréin	Líbano	Somalia
Djibuti	Libia	Sudán
Egipto	Mauritania	República Árabe Siria
Irak	Marruecos	Túnez
Jordania	Omán	Emiratos Árabes Unidos
Reino de Arabia Saudita	Palestina	Yemen

Grupo de Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Central (GABAC)

Camerún	Guinea Ecuatorial	Chad
República Centroafricana	Gabón	República Democrática del Congo
República del Congo		

■ Fuente: Informe Anual 2022-2023 del GAFI (2023, pp. 54-57) (<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/publications/FATF-Annual-Report-2022-2023.pdf.coredownload.pdf>)

ANEXO 2:**Ejemplos de transformaciones en las legislaciones nacionales de países como resultado del sistema de evaluación mutua.**

La sesión Plenaria del GAFI aprobó el informe de evaluación mutua de China en febrero de 2019. En el mismo, se mostró, entre otros resultados, la calificación de no cumplimiento del país de la R 24 (relativa a transparencia y titularidad real de las personas jurídicas) debido a varias deficiencias, entre ellas: la no existencia de requisitos para recopilar, mantener o disponer de información sobre beneficiarios reales (excepto si se recopila como parte de la DDC) y medidas para las acciones al portador, los accionistas nominativos y los directores; así como la limitada cooperación internacional debido a la no disponibilidad o difícil acceso a la información sobre beneficiarios reales.

Desde entonces, China ha promulgado leyes y reglamentos que identifican y describen diferentes tipos de personas jurídicas y su proceso de registro y creación, lo cual ha comenzado a formar parte de documentos normativos como: el Código Civil (modificado en 2020), la Ley de Inversión Extranjera (2019) y los Requisitos de Implementación del Reglamento sobre el Registro de Entidades del Mercado (2022) (FATF, 2022b). Así, China ya expone requisitos para recopilar, mantener o disponer de información sobre la titularidad real y la imposición de sanciones si una entidad de mercado no notifica su titularidad real. Sin embargo, el GAFI alude que aún no existen medidas para las acciones al portador, los accionistas y administradores nominativos, ni evaluación de riesgos. Como resultado, en el último informe de seguimiento mejorado con nueva calificación de cumplimiento técnico de China, publicado por el GAFI en 2023, el país logró una recalificación de no cumplimiento de la R24 a Parcialmente Cumplida.

El informe de evaluación mutua de Sudáfrica se publicó en 2021 y reveló varias deficiencias en su régimen ALA/CFT. Se consideró que solo cumplía parcialmente 17 de las normas del GAFI y que incumplía totalmente tres de ellas (Perumall, 2023). A partir de octubre del propio año, la nación fue sometida a un periodo de observación de 12 meses con el fin de abordar todas las medidas recomendadas (67 en total) por el GAFI. Durante ese tiempo, Sudáfrica realizó avances significativos y aprobó dos importantes enmiendas legislativas entre 2022 y 2023, asociadas a la Ley de Enmienda contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo y la Ley de Enmienda para la Protección de la Democracia Constitucional contra el Terrorismo y Actividades Conexas (POCDATARA, según sus siglas en inglés).

Relativo a esta última, Sudáfrica obtuvo la calificación de Parcialmente Cumplida con relación al cumplimiento de la R5 (aborda la tipificación como delito del FT). Según lo cual, la sanción por el delito de FT era significativamente menor en comparación con la del delito de LA, lo cual no se consideraba

proporcional. Como resultado, la POCDATARA fue enmendada en 2023 para aumentar la pena máxima de prisión por FT de 15 años a 30 años (que es comparable a la pena máxima de prisión por LA). Así, el primer informe de seguimiento de Sudáfrica, presentado en noviembre de 2023, mostró una recalificación al país con relación a esta Recomendación de Parcialmente Cumplida a Cumplida, en tanto observó una reducción considerable de las 67 acciones recomendadas a ocho deficiencias estratégicas.

La Cuarta Ronda de Evaluaciones para Argentina inició en 2023, y deberá concluir en el transcurso de 2024. Sin embargo, aun y cuando esta no haya finalizado, el país desplegó una serie de modificaciones en su marco legal para poder enfrentar con un mayor respaldo el proceso de supervisión. Así, fue aprobada, en septiembre de 2022, la Primera Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos, a la vez que la Unidad de Inteligencia Financiera Argentina llevó a cabo la actualización de resoluciones aplicables a los sujetos obligados como: Entidades financieras y cambiarias (resolución 14/2023), Mercado de Capitales (resolución 78/2023), Seguros (resolución 126/2023), Asociaciones Mutuales y Cooperativas (resolución 99/2023), Sociedades de Capitalización y Ahorro (resolución 169/2023) y Juegos de azar (resolución 194/2023). Paralelamente, se actualizó la normativa relativa a las PEPs (resolución 35/2023), entre otras. (Cassagne, 2024)

■ Fuente: Elaborado por la autora a partir de la información de las fuentes referenciadas.

ANEXO 3:

Indicadores macroeconómicos para Sudáfrica en el período 2020-2023.



■ Fuente: Extraído del Reporte sobre posibles implicaciones a Sudáfrica por la inclusión en la lista gris del GAFI, elaborado por una representación de Naciones Unidas en el país (2023, p. 6) (<https://southafrica.un.org/sites/default/files/2023-09/Grey%20listing%20SA%20Report%20AUG2023%20%20%282%29.pdf>)

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



La necesidad de un mecanismo multilateral para la negociación de la deuda soberana (2019-2024)

The necessity of a multilateral mechanism to negotiate sovereign debt (2019-2024)

Lic. Carla Arrieta de Armas

Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores. La Habana, Cuba. ✉ carlarrri44@gmail.com

 [0000-0001-6428-8240](https://orcid.org/0000-0001-6428-8240)

Cómo citar (APA, séptima edición): Arrieta de Armas, C. (2024). Necesidad de un mecanismo multilateral para la negociación de la deuda soberana (2019-2024). *Política internacional*, VII (Nro. 1), 143-159. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14472956>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14472956>

RECIBIDO: 15 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 19 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN La deuda soberana es un instrumento mediante el cual los Estados acceden a recursos para financiar proyectos comprendidos en los planes nacionales de desarrollo, por lo que repercute notablemente en el porvenir de sus ciudadanos. Sin embargo, los mecanismos, principios e instituciones de las finanzas globales actuales no garantizan un entorno financiero estable y equitativo que fomente el crecimiento impulsado por la inversión en desarrollo. En materia de deuda soberana, su tratamiento se ha caracterizado por la ausencia de un mecanismo multilateral, universal, capaz de garantizar un enfoque oportuno para negociaciones justas, transparentes y duraderas. Puesto que no existe configuración institucional permanente para la acción coordinada entre deudores y acreedores, el sistema actual de gestión de la deuda soberana se muestra fragmentado, disperso e inequitativo. En este escenario, la diversificación de los instrumentos de deuda soberana, la complejización en la composición de los acreedores, el agravamiento de la crisis de deuda y el limitado alcance de las iniciativas internacionales actuales han determinado, en el período 2019-junio de 2024, la necesidad de un mecanismo multilateral para la negociación de la deuda soberana.

Palabras claves: deuda soberana, mecanismo multilateral, negociación, ONU

ABSTRACT Sovereign debt is an instrument whereby States have access to financing for projects included in national development plans, therefore has a significant impact on the future of their citizens. However, the mechanisms, principles and institutions of current global finance do not guarantee a stable and equitable financial environment that fosters growth driven by investment in development. Sovereign debt regulation has been marked by the absence of a universal, multilateral mechanism capable of ensuring a timely approach to fair negotiations. The current sovereign debt system is fragmented, dispersed and inequitable as there is no permanent institutional set-up for coordinated action between debtors and creditors. In this scenario, the diversity of sovereign debt instruments, the complex composition of creditors, the deepening of the debt crisis and the limited scope of present international initiatives have determined, in the period 2019-June 2024, the necessity of a multilateral mechanism to negotiate sovereign debt.

Keywords: sovereign debt, multilateral mechanism, negotiation, UN

INTRODUCCIÓN

En el siglo XXI la humanidad subsiste aún más empobrecida, hambrienta, en parte expectante y en parte alistada en las vetustas propensiones a las guerras. Casi la mitad de la población mundial, aproximadamente 3.300 millones de personas, vive en países que dedican más recursos al pago de la deuda soberana que a financiar la salud, la educación, el desarrollo.

También llamada gubernamental, pública o nacional, la deuda soberana es el conjunto de deudas que mantiene un Estado frente a otros sujetos internacionales. Por componentes de su estructura se puede clasificar en interna (adeudada a prestamistas nacionales) y externa (adeudada a prestamistas extranjeros). Los prestamistas pueden ser públicos (multilaterales y bilaterales) o privados.

En su evolución, ha tenido un impacto directo en la vida de los Estados, pues resulta fundamental para la financiación de proyectos de desarrollo, el mantenimiento de los llamados servicios públicos esenciales (seguridad, justicia, educación, salud, empleo, infraestructura) que deben garantizar el bienestar de los ciudadanos, la respuesta a situaciones de crisis (desastres naturales, guerras, crisis económica, emergencias sanitarias), por mencionar algunos de los ámbitos más evidentes. Es decir, la deuda so-

berana es un instrumento mediante el cual los gobiernos acceden a recursos, complementando los ingresos y recursos propios del país, para financiar proyectos comprendidos en los planes nacionales de desarrollo, por lo que repercute notablemente en el porvenir de los pueblos.

Sin embargo, los mecanismos, principios e instituciones de las finanzas globales actuales no garantizan un acceso fiable, sostenible y suficiente a liquidez internacional; menos aún un entorno financiero estable y equitativo que fomente el crecimiento impulsado por la inversión en desarrollo. En materia de deuda soberana, su tratamiento se ha caracterizado por la ausencia de principios o foros comunes universalmente acordados para la negociación¹ y reestructuración².

Puesto que no existe configuración institucional permanente, única y de alcance global para la acción coordinada entre deudores y acreedores, el sistema actual de gestión de la deuda soberana se muestra fragmentado, disperso e inequitativo. Los deudores soberanos negocian con sus acreedores principalmente desde un enfoque unilateral, caso a caso. Más allá del discurso, las manifestaciones de la multipolaridad no han garantizado la preponderancia del multilateralismo como vía para la solución de esta problemática. Todo análisis con respecto al sobreendeudamiento exige cuestionar la orga-

nización, funcionamiento, instituciones, normas y prácticas de la arquitectura financiera internacional vigente.

Desde que comenzó el actual milenio, la deuda soberana a nivel global se ha acumulado a mayor velocidad y se ha tornado más difícil de financiar, sostener y gestionar; representando una mayor carga para las finanzas de los países deudores. Al desencadenarse los efectos de la pandemia de COVID-19, los problemas asociados a la deuda se multiplicaron rápidamente, en especial para las economías en desarrollo.

Las finanzas externas de los países en desarrollo³ sufrieron un duro golpe, pues la pandemia derivó en una fuga masiva de capitales, un incremento de las primas de riesgo⁴ en niveles no vistos desde el 2009 y una fuerte depreciación de las monedas nacionales en contraste a la apreciación del USD (Datasmacro, 2024). Todo ello ocurrió en un contexto de elevado endeudamiento y restringida capacidad de respuesta de los gobiernos y los sistemas de salud pública para atender la emergencia sanitaria.

En 2023, aproximadamente el 40 % de los países en desarrollo (un total de 52 naciones) sufrieron graves problemas de endeudamiento. Aunque estos países solo representan el 2,5 % de la economía global, en ellos vive el 15 % de la población mundial y el 40 % de todas las personas que subsisten en condiciones de pobreza extrema (AGNU, 2023). En este grupo también se encuentra más de la mitad de los 50 países más vulnerables al cambio climático.

Por tanto, a partir de las deficiencias de la estructura financiera internacional, en particular las relativas a la deuda soberana, es fundamental establecer un mecanismo multilateral, sobre la base de principios y normas universalmente acordados, destinado a propiciar la (re)negociación de la deuda soberana. Este precisa basarse en la participación de todas las partes, e incluir incentivos y procedimientos también universalmente acordados. Ello constituye un reclamo histórico de muchos

países en desarrollo, los principales afectados por el actual sistema.

Para este trabajo, el periodo de análisis comienza en 2019, pues es el año en el que irrumpe la pandemia de COVID-19 y con ella se aprecia una nueva fase en el desarrollo regulatorio, el comportamiento y la capacidad de gestión de la deuda soberana. El estudio concluye en junio de 2024, con la intención de dotar a la investigación de la mayor actualidad posible.

La relevancia de la deuda soberana, en especial para las naciones en desarrollo, confirma cuánta rigurosidad exige en su tratamiento un fenómeno global, agravado, en creciente crisis para muchos países, que hoy día carece de mecanismos de solución manifiestos. En tal sentido, el objetivo general de este artículo es identificar los fundamentos que, en el periodo 2019-junio de 2024, explican la necesidad de un mecanismo multilateral para la negociación de la deuda soberana.

DESARROLLO

Cambio y diversificación en la composición de los acreedores

Si bien en la década del setenta del pasado siglo los principales acreedores eran oficiales (multilaterales y bilaterales), desde entonces la deuda con los prestamistas privados creció en magnitud, aumentando también su importancia relativa dentro del conjunto de acreedores de la deuda soberana, todos ellos con agendas, orientaciones y mandatos diversos (Val, 2023).

A partir de la década de 1990, con la titularización⁵ de gran parte de la deuda soberana y la emisión internacional de bonos soberanos, el bonista se convirtió en la figura predominante. Los Estados con necesidad de financiación cambiaron gradualmente el origen de estos fondos, pasaron de tomar préstamos de los bancos, como principal mecanismo de endeudamiento, a acudir a los mercados de capitales. Este fenómeno convirtió a los bonos en la forma

más difundida de deuda soberana hasta hoy, especialmente para el mercado de deuda de los países emergentes.

Es necesario destacar que los tenedores de títulos no son un grupo uniforme, sino que constituyen una multiplicidad de actores, virtualmente anónimos y geográficamente dispersos, que buscan la obtención de beneficios mediante la inversión en títulos públicos. Esta diversidad tiene su paralelo en los vínculos que se establecen entre los inversores y los países deudores; influye en la comunicación y coordinación entre ellos, complejizando el escenario de las reestructuraciones y la posibilidad de lograr alivios.

La reestructuración de la deuda soberana, que no resultaba sencilla antes, cuando solo era necesario reunir a unos pocos banqueros, fundamentalmente comerciales, en torno a una mesa de negociación, ahora es mucho más complicada. Coordinar la actividad e intereses heterogéneos de la multiplicidad de tenedores de bonos es más difícil que si se trata solo de los acreedores bancarios, pues los primeros no suelen mantener una relación de largo plazo con los prestatarios (Aggarwal, 2024). Ello genera, además, mayor riesgo de litigio y aumento de los costos de coordinación.

Notablemente, al mismo tiempo, los prestamistas privados en su mayoría son anónimos y la acción colectiva se torna ardua, si no imposible. Escapan con frecuencia ante el temor de una reestructuración desordenada, se deshacen precipitadamente de sus títulos⁶, o se disputa a quien se le devuelve primero su capital. Por su parte, en este contexto, los prestatarios se enfrentan a importantes barreras logísticas y en sus capacidades técnicas y legales, las cuales son difíciles de superar.

El propio Banco Mundial (2022) indica que uno de los mayores desafíos que enfrentan actualmente los gobiernos de economías emergentes es la mayor complejidad de los pasivos soberanos. De tal forma, el grupo de acreedores ahora incluye una

mayor proporción de prestamistas comerciales y no tradicionales, y las fuentes nacionales de financiamiento también se han ampliado. El porcentaje de la deuda soberana adeudado a acreedores privados ha aumentado en todas las regiones. Representó el 61 % de la deuda total de los países en desarrollo en 2022.

Las dificultades antes referidas son acentuadas por la inexistencia de un marco internacional común para ordenar los procesos de solución en escenarios de crisis de la deuda soberana; así como por la erosión sufrida en el principio de inmunidad soberana⁷. La ausencia de un procedimiento regulado por un acuerdo internacional genera además incentivos perjudiciales (Ranieri, 2015). Al ser necesaria la unanimidad en el criterio para modificar los términos del acuerdo de préstamo, cada uno de los acreedores cuenta con el derecho de veto que le posibilita no aceptar la propuesta a negociar y optar por un litigio.

Al no existir un mecanismo estructurado, acordado, el Estado en *default*⁸ o en riesgo de este tiene que negociar con todos y cada uno de los acreedores, por separado o en grupos, con el objetivo de acordar los nuevos términos de pago. Puesto que no consta una regla que obligue a la minoría a aceptar la decisión de la mayoría, los acreedores remanentes acudirán a la demanda. Por tanto, existe el riesgo de litigación *holdout*⁹ con eventual impacto en la deuda reestructurada con los acreedores cooperantes.

Conviene analizar que la deuda del Estado emisor, instrumentada por diversos grupos de acreedores, ha dado lugar a bonos emitidos en distintas monedas, regidos por las respectivas leyes y jurisdicciones nacionales, con términos y condiciones de pago también distintas. Así, la deuda soberana que comprende una multiplicidad de jurisdicciones debe ser negociada en todos los países involucrados, existiendo un alto grado de fragmentación, posibles intereses en conflicto, y dificultades de coordinación que se traducen en más altos costos de transacción.

Según datos publicados en UNCTAD (2023), entre 2010 y 2021 la composición de los acreedores de países de ingreso bajo¹⁰ cambió de manera muy notable, a raíz de la disminución de los acreedores bilaterales pertenecientes al Club de París (del 13 % en 2010 al 8 % en 2021) y el incremento en contrapartida experimentado tanto por los acreedores oficiales no pertenecientes a dicho club como por los privados. Las tenencias de estos últimos casi se duplicaron hasta situarse en el 13 % en 2021 (frente al 7 % de 2010), y la cuota correspondiente a tenedores de bonos alcanzó el 4 % (0 % en 2010).

En cuanto a los países de ingreso medio-bajo, el cupo de acreedores privados de la deuda soberana creció del 24 % en 2010 al 41 % en 2021, y la relación de tenedores de bonos se duplicó, del 16 % al 32 %. Asimismo, el número de acreedores oficiales (multilaterales y bilaterales) se redujo del 76 % al 59 %, a causa de la disminución de las cuotas de los acreedores multilaterales (del 45 % al 39 %) y, sobre todo, de los acreedores bilaterales (del 31 % al 20 %). En este grupo de países, el descenso de la participación de los acreedores no miembros del Club de París (del 17 % al 10 %) fue mayor que el de los acreedores que pertenecen a este (del 14 % al 10 %).

En todo ello ha influido el funcionamiento de los mercados de deuda soberana. Además del mercado primario (en el que el acreedor invierte recursos en el Estado mediante algún instrumento de deuda), existe el mercado secundario. En este, una vez que los bonos son emitidos y comprados, pueden ser vendidos a otros inversores. Tal y como ocurre con el mercado de las acciones, el precio de los instrumentos puede variar cada día. Fluctúan debido a múltiples variables, entre ellas los cambios en las tasas de interés, la percepción del riesgo del país emisor, la especulación, la oferta y demanda de bonos, y los acontecimientos geopolíticos.

Además de la tendencia de incremento de la deuda soberana con acreedores privados y la denominada en bonos, vale tener en cuenta que el mayor peso con respecto a los acreedores oficiales lo sigue te-

niendo la deuda de carácter multilateral. Entre los bilaterales ganan creciente protagonismo los que no pertenecen al Club de París (tal es el caso de China e India), aunque lejos aún del papel que desempeñan acreedores tradicionales como Estados Unidos.

Tal y como lo demuestran las cifras presentadas, el componente multilateral de la deuda soberana, adeudado a prestamistas oficiales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario internacional (FMI), los bancos de desarrollo regionales y otras organizaciones multilaterales como el Fondo Europeo de Desarrollo, ha disminuido su participación en el universo de acreedores. El comportamiento de tales flujos oficiales revela niveles muy deprimidos, los cuales no han satisfecho las expectativas sobre su desempeño (Salas Couce, 2021).

La insuficiencia, el estancamiento y la condicionalidad han sido sus rasgos predominantes en el período objeto de estudio. El acceso efectivo a los flujos oficiales multilaterales varía ampliamente para los gobiernos, teniendo en cuenta los múltiples requisitos de acceso y condicionalidades que dificultan la adopción de un enfoque estratégico orientado a financiar las prioridades de desarrollo en cada nación y evaluar la eficacia de las distintas fuentes.

Por su parte, los flujos de capital privado en el esquema de deuda soberana están motivados, fundamentalmente, por el beneficio económico y no por preocupaciones relativas a su impacto en los prestatarios. En este contexto, el sector de acreedores multilaterales está llamado a desempeñar un papel más relevante en cuanto a la inclusión de criterios de efectividad social en el análisis costo-beneficio de los acuerdos de préstamo, así como en la promoción de incentivos adecuados para que el capital privado se dirija hacia los objetivos considerados más importantes por los receptores, con todas las ventajas posibles.

Entre 2019 y junio de 2024, los principales acreedores oficiales multilaterales con los que los gobiernos

acordaron préstamos fueron el Banco Mundial, a través de sus diferentes instituciones, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); el FMI, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (UNCTAD, 2024).

Con respecto a los acreedores oficiales bilaterales, especialmente los que integran el Club de París, las limitaciones del principio de igualdad de trato y su articulación con el FMI (en lo referido a la exigencia de aceptación de programas con condicionalidades y disposición de reformas sometidas a revisión periódica), impiden lograr equilibrios en las relaciones entre acreedores y deudores, abordar integralmente el problema del sobreendeudamiento y lograr alivios sustantivos para los prestatarios.

Ahora bien, aunque la participación actual del Club de París muestra un declive en el tiempo, en paralelo al fortalecimiento de prestamistas no miembros, aún mantiene su importancia en el escenario de (re) negociación de la deuda soberana. Muchos de los miembros del Club son los mismos países que conservan el mayor poder en el directorio del FMI y a quienes los deudores confían interceder en su defensa durante las reestructuraciones. Ello muestra cómo la articulación entre los diferentes grupos de acreedores y las instituciones robustece la posición de ambos, contribuyendo a reproducir y ampliar su influencia sobre las naciones deudoras.

Cabe destacar que los principales acreedores oficiales bilaterales con los que los gobiernos acordaron préstamos en el periodo de análisis fueron: Estados Unidos, a través de la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional (DFC por sus siglas en inglés); China, por medio de diversas instituciones, como el Banco de Desarrollo de China y el Eximbank; Japón, desde la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA); Alemania, a través de su banco de desarrollo KfW; Francia, con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).

Como patrón, se corrobora en todas las regiones geográficas un desplazamiento de los acreedores

soberanos a privados, y un creciente endeudamiento en forma de bonos. Con respecto a los acreedores oficiales, mientras que en el Este de Asia y Pacífico, Medio Oriente y África Norte predomina la deuda de carácter bilateral, en el resto de las regiones es más significativa la multilateral. No obstante, al interior de los países en estas áreas se presenta una aguda heterogeneidad.

Diversificación de los instrumentos de deuda soberana

El panorama actual de la deuda soberana se caracteriza también por una mayor variedad de instrumentos de deuda, con una pronunciada inclinación hacia perfiles de mayor riesgo y plazos de vencimiento más cortos.

La diversificación de los instrumentos de deuda soberana, especialmente entre 2019 y 2024, se debe a la coexistencia de factores clave capaces de profundizar una tendencia que ya se estaba fortaleciendo antes del estallido pandémico. En ello vale destacar una mayor necesidad de financiamiento, pues los desafíos económicos, exacerbados por la pandemia de COVID-19, llevaron a los gobiernos a nuevas formas de financiación para cubrir sus déficits presupuestarios y avanzar hacia la recuperación.

La existencia de múltiples tipos de instrumentos de deuda soberana ha influido en que las negociaciones para la reestructuración sean cada vez más complicadas, pues cada uno de ellos tiene diferentes condiciones, términos y grupos de acreedores; estos últimos con sus propios intereses y prioridades. Además, la variedad de instrumentos puede dificultar la valoración de la deuda total, la planificación y ejecución de la reestructuración.

Entre los instrumentos de deuda soberana ya tradicionales se encuentran las Letras del Tesoro¹¹, los Bonos del Estado¹² y las llamadas Obligaciones¹³. A día de hoy también son comunes muchos otros instrumentos, a raíz de una gran diversificación de los Bonos del Estado. Entre estos últimos, los Bonos

Indexados: títulos de renta fija que tienen como referencia un índice, el cual suele ser la evolución de una magnitud macroeconómica como la inflación o el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del país emisor del bono. Su característica principal es que buscan reflejar en sí los cambios del contexto económico.

Existen tantos tipos de fondos de Bonos Indexados como referencias a las que están conectados. Los más solicitados son los bonos indexados a la inflación (los más usuales en países desarrollados), los bonos indexados al PIB, los ligados a commodities (siguen productos básicos como petróleo, arroz, carne o electricidad), los indexados a divisas (o duet bond) y los bonos alcista y bajista, cuyos rendimientos están ligados a un índice bursátil¹⁴ (Arco Juan, 2024).

De acuerdo con Bendeزú, Carbajal & Watson (2024), Estados Unidos se ha convertido en el principal mercado de instrumentos indexados, seguido por Reino Unido y la Eurozona, con Francia y Alemania como principales emisores. Al mismo tiempo, economías emergentes como Brasil, México, Turquía y Sudáfrica, están desarrollando el mercado de sus respectivos Bonos Indexados para ampliar el conjunto de instrumentos de financiación.

Los Bonos Ambientales son otro de los instrumentos de deuda soberana muy utilizados actualmente. En la medida en que el cambio climático ha ganado importancia en la agenda global, ha crecido notablemente la presencia de estos bonos en los mercados financieros internacionales. El Foro Económico Mundial estimó que en 2023 se habían colocado más de dos billones de dólares de Bonos “Verdes”, aun cuando hace diez años apenas se utilizaban (Lecuona Valenzuela, 2023).

Según la Asociación Internacional de Mercados de Capitales (ICMA por sus siglas en inglés), los Bonos “Verdes” son cualquier tipo de instrumento de financiamiento o refinanciamiento de proyectos que contribuyan a la sostenibilidad ambiental. En di-

ciembre de 2016, Polonia se convirtió en el primer soberano en emitir un Bono “Verde”, por 750 millones de euros, para financiar una serie de proyectos relacionados con la mitigación del cambio climático (Triaca, 2019).

En el año 2015, después de incluir el establecimiento de un sistema financiero “verde” como parte del plan nacional para la civilización ecológica, China comenzó a desarrollar su mercado de Bonos “Verdes”, alentando el desarrollo del crédito y la burSATILIZACIÓN. Así, un año después, en este país se emitieron más de 23 000 millones en Bonos “Verdes”, lo que representó más de una cuarta parte de la cantidad total emitida a nivel mundial en 2016. También en ese año emitió su primer Bono “Verde” soberano. En mayo de 2019, Chile se convirtió en el primer país latinoamericano en emitir Bonos “Verdes”, por un total de 1418 millones de dólares, con vencimiento en el año 2050 y una tasa de interés de 3,53 % (la tasa más baja obtenida por Chile a plazo similar en su historia).

La diferencia fundamental entre un Bono “Verde” y uno estándar es el compromiso del emisor de canalizar los fondos hacia proyectos que produzcan un beneficio medioambiental. De acuerdo con Hinsche (2021), esto representa un valor añadido respecto a la deuda tradicional para todos aquellos inversores cuyas preferencias no solo se basen en los clásicos parámetros económico-financieros, tales como el riesgo o la rentabilidad, sino que también tengan en cuenta el impacto de sus ahorros en materia de sostenibilidad.

Entre los llamados bonos ambientales también han ganado gran popularidad los Bonos “Azules”. Estos sirven para financiar, en condiciones similares, proyectos relacionados con la conservación de los océanos. Se muestran especialmente relevantes para islas pequeñas o con grandes litorales y, aunque son de aparición reciente, se les estima un gran potencial teniendo en cuenta lo importante que resulta la llamada “economía azul” para los gobiernos (pues esta da sustento a

más de 3 mil millones de habitantes en el planeta) (Lecuona Valenzuela, 2023).

Otra emisión actual es la de Bonos Sociales. La piedra angular de este instrumento es la utilización de los recursos en proyectos sociales, tales como: acceso a infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, saneamiento y transporte), servicios esenciales (salud, educación, formación profesional, servicios financieros), vivienda digna, generación de empleo potenciando la financiación de la pequeña y mediana empresa, seguridad alimenticia. Es decir, tienen como propósito contribuir a mitigar problemáticas sociales con el fin de beneficiar a poblaciones vulnerables claramente identificadas (Hobbs & Pinzón Cortés, 2023).

Según Castro-Leal & Méndez Maddaleno (2021), la diversificación de los instrumentos de deuda soberana también se evidencia en los llamados “Bonos de la Diáspora”, mediante la canalización de remesas. Se trata de bonos en el formato tradicional, pero dirigidos a los trabajadores residentes en el exterior o a sus familiares nacionales del país emisor.

Vale mencionar también el auge que han tomado los Bonos para el Desarrollo Sostenible. Estos tienen la peculiaridad de que los fondos recibidos son destinados a la consecución de cualquiera de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, no solamente los ambientales. La primera colocación de deuda soberana en este esquema fue realizada por el gobierno de México en septiembre de 2020, en la Zona Económica Europea y el Reino Unido.

El gran aumento de las pérdidas derivadas de la ocurrencia de catástrofes naturales, especialmente en los países en vías de desarrollo, ha motivado la búsqueda de nuevas formas de transferencia del riesgo a través de los mercados de capital. En tal sentido, una de las formas de titularización desarrolladas hasta la fecha han sido los bonos de catástrofe o Cat bonds, emitidos por países que están en

riesgo de sufrir desastres naturales. Entre los ejemplos pueden ser mencionados: México, Jamaica y Colombia, pues han emitido bonos de catástrofe para financiar la respuesta a fenómenos naturales como huracanes, terremotos y deslizamientos de tierra.

Agravamiento de la crisis de la deuda soberana

El sobreendeudamiento ha sido una característica recurrente de la economía global durante los cincuenta años más recientes (Colectivo de Autores, 2023). Como rasgos permanentes de este fenómeno se tienen su gestación durante períodos de tasas de interés reales bajas, innovaciones financieras que alimentan el endeudamiento, acelerados ritmos de crecimiento de la deuda, fuerte concentración en regiones y países, ausencia de regulación a nivel internacional, políticas neoliberales en las últimas décadas, creciente especulación en los mercados financieros internacionales, emergencia de crisis de la deuda soberana, entre otros factores.

Empero, existen diferencias en términos de la composición, alcance e impacto del endeudamiento actual respecto al predominante en periodos anteriores. La crisis de endeudamiento soberano vigente tiene alcance global y muy superior a las anteriores, pues las nuevas obligaciones contraídas en el contexto de liberalización financiera se acumulan con aquellas que no han sido abandonadas durante décadas. Una carga ya pesada se fusiona con otra más pesada aún, dado que la nueva, tal y como se ha mostrado en el desarrollo hasta estas líneas, resulta mucho más difícil de reestructurar por su propia naturaleza.

Desde que comenzó el milenio, la deuda soberana se ha acumulado a mayor velocidad y se ha tornado más difícil de gestionar. La pandemia exacerbó la vulnerabilidad financiera, especialmente de los países en desarrollo, y sus repercusiones económicas están evidenciando las fallas que existen en la arquitectura financiera mundial. Así, se agravó el sobreendeudamiento acumulado, lo cual forzó a los

países a reestructurar sus deudas ante la abrupta caída del nivel de actividad económica, la poca disponibilidad de divisas y el limitado espacio fiscal para manejar su deuda pública.

Al cierre de 2022, el volumen de la deuda soberana de los países en desarrollo alcanzó los 11.4 billones de dólares, lo que supuso un incremento del 15.7 % con relación a la cifra observada inmediatamente antes del estallido de la pandemia de COVID-19. En este periodo, el servicio continuo de la deuda representó una carga considerable, prácticamente inasumible, consumiendo recursos que podrían haber sido destinados a gestionar la emergencia sanitaria y atender otras prioridades sociales. En promedio, a finales de 2022, la carga del servicio de la deuda en porcentaje de los ingresos de exportación se situaba en el 22.6 % para el grupo de países de ingreso bajo (UN, 2023).

El agravamiento en los indicadores de deuda fue generalizado y afectó a los países de todas las regiones, reafirmando graves problemas de no sostenibilidad. En el 2009, alrededor del 40 % de los países subdesarrollados mostraba una relación deuda/PIB por debajo del 30 %; sin embargo, en el 2018 el número de prestatarios que se encontraban en ese percentil disminuyó al 25 %. Adicionalmente, en 2019, el número de países con un coeficiente deuda/PIB superior al 60 % tuvo un apreciable aumento.

De acuerdo con el Debt Service Watch (2024), sobre el coeficiente deuda/exportaciones en 2018, prácticamente el 45 % de los países subdesarrollados superaron el umbral de sostenibilidad (que es de 150 %). En el 2020, la relación se incrementó al 154 % para el total de naciones de ingresos medios y bajos. Respecto a otros indicadores característicos de la fragilidad financiera, el deterioro también es evidente. Tal es el caso del coeficiente Reservas/deuda externa, que se redujo en un 40 % entre 2010 y 2020. En 2023 tuvo lugar un aumento sin precedentes de la deuda, pues esta alcanzó un máximo histórico de 97 billones de dólares, con un notable incremento de 5.6 billones respecto al año anterior (UN, 2024).

Por su parte, el FMI y el Banco Mundial utilizan para medir el servicio de la deuda la relación servicio de deuda/ingresos del presupuesto, que muestra la capacidad fiscal de cada país para pagar sus deudas. El servicio de deuda/ingresos es actualmente un promedio del 38 % de los ingresos del presupuesto (excluyendo subvenciones) en 139 países, y del 57.5 % para los países de bajos ingresos. Tales cifras denotan una tendencia sostenida hacia el empeoramiento de este fenómeno.

En cuanto a los países más afectados (servicio de deuda por encima del 50 % de los ingresos), 18 están en África Subsahariana, 6 en América Latina y el Caribe, 5 en Medio Oriente y 5 en Asia. Más ampliamente, dos tercios de los países africanos tienen un servicio por encima del 33 % de los ingresos, mientras que un tercio de los países en Asia, Medio Oriente y América Latina tienen niveles similares.

Actualmente, el servicio de la deuda equivale al gasto global combinado en educación, salud, protección social y clima, y lo excede en un 50 % en África (Debt Service Watch, 2024). Es 2.5 veces el gasto en educación, 4 veces el gasto en salud, y 11 veces el gasto en protección social. Encima, los acuerdos actuales de alivio de deuda están fallando en reducir el servicio y liberar espacio de gasto orientado a la consecución de los ODS: en promedio, como resultado de los acuerdos de reestructuración de deuda más recientes, el servicio de la deuda representa un promedio del 48 % de los ingresos durante los próximos 3 a 5 años.

Como proporción del gasto total del presupuesto, el servicio de la deuda también es muy alto. Promedia 29,5 % del gasto en todos los países; 39 % en África, 28 % en Medio Oriente, 26,5 % en América Latina y el Caribe y 22 % en Asia. Además, el gasto en servicio de la deuda es más de 11 veces el gasto en protección social en todos los países, pero esto aumenta a más de 27 veces en África Subsahariana (Debt Service Watch, 2024). La mitad de los países en desarrollo están destinando al menos el 6.3 % de sus ingresos por exportaciones al servicio de la deuda soberana¹⁵.

La creciente carga de la deuda sobre el desarrollo es también consecuencia de la evolución de la financiación de la deuda, especialmente en el periodo objeto de estudio. El endeudamiento de fuentes privadas es más costoso que la financiación concesional de fuentes multilaterales y bilaterales. Las desigualdades alojadas en la arquitectura financiera internacional agravan estas diferencias en el costo de la financiación.

Los costos de endeudamiento de los países en desarrollo superan con creces los de los países desarrollados. Como ejemplo, las regiones en desarrollo piden prestado a tasas que son de 2 a 4 veces más altas que las de Estados Unidos y de 6 a 12 veces más altas que las de Alemania (Grupo de Respuesta a las Crisis Mundiales de la ONU, 2024). Los altos costos de endeudamiento aumentan los recursos necesarios para pagar a los acreedores, lo que dificulta que los países en desarrollo financien inversiones.

Alcance de las iniciativas internacionales actuales para la negociación de la deuda soberana

En su evolución, las crisis de deuda soberana han atravesado un mismo desafío: la (re)negociación en ausencia de autoridad universal multilateral instituida. Estos procesos han favorecido a los acreedores en detrimento de los deudores; también han adolecido de soluciones improvisadas, combinando ofertas de canje y presión política con una expansión de los instrumentos de apoyo financiero, en particular nuevos instrumentos de financiamiento de la mano del FMI y el Banco Mundial. Mientras, las renegociaciones de deuda continuamente han provocado daños a la estabilidad económica y social de los países deudores, con efectos muy graves en los sectores poblacionales menos prósperos y más vulnerables.

En los primeros años de este siglo, el debate en torno a los esquemas de reestructuración de la deuda soberana¹⁶ pasó a un estado de escaso dinamismo tras la imposición del esquema contractual, mas no devino en solución definitiva. Así como ocurrió en

su precedente, la segunda década del XXI fue testigo de propuestas que reprodujeron los proyectos de aquellos defensores de una lógica de reestructuración más cercana al mercado y otra de corte formal, estatuario. En tanto, la ausencia de consenso fue invariable.

En 2006, el trabajo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) en pro de un enfoque más integral de reestructuración de la deuda soberana la llevó a iniciar un amplio proceso de consulta con múltiples partes interesadas en función de acordar un conjunto de principios para la concesión y la toma responsables de préstamos soberanos.

En 2010 la Conferencia dio a conocer, en el marco de la ONU, los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos, con una hoja de ruta para marchar hacia un mecanismo de renegociación de la deuda soberana (UNCTAD, 2015). Hasta entonces habían avanzado fundamentalmente las soluciones contractuales o basadas en el mercado, las cuales proporcionan una cobertura parcial de las acciones de deuda a través de la evolución del diseño y uso de las denominadas cláusulas de acción colectiva en los contratos de bonos soberanos. En tanto, el debate sobre los referidos Principios dio lugar a la aprobación de códigos voluntarios, por parte de los gobiernos, para fomentar un financiamiento más responsable.

Los también llamados Principios de la UNCTAD, elaborados bajo los auspicios de esta organización, gozan de reconocimiento internacional por su cobertura amplia de los instrumentos de deuda soberana, por el carácter inclusivo con el que abordaron el proceso de formulación, validación y creación de consenso; y por la solidez de sus fundamentos en investigaciones y análisis académicos (UNCTAD, 2022). En cuanto a su alcance, aunque los instrumentos de derecho indicativo¹⁷ no son vinculantes por naturaleza, poseen efectos jurídicos y estimulan el cumplimiento por varios motivos, entre los que se incluyen los costes

de reputación en caso de incumplimiento (Guisado, Llano, Lucero & Zanarello, 2021).

Llegado este punto, es importante afirmar que la financiación soberana es una de las áreas menos desarrolladas del derecho internacional. No existen límites claros, comunes y vinculantes, en cuanto al comportamiento de los acreedores y los prestatarios, ni tampoco en cuanto a las expectativas de dicho comportamiento. Este vacío legal ha sido también el de medidas disuasorias adecuadas ante prácticas no responsables de otorgamiento y toma de préstamos soberanos.

En tal sentido, las propuestas estatutarias discutidas en la ONU han aspirado a ordenar las reestructuraciones de deuda soberana a partir de un marco regulatorio unificado y específicamente diseñado a estos efectos. A diferencia de las soluciones contractuales, este marco operaría por encima de la voluntad de las partes contratantes, en tanto sus reglas serían válidas en todos los territorios de aquellos Estados que hubiesen presentado su consentimiento, conforme a los procedimientos de la Asamblea General (Manzo, 2018).

Por su parte, en 2013, el FMI intentó reactivar el trabajo sobre una propuesta de mecanismo de revisión de la deuda administrada por el propio Fondo, pero esta no logró apoyo político. Mientras, los avances en Naciones Unidas parecieron posibles en 2014, cuando el Grupo de los 77 y China lideró la presentación y el debate de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se comprometía al organismo a trabajar para establecer un marco jurídico multilateral (AGNU, 2014). De conformidad con la Resolución 69/247, aprobada en diciembre de 2014, la AGNU creó un Comité Especial sobre los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana, que el 10 de septiembre de 2015 definió nueve principios básicos mediante la aprobación de la Resolución 69/319 (AGNU, 2015).

El Comité Especial comenzó a funcionar con el apoyo expreso de los Estados del mundo en desarrollo y de

un importante sector de la sociedad civil, y también la oposición más o menos explícita de los países más desarrollados. Sin embargo, en 2015 el trabajo del Comité se vio obstaculizado por la falta de cooperación de los gobiernos, fundamentalmente del G7, con la Unión Europea entre quienes boicotearon las negociaciones (Ellmers, 2015). Vale decir que las diferencias entre los países en desarrollo que apoyaron el texto y los acreedores que se opusieron, mayormente provenientes de países desarrollados, impidieron el consenso sobre el texto y se hicieron evidentes en el patrón de votación de su adopción.

En el periodo objeto de estudio son varias las iniciativas propuestas por diferentes actores para propiciar el alivio de la deuda, algunas con mayores potencialidades que otras, mas ninguna se ha consolidado ni generado apoyo universal. Las propuestas provenientes directamente de los acreedores han demostrado su incapacidad, pues han conducido a una mayor dependencia financiera de los países en desarrollo. Se han caracterizado por una férrea condicionalidad en la ejecución de políticas económicas, dilación y complejización procedimental de la negociación, así como tardanza en la asignación (escasa) de recursos.

El aumento de los niveles de deuda soberana ha llevado a los países a explorar soluciones jurídicas. Durante el 2024 se han llevado a cabo iniciativas legislativas en jurisdicciones clave, en particular las de Estados Unidos y Reino Unido, que rigen la mayoría de los contratos de deuda soberana, aunque vale señalar que las propuestas están encontrando resistencia.

En territorio estadounidense, tres proyectos de ley actualmente prevén limitar la cantidad recuperable para los acreedores en los tribunales de Nueva York, establecer un procedimiento de quiebra soberana en tal jurisdicción e invalidar las transferencias de deuda si se muestra evidencia de que fueron adquiridas con el fin de presentar demandas (AGNU, 2023).

Al mismo tiempo, en Reino Unido se ha rechazado una recomendación del Comité de Desarrollo

Internacional de la Cámara de los Comunes para introducir una legislación que imponga la participación de los acreedores privados en las iniciativas internacionales de alivio de la deuda. Estas iniciativas reflejan el reconocimiento generalizado de que una legislación eficaz constituiría un paso importante hacia la resolución de las crisis de la deuda soberana.

Por su parte, las propuestas del FMI para reformar la arquitectura internacional en materia de deuda soberana se limitan, principalmente, a mejorar el marco contractual y la transparencia, en lo que persisten muchas deficiencias de los mecanismos existentes, pero no desarrollan principios y normas comunes ni evitan comportamientos coactivos por parte de los acreedores.

Del contexto actual solo ha emergido recientemente un nuevo mecanismo con influencia en las reestructuraciones de deuda soberana: el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del Grupo de los 20 (más conocido como Marco Común), acordado en el periodo pandémico. Sin embargo, su naturaleza es poco innovadora. Sus procedimientos han demostrado ser muy complejos y su cobertura incompleta.

La adopción de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda permitió suspender los pagos de la deuda bilateral oficial a 48 de los 73 países que cumplían los requisitos de acceso al Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del FMI (UNCTAD, 2024). Luego de la sustitución de la Iniciativa de Suspensión por el Marco Común, este último recibió numerosas críticas, en especial por su ineficaz regla de activación de las moratorias (que exige el consenso de los acreedores), por restringir la cobertura de los países que pueden acogerse a él; también por el carácter voluntario de la participación del sector privado, que permite a los acreedores que rechazan los acuerdos beneficiarse de la mejora de la situación financiera de los deudores (Munevar, 2021).

Parte de la concepción de esta iniciativa fue tomada de la hoja de ruta y guía de reestructuración de la deuda soberana elaborada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en 2015, la cual recomendó la creación de un instituto de reestructuración. Sus funciones habrían sido facilitar el diálogo entre el país deudor y todos sus acreedores (actuando como mediador y árbitro), proporcionar apoyo técnico y logístico (incluido un repositorio público de los registros completos de renegociaciones anteriores), encargar análisis de sostenibilidad de la deuda y dictaminar públicamente la conclusión con éxito de una reestructuración.

En abril de 2020, cuando las graves consecuencias de la pandemia eran advertidas en todo el mundo, la UNCTAD defendió la creación de una autoridad internacional de países en desarrollo en su Informe sobre el comercio y el desarrollo (UNCTAD, 2020). Este engrosó una larga serie de publicaciones en las que se argumentaba la necesidad de un mecanismo institucionalizado imparcial que garantizara renegociaciones equitativas de la deuda soberana. Aun teniendo en cuenta todos sus atractivos, hasta la fecha las propuestas para crear dicha institución o alguna similar no han fructificado, por falta de consenso e interés político, en especial por parte de los acreedores.

Las iniciativas que se han debatido en el ámbito multilateral, si bien presentan elementos algunos válidos para guiar a los países en el proceso de enfrentar la crisis de deuda soberana, adolecen de limitaciones significativas. Involucran solo una parte de la deuda, apuestan por la voluntad de acreedores privados que son manifiestamente no cooperativos, no se proponen solucionar el problema de sobreendeudamiento sino posponerlo, subestiman las graves repercusiones de una crisis mundial de la deuda soberana, no comprenden principios universalmente acordados, y tienden a favorecer a los acreedores en detrimento de los deudores, entre otros factores.

De este modo, pecan de exceso de optimismo con respecto a los niveles de condonación de deuda

y otros posibles resultados de una reestructuración, los cuales son necesarios y urgentes, pero no suficientes para garantizar el crecimiento, el desarrollo y la no dependencia del prestatario. Asimismo, tales iniciativas pretenden abordar la deuda soberana con un enfoque en su alivio, pero no comprenden la necesidad de romper el actual ciclo de deuda, creando un mecanismo capaz de regular todas las etapas, desde las bases de la negociación primera, en la cual se acuerda la existencia de la deuda.

En su Informe sobre el comercio y el desarrollo. Crecimiento, deuda y clima: realinear la arquitectura financiera internacional (2024), la UNCTAD presentó la idea de una autoridad de la deuda como mecanismo para gestionar la deuda soberana a nivel mundial. El texto expone que, en su inicio, dicha autoridad podría nacer como una institución dedicada a la coordinación y la mentoría, por lo que su labor consistiría en identificar tareas, coordinar las iniciativas en curso y formular recomendaciones.

En lugar de constituirla en virtud de un tratado y con una composición casi universal, la autoridad podría basarse en una carta no vinculante adoptada por un grupo pequeño de países interesados y comprometidos, los cuales podrían establecer la autoridad como entidad autónoma (es decir, independiente de los acreedores y los deudores). Teniendo en cuenta la naturaleza técnica de la autoridad mundial de la deuda y su necesaria neutralidad, la institución podría incrementar progresivamente su influencia a través de su labor.

Los aspectos logísticos básicos de la autoridad también tendrían que ser acordados, incluida la ubicación física, el presupuesto inicial y la contratación de personal. El examen periódico podría estar garantizado por reuniones plenarias regulares con un grupo más amplio de partes interesadas, incluso observadores, con el fin de mantenerlas informadas de las actividades, así como escuchar sus preocupaciones y recomendaciones.

CONCLUSIONES

La diversificación de los instrumentos de deuda soberana, la complejización en la composición de los acreedores, el agravamiento de la crisis de la deuda soberana y el limitado alcance de las iniciativas internacionales actuales para su negociación han sido factores que explican, en el periodo 2019-junio de 2024, la necesidad de un mecanismo multilateral para la negociación de la deuda soberana.

La gestión de la deuda soberana se ha caracterizado por la ausencia de un mecanismo multilateral, universal, capaz de garantizar un enfoque oportuno para negociaciones justas, transparentes y duraderas. Los países endeudados están sujetos a un régimen no establecido, caracterizado por operaciones ad hoc, caso a caso. Estas han sido impulsadas por las necesidades e intereses de los acreedores, mayormente en su beneficio, y repartidas en el ámbito fragmentado de sus foros informales.

Entre 2019 y 2024 tuvo lugar un marcado incremento en la diversificación de los instrumentos de deuda soberana. Tal multiplicidad implica que las negociaciones para la reestructuración son cada vez más complicadas, pues cada uno de los instrumentos tiene diferentes condiciones, términos y grupos de acreedores.

La diversificación en la composición de los acreedores también creció en el periodo analizado. La deuda con prestamistas privados aumentó significativamente su importancia dentro del conjunto de acreedores de la deuda soberana. En este esquema, en el cual una parte importante de la deuda está denominada en bonos, esta última se encuentra diseminada entre múltiples acreedores anónimos y no es muy susceptible de ser negociada porque cambia de manos con rapidez.

Se comprobó que, al no existir un mecanismo universal, estructurado sobre normas y principios mutuamente acordados, el Estado en default tiene que negociar con todos y cada uno de los acreedores,

por separado o en grupos, con el objetivo de acordar los nuevos términos de pago. En este escenario se ha manifestado el riesgo de litigación holdout, con eventual impacto en la deuda reestructurada con los acreedores cooperantes.

La relevancia de la actual crisis de la deuda soberana confirma un fenómeno de alcance global, agravado entre 2019 y 2024. El endeudamiento se ha acumulado a mayor velocidad y se ha tornado más difícil de gestionar, por su nueva naturaleza. El servicio continuo de la deuda representa una carga insostenible para muchos gobiernos, consumiendo recursos que pudieran ser destinados a las prioridades sociales, especialmente de las naciones en desarrollo. Cada vez son más las personas que viven en países que dedican más recursos al pago de intereses de la deuda que a financiar la salud, la educación, el desarrollo.

Han sido varias las iniciativas propuestas por diferentes actores para regular la gestión de la deuda soberana, mas ninguna se ha consolidado ni generado apoyo universal. Las provenientes directamente de los acreedores han demostrado su incapacidad y parcialidad. Se han caracterizado por una férrea condicionalidad en la ejecución de políticas económicas, complejización procedimental de la negociación, así como tardanza en la asignación (escasa) de recursos.

En materia de deuda soberana, no solo los prestamistas ostentan la calidad de inversores, pues los Estados eligen la inversión en el futuro de sus ciudadanos. El universo de actores implicados precisa acordar un mecanismo que cumpla con fuerza de ley, pues la agenda común que impulse sus esfuerzos, en rigor y armonía, constituye una verdadera oportunidad de crecimiento con el cual hoy, tanto prestamistas como prestatarios, se encuentran en atemporal deuda.

NOTAS

¹ Se entiende por negociación de la deuda soberana el proceso en el cual el Estado deudor y sus

acreedores acuerdan los términos del préstamo mediante conversaciones entre las partes. Se puede tratar del acuerdo inicial del que resulta contraída la deuda, o de acuerdos sucesivos que pretendan algún cambio en los términos que habían sido inicialmente acordados.

² Como resultado de la renegociación de la deuda soberana, es un nuevo acuerdo entre Estado deudor y acreedores determinado por un cambio en los términos de la deuda contraída. En general, se distinguen dos posibles vías de reestructuración de la deuda soberana: la reprogramación de la deuda y la reducción de la deuda.

³ La Organización de Naciones Unidas (ONU) no tiene una definición formal de países en desarrollo, pero utiliza el término con fines de clasificación para 159 naciones. En el marco de la clasificación actual, toda Europa y América del Norte, Japón, Australia y Nueva Zelanda son clasificadas como regiones desarrolladas, y todas las demás son regiones en desarrollo.

⁴ La prima de riesgo, riesgo país o riesgo soberano se define como el sobreprecio que paga un país para recibir financiamiento en los mercados, en comparación con otro país.

⁵ La titularización de la deuda es el proceso financiero mediante el cual esta se emite como valor negociable en el mercado.

⁶ De hecho, en 2022, los países en desarrollo pagaron 49 mil millones de dólares más a sus acreedores externos de lo que recibieron en nuevos desembolsos, resultando en una transferencia neta de recursos negativa.

⁷ Tal principio se refiere a las consecuencias del proceso en el cual los acreedores demandan judicialmente a los Estados en las jurisdicciones bajo cuya ley fue acordado el préstamo, creando incentivos para la acción individual y la competencia entre acreedores.

⁸ Es la situación financiera en la que un Estado deudor no puede hacer frente a los pagos derivados de la deuda contraída en los términos establecidos en el acuerdo de préstamo, cesando estos.

⁹ En este ámbito se emplea ampliamente el término holdout (que en español significa “quedarse afuera”) para calificar tanto actores como procesos disidentes, no cooperantes, que se niegan a un acuerdo.

¹⁰ El Banco Mundial, aunque reconoce que el desarrollo no es una cuestión exclusivamente de ingresos, utiliza el Ingreso Nacional Bruto Per Cápita como indicador para determinar umbrales de ingreso y clasificar a los países en cuatro grupos: los países de ingreso bajo, los países de ingreso medio-bajo, los países de ingreso medio-alto y los países de ingreso alto.

¹¹ Las Letras del Tesoro son valores de renta fija, es decir, el interés que va a cobrar el inversor es conocido por este desde el momento de la compra. Dicho interés se paga en forma de descuento; si los intereses son positivos el comprador paga una cantidad y, a su vencimiento, recibe otra cantidad mayor que es (esta última) el valor nominal de la letra.

¹² Los bonos del Estado son productos muy similares a las Letras, pero en ellos cambia el plazo, que generalmente es de 3 a 5 años. Los intereses se van pagando anualmente y el monto inicial se recibe en la fecha del vencimiento del abono.

¹³ Las Obligaciones del Estado funcionan de manera también muy similar; una vez más cambia el plazo, pues suelen ser de 10 a 50 años, por lo que se trata de una inversión a muy largo plazo. El inversor recibe un pago anual de intereses (cupón) sobre la cantidad prestada y al vencimiento de la obligación recibe el pago inicial. Este instrumento se usa a menudo para financiar proyectos de infraestructura.

¹⁴ En concreto, en los bonos alcistas (bull bonds) el rendimiento se incrementa a través de su va-

lor de reembolso cuando suba el índice bursátil objeto de referencia. A su vez, en los bonos bajistas (bear bonds) el rendimiento desciende al reducirse el valor del índice bursátil.

¹⁵ El Acuerdo de Londres de 1953, sobre la deuda de guerra de Alemania, limitó la cantidad de ingresos por exportaciones destinados al servicio de la deuda externa al 5 % para evitar socavar la recuperación.

¹⁶ Tal fue el caso de lo ocurrido a inicios del siglo XX, cuando el cobro de las acreencias de potencias europeas a Venezuela vía coerción suscitó un gran debate del que surgió la Doctrina Drago. Anunciada en 1902 por el Ministro de Relaciones Exteriores argentino, Luis María Drago, plantea que ningún poder extranjero puede utilizar la fuerza contra una nación americana a los fines de hacer efectivo el cobro de una deuda soberana.

¹⁷ Es aquel constituido por directrices, declaraciones políticas o códigos que establecen normas de conducta, pero no son jurídicamente vinculantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aggarwal, V. (2024). Deuda soberana global: oportunidades y diversificación en los mercados emergentes. Júpiter. Recuperado el 15 de agosto de 2024, de <https://www.jupiteram.com/latin-america/es/profesional/insights/global-government-bonds-opportunities-diversification-in-emerging-markets/>
- AGNU. (2014). 68/304. Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana. Resolución. Recuperado el 8 de julio de 2024
- AGNU. (2015). 69/319. Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana. Recuperado el 8 de julio de 2024
- AGNU. (2023). Nuestra Agenda Común. Recuperado el 3 de octubre de 2024, de <https://www.google.com/>

url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://digitallibrary.un.org/record/4012088/files/A_77_CRP1_Add.5-ES.pdf&ved=2ahUKEwjU-3YGetvKIAxVtRTABHfSVKMoQFnoECBIQAQ&usg=AOvVaw0tom_aZl6404OF3hbjjLLZ

- AGNU. (2023). Sostenibilidad de la deuda externa y desarrollo. Nota del Secretario General. Recuperado el 2 de octubre de 2024, de https://unctad.org/system/files/official-document/a78d229_es.pdf
- Aido Vázquez, A. M. (2023). La rentabilidad sostenible de los bonos verdes. Premio Trabajo de Fin de Grado "Universidad, Conocimiento y Agenda 2030, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Vigo. Recuperado el 6 de septiembre de 2024, de https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/05/DT_FC_Especial10.pdf
- Arco Juan, F. J. (2024). Bono indexado. Expansión, Diccionario Económico. Recuperado el 9 de septiembre de 2024, de <https://www.expansion.com/diccionario-economico/bono-indexado.html>
- Arrieta de Armas, C. (2024). La necesidad de un mecanismo multilateral para la negociación de la deuda soberana (2019-2024). Trabajo de Diploma.
- Banco Mundial. (2022). Informe sobre el desarrollo mundial 2022. Capítulo 5. Gestión de la deuda pública. Recuperado el 16 de agosto de 2024, de <https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2022/brief/chapter-5-managing-sovereign-debt>
- Bendezú, O., Carbajal, J., & Watson, J. P. (2024). Los Bonos de Gobierno indexados a la inflación. Mone-da, 35-37. Recuperado el 6 de septiembre de 2024, de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-160/moneda-160-08.pdf>
- Castro-Leal, F., & Méndez Maddaleno, R. (2021). Remesas en Centroamérica: el rol del BCIE. Recuperado el 9 de septiembre de 2024, de https://www.bcie.org/fileadmin/user_upload/Remesas_en_Centroamerica_el_rol_del_BCIE.pdf
- Colectivo de Autores. (2023). El actual Orden Económico Internacional: un obstáculo al desarrollo. José Martí. Recuperado el 20 de junio de 2024
- Das, U. S., Papaioannou, M. G., & Trebesch, C. (2012). Sovereign Debt Restructurings 1950-2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts. FMI. Recuperado el 4 de julio de 2024, de https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.researchgate.net/publication/268198955_Sovereign_Debt_Restructurings_1950-2010_Literature_Survey_Data_and_Stylized_Facts&ved=2ahUKEwjUsq7qzY2HAXWXR-TABHfgDCSUQFnoECBMQAQ&usg=AOvV
- Datosmacro. (2024). Prima de riesgo de los países. Recuperado el 27 de Mayo de 2024, de Datosmacro.com: <https://datosmacro.expansion.com/prima-riesgo>
- Debt Service Watch. (2024). THE WORST EVER GLOBAL DEBT CRISIS. Recuperado el 12 de septiembre de 2024, de https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3195/attachments/original/1696947958/Debt_Service_Watch_Briefing_Final_Word_EN_0910.pdf?1696947958
- Ellmers, B. (2015). The UN's Work towards Faster and Better Resolution of Debt Crises: A Tale of Legal Frameworks and Basic Principles for Debt Restructurings. EURODAD. Recuperado el 8 de julio de 2024
- Grupo de Respuesta a las Crisis Mundiales de la ONU. (2024). A world of debt. REPORT 2024, UNCTAD. Recuperado el 13 de septiembre de 2024, de https://unctad.org/system/files/official-document/osgttinf2024d1_en.pdf
- Hinsche, I. C. (2021). Greenium para la próxima generación de bonos verdes de la UE: Análisis de una prima potencial de bonos verdes y sus impulsores. Recuperado el 24 de septiembre de 2024, de <https://ideas.repec.org/p/zbw/cfsowp/663.html>
- Hobbs, J. A., & Pinzón Cortés, A. (2023). Bonos Verdes y Sociales en Colombia: cinco preguntas y respuestas. Recuperado el 9 de septiembre de 2024, de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/bonos-verdes-y-sociales-en-colombia-cinco-preguntas-y-respuestas/>

Lecuona Valenzuela, J. R. (2023). Mecanismos innovadores de financiamiento para Cuba. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado el 6 de septiembre de 2024

Manzo, A. (2018). Reestructuraciones de deuda soberana: El debate sobre su regulación en términos de disputa por la gobernanza global. *Revista Direito e Práxis*, 9(1), 9-45. Recuperado el 26 de junio de 2024, de <https://www.redalyc.org/journal/3509/350959544001/html/>

Munevar, D. (2021). Sleep now in the fire: Sovereign bonds and the Covid-19 debt crisis. *EURODAD*. Recuperado el 18 de septiembre de 2024, de https://www.eurodad.org/sovereign_bonds_covid19

Ranieri, A. M. (2015). Deuda soberana: problemas y soluciones en la encrucijada. UBA. Recuperado el 22 de agosto de 2024, de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/6/deuda-soberana-problemas-y-soluciones-en-la-encrucijada.pdf>

Salas Couce, C. (julio de 2021). Los flujos financieros internacionales hacia las economías en desarrollo en los últimos cincuenta años: evolución y consecuencias. *Economía y Desarrollo*, 165(2). Recuperado el 2 de octubre de 2024, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842021000300007

Triaca, H. F. (2019). Bonos verdes en perspectiva. *Clifford Chance*. Recuperado el 6 de septiembre de 2024, de <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/PDFDocuments/bonos-verdes-en-perspectiva-de.pdf>

UNCTAD. (2012). *Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing*. Geneva. Recuperado el 20 de Mayo de 2024

UNCTAD. (2015). *Trade and Development Report 2015: Making the International Financial Architecture Work*. Nueva York, Génova: United Nations publication. Recuperado el 12 de agosto de 2014, de https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2015_en.pdf

UNCTAD. (2024). Informe sobre el comercio y el desarrollo 2023. Crecimiento, deuda y clima: realinear la arquitectura. ONU. Recuperado el 26 de mayo de 2024

Val, M. E. (2023). Los acreedores externos y las renegociaciones de deuda soberana: características, problemáticas y relaciones. *Tramas*, 11-19. Recuperado el 16 de agosto de 2024, de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/221358/CONICET_Digital_Nro.9c094865-c992-42a8-955e-9d8452d49990_L.pdf?sequence=5&isAllowed=y

CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.




DIPLOMACIA CUBANA

La política exterior de la Revolución Cubana en contexto histórico. Antecedentes, principios y fundamentos

The foreign policy of the Cuban Revolution in historical context. Background, principles and foundations

Lic. Rogelio Sierra Díaz

Licenciado en Relaciones Políticas Internacionales. Embajador. Rector del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”, La Habana, Cuba. ✉ isri-rec01@isri.minrex.gob.cu  [0000-0002-5981-8486](https://orcid.org/0000-0002-5981-8486)

Cómo citar (APA, séptima edición): Sierra Díaz, R. (2024). La política exterior de la Revolución Cubana en contexto histórico. Antecedentes, principios y fundamentos. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 160-171. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473101>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473101>

RECIBIDO: 29 DE OCTUBRE DE 2024

APROBADO: 19 DE NOVIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN El presente artículo procura adentrarse en los antecedentes y el presente de la política exterior de la Revolución Cubana. Hace referencia a la política exterior que desplegó desde sus inicios la República de Cuba en Armas y los elementos de continuidad que se encuentran entre tales valores y principios y los que ha defendido la Revolución Cubana desde su mismo triunfo. La investigación también se detiene en explicar cuáles han sido las principales posiciones defendidas por Cuba en la arena internacional, y enjuicia las razones por las cuales las ha puesto en práctica. Al mismo tiempo expone el valor que para Cuba ha tenido el desempeño de esta política lo largo de la historia de la Revolución.

Palabras claves: Política exterior, República de Cuba en Armas, diplomacia, principios, Revolución Cubana

ABSTRACT *This paper seeks to delve into the background and present of the foreign policy of the Cuban Revolution. It refers to the foreign policy deployed by the Republic of Cuba in Arms since its beginnings and the elements*

of continuity found between such values and principles and those defended by the Cuban Revolution since its triumph. The research also explains which have been the positions defended by Cuba in the international arena, explains each one of them and judges the reasons why it has put them into practice. At the same time, it exposes the value that the performance of this policy has had for Cuba throughout the history of the Revolution.

Keywords: foreign policy, Republic of Cuba in Arms, diplomacy, principles, Cuban Revolution.

INTRODUCCIÓN

La política exterior de la Revolución Cubana es heredera de una larga historia de lucha, de la tradición libertaria del ejército mambí, de la República en Armas y del pensamiento, entre otros, de Carlos Manuel de Céspedes, considerado el Padre de la Patria y de las ideas de José Martí, quien desde muy temprano, en La Mejorana, abogaba por la unidad de la nación a través del accionar conjunto entre la dirección de las fuerzas mambisas y el liderazgo político de la República en Armas, como vía para acabar con las contradicciones existentes en las fuerzas independentistas cubanas y conducir la guerra por el camino de la victoria.

Las bases sentadas por la política exterior que desplegaron nuestros líderes independentistas fueron semilla para la proyección externa que realizara el poder revolucionario cubano a partir de 1959, la cual basó su desempeño en la defensa de su soberanía y como ha sido tradicional, en el respeto a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional.

El presente trabajo procura demostrar el vínculo que existe entre la política exterior que desarrolló la República de Cuba en Armas y la desarrollada por la Revolución Cubana posteriormente. Pretende, de igual manera, explicar cuál ha sido la ejecutoria de la política internacional del poder revolucionario cubano desde el 1959 hasta nuestros días y las principales posiciones que ha defendido a lo largo de su historia.

DESARROLLO

La política exterior de la Revolución Cubana. Apuntes sobre sus antecedentes, principios y fundamentos

La política exterior de un Estado es el conjunto de decisiones públicas de un gobierno en función de los intereses nacionales y en relación con los demás actores del sistema internacional. En ese sentido, la política exterior es la variable del proyecto que toda Nación define en determinado momento de su desarrollo histórico, conforme a sus necesidades de desarrollo político, económico y social y sus aspiraciones de paz y seguridad. Refleja la solidez del Estado, integrado como Nación, con un gobierno estable y una soberanía depositada en los ciudadanos, expresada por sus representantes por medio del interés nacional.

Ahora bien, la política exterior no puede hacerse sin un profundo conocimiento de la realidad internacional en la que se desenvuelve un Estado y sobre la que pretende influir. Solo así se pueden aprovechar las oportunidades que se le presenten y enfrentar los desafíos que se le interpongan. Hay un vínculo indisoluble entre las luchas nacionales por fundar una Nación y la búsqueda de caminos para su relacionamiento con el mundo.

En Cuba, desde el inicio de nuestras luchas por la independencia, junto con la concepción de la República, nació nuestra política exterior. La diplomacia de Carlos Manuel de Céspedes, como la de

José Martí y otros dirigentes de la guerra necesaria años después se ocupó, principalmente, de obtener de los países latinoamericanos el reconocimiento y apoyo a la beligerancia cubana.

Carlos Manuel de Céspedes, como primer presidente de la República de Cuba en Armas defendió el método de lucha irregular. Trabajó por el incremento de las expediciones armadas desde el exterior, por lo que desarrolló una intensa labor diplomática cursando misivas a distintos gobiernos de América Latina, en busca del reconocimiento, tanto para la beligerancia como para la República en Armas.

La Constitución de Guáimaro, primera de la República en Armas, del 10 de abril de 1869, recogía la idea acerca de la necesidad del contacto y el intercambio más allá de las fronteras cubanas para propiciar el apoyo y el respaldo al Ejército y la naciente República. Es así como en los artículos 19 y 20 de esta Constitución se recogía la facultad del Poder Ejecutivo de celebrar tratados y designar embajadores, ministros plenipotenciarios y cónsules de Cuba en otros países, así como la de recibir embajadores.

El país que nacía, debería -al decir del Apóstol- “independizarse de España y Estados Unidos e (...) impedir a tiempo, con la independencia de Cuba, que se extiendan por las Antillas los Estados Unidos y caigan con esa fuerza más, sobre nuestras tierras de América”¹. Sin embargo, como recordó Raúl Roa García, aquel sueño patriótico y martiano fue traicionado: la oligarquía criolla arrastró a Cuba a dos guerras mundiales, sacrificó su derecho a percibir un justo precio por el azúcar y entregó sus riquezas naturales a la explotación de industriales y financieros norteamericanos. A tal grado llegó la incondicional adhesión de la clase dominante a la política imperialista” (Roa, 1968).

El triunfo de la Revolución Cubana en enero de 1959, a solo noventa millas de la potencia más agresiva, poderosa y rapaz del sistema imperialista mundial, pero con una genuina vocación emancipadora, de liberación nacional y una indeclinable voluntad de

convivencia y paz, convirtió a la nación cubana en vanguardia indoblegable e invencible de los pueblos de América Latina, África y Asia².

Gracias también al entorno internacional de la época, Cuba pudo iniciar una política exterior independiente y ampliar y diversificar sus relaciones sobre la base de principios cardinales de derecho internacional, como la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, el respeto irrestricto a la soberanía y a la igualdad soberana de estos, el apoyo a la lucha de los pueblos por su liberación nacional, la solidaridad y la cooperación para el desarrollo, así como el fomento de la paz.

Estas circunstancias y el devenir de la propia Revolución condujeron a que la política internacional del Estado cubano abrazara, junto con sus propias raíces, la concepción marxista que relaciona el desarrollo histórico con la lucha de clases. Esa lucha de clases actúa, tanto a nivel local -en el seno de las sociedades nacionales- como la esfera internacional³, así como se encuentra condicionada por la posición geoestratégica y geopolítica de la Isla en el mapa político del mundo y por la naturaleza de las relaciones que dimanen de ese hecho.

Esa política internacional es la que hizo brillar a Cuba en la batalla diplomática de Playa Girón y desde los días luminosos y tristes de la Crisis de Octubre, al decir del Che. Fue la que permitió contribuir de manera activa a fundar el Movimiento de Países No Alineados a la vez que se apoyaba el socialismo soviético y las luchas anticoloniales en África, el Medio Oriente y Asia. Con esa política exterior se apoyaron las luchas de liberación nacional en América Latina y el Caribe, se quebró el aislamiento en que se quiso sumir a Cuba y se construyó ese formidable valladar que cada año constituyen los cientos de votos que en Naciones Unidas se oponen al bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos a la pequeña Isla.

A lo largo de su desempeño, la Revolución Cubana ha promovido la amistad y la colaboración con to-

dos los pueblos del mundo, ha estimulado la integración con los países de América Latina y el Caribe y ha abogado por la consolidación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y otros mecanismos o formas de integración, concertación política y cooperación regionales. Ha defendido y promovido, en su quehacer, la plena vigencia de los postulados de la Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz, la cual se ha constituido en un referente indispensable para la conducción de las relaciones entre los países de esta región y de ellos con el resto de la comunidad internacional.

En la conducción de sus vínculos con el exterior, ha basado sus relaciones con los Estados que edifican el socialismo en la amistad fraternal, la cooperación y la ayuda mutua. Ha mantenido y fomentado las relaciones de amistad con otros gobiernos que, aun teniendo un régimen político, social y económico diferente, respetan su soberanía, observan las normas de convivencia entre los Estados y adoptan una actitud recíproca con Cuba, de conformidad con los principios del Derecho Internacional.

Ha sido una ferviente y activa promotora del multilateralismo en las relaciones internacionales. Desde una postura firme, pero siempre prudente y respetuosa, ha contribuido a la unidad entre los países en desarrollo, preservado su activismo y liderazgo en el Movimiento de Países No Alineados y en el Grupo de los 77 y China, y concertado activamente posiciones en los diferentes foros multilaterales, regionales y subregionales, así como acuerdos globales en correspondencia con los intereses nacionales.

Igualmente, ha desplegado ampliamente las relaciones económicas, comerciales, financieras y de cooperación con otras naciones del mundo, en correspondencia con sus prioridades de desarrollo y como vía para compensar los graves daños que le ocasiona el bloqueo de Estados Unidos, en medio de dificultades y obstáculos que le han impedido

sostener los niveles y modalidades de comercio libre que podría tener cualquier otra nación.

Por razones profundas de principios y concepciones políticas, pero también por una imperiosa necesidad, ha condenado el imperialismo, el fascismo, el colonialismo, el neocolonialismo u otras formas de sometimiento, en cualquiera de sus manifestaciones.

De igual manera, ha luchado y desplegado un gran activismo internacional en su respaldo a la aspiración de una paz digna, justa y perdurable para todos los Estados y propugnado un orden internacional más justo, sostenible, democrático y equitativo, incluyendo el establecimiento de un nuevo orden económico que garantice el derecho al desarrollo.

También, ha sido una ferviente defensora de su compromiso de observar de manera irrestricta los principios y normas que conforman el Derecho Internacional, en particular, el respeto a la libre determinación de los pueblos, la igualdad soberana entre los Estados, su independencia, soberanía y la defensa de su integridad territorial, el no uso ni amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la cooperación internacional en beneficio e interés mutuo, el arreglo pacífico de las controversias, así como los demás propósitos y principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional. Ha defendido de igual modo el derecho inalienable de todo Estado a elegir su sistema político, económico, social y cultural.

En tal sentido, ha rechazado la intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de cualquier Estado y, por tanto, la agresión armada y condenado cualquier forma de coerción económica o política, las medidas coercitivas unilaterales, u otro tipo de injerencia y amenaza a la integridad de los Estados.

Desafíos y oportunidades de la política exterior cubana frente al actual contexto internacional

Vivimos hoy en un mundo que transita hacia un nuevo orden internacional. En este existen inmensos desafíos y amenazas para nuestro país, pero al

mismo tiempo, hay oportunidades que esperan por nosotros.

El contexto nacional e internacional que se enfrenta hoy es muy complejo. Persisten de modo creciente las contradicciones de un orden global económico y político en crisis. Son pobres 828 millones de personas⁴ (FAO,2021). Cerca de 21 millones son víctimas de trabajo forzoso⁵ (OIT, 2017). Existen 773 millones de adultos analfabetos⁶ (UNESCO,2017), 828 millones de personas padecen hambre crónica (FAO: Op. cit) y hay 110 millones de refugiados (ACNUR, 2016). Se agravan las estrategias humanitarias asociadas a los flujos de migrantes, su número crece en un ordenamiento económico y político internacional claramente injusto y en el que proliferan políticas excluyentes y xenófobas que violan los derechos humanos de millones de personas y no resuelven los problemas del subdesarrollo.

La llamada postmodernidad, la globalización neoliberal y la transnacionalización e internacionalización de las economías, han producido sociedades mucho más abiertas y fragmentadas, cuyos gobiernos, fuerzas políticas y liderazgos se desacreditan constantemente por defraudar a los pueblos y no corresponder a sus aspiraciones de convivencia, bienestar y justicia.

El imperialismo, las oligarquías y los fundamentalismos de toda clase han generado crecientes amenazas a la paz y a la seguridad internacional, guerras no convencionales y de intervención y peligros para la sobrevivencia de la especie humana. Los gastos militares ascienden a 2,11 billones de dólares (SIPRI, 2021). Seis megacorporaciones -cinco son estadounidenses- controlan la cultura, la información, las ideas y los sentimientos que circulan entre todos los habitantes de este planeta. Entretejer, confundir y manipular con noticias falsas es el nuevo opio de los pueblos.

En este contexto, se hacen más notables, las que han sido, son y seguirán siendo las columnas vertebrales de nuestra proyección internacional: la

defensa irrenunciable de los principios del derecho internacional, de los valores humanistas y de la paz; la práctica del internacionalismo, el antimperialismo, la solidaridad y la lucha por la unidad entre los países del casi olvidado Tercer Mundo, en particular entre los de América Latina y el Caribe. En el caso de Cuba, como enseñó el líder histórico de la Revolución Cubana, Fidel Castro: “La lucha tiene que venir primero e, inmediatamente detrás de la lucha, vendrá con ímpetu creciente, la conciencia revolucionaria”.

Siendo leales a Fidel, si hoy es elevada la conciencia antimperialista, si Cuba fue capaz de enfrentar con su frente en alto un complejo proceso negociador con Estados Unidos en busca de una convivencia respetuosa y civilizada entre las dos naciones, por el bien de sus pueblos, ello fue posible por esa acertada combinación de principios, lucha y conciencia.

Toda la historia de Cuba, de más de 200 años como pueblo y más de 65 como República revolucionaria y socialista, ha estado plagada del acoso y de los actos de agresión y subversión desde Washington. Ni siquiera hubo tregua después de los años transcurridos desde el restablecimiento de relaciones diplomáticas y la apertura de embajadas en ambos países. Y no hay el menor asomo de paz ahora, cuando los vínculos entre ambos Estados se encuentran en retroceso, determinado por la decisión política del actual gobierno estadounidense de regresar a su fracasada estrategia de hacer rendir y derrotar a Cuba.

El cambio de política implementada por el gobierno del presidente estadounidense Donald. J. Trump, durante su primer mandato, en medio de un coro de terroristas, exmercenarios y bandoleros políticos, y los nada creíbles incidentes con diplomáticos estadounidenses en La Habana, y la orden de retiro de 15 funcionarios de la Embajada de Cuba en Washington hasta sus precipitadas e injustificadas decisiones de reducir significativamente el personal de su Embajada en La Habana o las 243 medidas que reforzaron su bloqueo a Cuba, por solo citar algunos

de los actos de esa administración, evidencian el escaso arsenal de recursos de la diplomacia estadounidense y la torpeza política del grupo en el poder en Estados Unidos para conducir la política exterior de esa potencia mundial hacia la pequeña Isla.

El gobierno de Joseph Biden, por su parte, no articuló una política propia hacia Cuba, que pusiera en práctica las promesas de gobierno expuestas durante su campaña electoral y que sustentó la plataforma del Partido Demócrata en el 2020. En la práctica, una vez concluido su mandato, mantuvo intactas las medidas de mayor hostilidad contra la Isla, que continúan causando daños significativos a la vida de todos los cubanos.

No lo dicen los cubanos, hasta sus aliados de gobiernos imperialistas y oligárquicos apuntan a que Estados Unidos persiste en los mismos objetivos de la fracasada y obsoleta política, anclada en la Guerra Fría, que llevó a más de 13 presidentes a mantener un bloqueo que ha causado daños valorados en más de 159 mil 84,3 millones de dólares considerando precios corrientes y que los convirtió a ellos en cómplices de crueles, inhumanas y masivas violaciones de los derechos humanos de todo un pueblo, pese al reclamo universal por eliminarlo y con la oposición de la mayoría de los estadounidenses y de los cubanos residentes en ese país.

Más del 80% de la población cubana ha nacido y vivido toda su vida bajo los efectos del bloqueo y no es un simple dato. Tres generaciones de cubanos han sufrido por haber elegido vivir en el país y bajo el sistema político, económico, social y cultural que libremente se otorgaron.

Incluso en años recientes en los que no ha faltado el esfuerzo por el diálogo y las relaciones, el bloqueo continuó fortaleciéndose, con marcado y creciente carácter extraterritorial, en particular en el ámbito financiero, a través de impedimentos a las empresas extranjeras para invertir en Cuba, de sabotajes a la cooperación internacional, de boicot al turismo, de persecución a la importación de combustibles y a

las transacciones financieras internacionales cubanas y de multas extraordinarias, insólitas, impuestas a bancos y empresas, fundamentalmente europeas, por mantener relaciones económicas soberanas con Cuba.

“Junto a los efectos recrudecidos del bloqueo, Cuba ha debido enfrentar las consecuencias persistentes de la pandemia de la COVID-19 que gravitaron sobre todos los ámbitos de la vida socioeconómica del país”.

“El gobierno de los Estados Unidos, identificó oportunamente en la situación general por la COVID-19, una aliada para su política hostil contra Cuba. La aviesa intención de fortalecer el bloqueo en esta coyuntura revela su particular rostro inhumano y el marcado interés de aprovechar la recesión económica derivada de la pandemia a nivel mundial para promover inestabilidad social y rendir al pueblo cubano por hambre y desesperación. El alcance de esta política por tanto, tiene en este período una dimensión más perversa y dañina desde el punto de vista humanitario” (Informe de Cuba sobre el bloqueo de los EE. UU 2023. Cubaminrex, 9).

Por ello, derrotar el bloqueo seguirá siendo la batalla principal de la política exterior cubana hasta su total y completa eliminación.

Cuba ha de estar preparada para enfrentar todo tipo de agresión del Gobierno de Estados Unidos. Deberá mantener una firme condena al bloqueo económico, comercial y financiero y no ha de cejar en su lucha para que se ponga fin a esta política genocida, ilegal y cruel, que ha provocado significativos daños económicos y humanitarios al cubano. Enfrentará igualmente todo acto de injerencia en sus asuntos internos, las campañas de desinformación y cualquier plan subversivo promovido desde el exterior con el objetivo de desestabilizar el orden constitucional del país.

No podrá renunciar jamás a recuperar la porción de territorio cubano ocupado ilegítimamente por la

Base Naval de Estados Unidos en la Bahía de Guan-tánamo por lo que ha de mantener la denuncia sobre la ilegalidad de la ocupación y la demanda de su devolución.

Debe sostener como un axioma principal su rechazo a la agresión y las guerras de conquista y los considerará como un crimen internacional. Deberá continuar reconociendo la legitimidad de las luchas por la liberación nacional y la resistencia armada a la agresión, así como estimar su deber internacionalista solidarizarse con el agredido y con los pueblos que combaten por su liberación y autodeterminación.

Con el derecho que le otorga haber sido víctima temprana del terrorismo internacional deberá repudiarlo y condenarlo en cualquiera de sus formas y manifestaciones, incluso al terrorismo de Estado. De igual manera rechazará con firmeza las listas y certificaciones unilaterales y demandará en todos los espacios gubernamentales, políticos y sociales posibles la exclusión de Cuba de la unilateral, arbitraria e ilegítima lista estadounidense de países que supuestamente patrocinan el terrorismo.

Así mismo, rechazará y denunciará por todas las vías posibles cualquier otra certificación que intente singularizar a Cuba, como su inclusión en las listas unilaterales emitidas por el Gobierno de los Estados Unidos de países que no combaten la trata de personas y que violan las libertades religiosas.

Promoverá la cooperación con otros países para garantizar que los flujos migratorios internacionales sean regulares, seguros y ordenados y los respectivos derechos humanitarios de los migrantes respetados.

Pero la batalla contra la política de Estados Unidos no se agota en la lucha nacional. En América Latina y el Caribe esta política ha desarrollado una ofensiva que enfrenta a las derechas proimperialistas y oligárquicas con los gobiernos, organizaciones, pueblos y líderes revolucionarios y progresistas. La opción de Cuba es seguir apoyando a la Revolución

bolivariana y chavista, al presidente Nicolás Maduro y su Unión Cívico Militar. No hay mejores armas que la solidaridad, el compromiso y el rechazo a las pretensiones de aislar a Venezuela.

Y así como se defiende a Venezuela, se cierra fila, con los hermanos países del ALBA-TCP, con las entrañables naciones insulares del Caribe, con los tradicionales hermanos de México y con las minorías nacionales que en Estados Unidos son víctimas de la xenofobia, el racismo y la exclusión social. Cuba sigue alentando el proceso de paz en Colombia, reafirma su apoyo a la independencia de Puerto Rico y su política exterior reivindica el legítimo reclamo argentino de soberanía sobre las Islas Malvinas, Sandwich del Sur y Georgias del Sur.

Cuba aspira a un mundo plural, diverso y democrático, sin hegemonismos ideológicos ni culturales, donde el acceso a los avances del progreso, como la Internet, sea un bien común y no una nueva herramienta de sometimiento. Se opone a la imposición de intereses neocolonialistas y neoliberales que obstaculicen las metas políticas y económicas. Se debe estar dispuesto y ser capaces de generar contenidos que contrapongan el humanismo y los valores revolucionarios a las ideas de la desunión, la desesperanza y la sumisión que se trata de imponer.

Una mirada rápida en la historia de Cuba reciente, permite recordar la consecuencia de lo que proclamó y se hizo cuando la Revolución cumplía solo dos años, en 1961, Cuba ya asistía a los revolucionarios argelinos que combatían a los colonialistas franceses. En mayo del 63 una misión médica con 55 personas llegaba a Argelia para establecer un programa de salud pública. Más tarde en octubre del propio año, un contingente de 683 combatientes arribaba a la tierra de Ben Bella, cuando la joven república argelina era amenazada por Marruecos.

En diciembre de 1964, el Guerrillero Heroico Ernesto Chee Guevara viajó al África en un periplo que abarcó Guinea Bissau, Mozambique, Congo y Angola. En abril de 1965 una columna cubana comandada por

él se infiltró en el entonces Congo Belga, a través de Tanzania, y en agosto se le sumó otra columna al Congo, dirigida por Rolando Kindelán y Jorge Risquet. Luego vino la batalla decisiva contra el apartheid y la opresión racial en África que propició la posterior independencia de Namibia y que tuvo en la liberación de Angola y la defensa de la integridad territorial de Etiopía, dos de sus expresiones más relevantes.

Ese mismo ánimo precedió la declaración de abrir todos los aeropuertos de Cuba a los aviones de Estados Unidos cuando el atentado terrorista a las Torres Gemelas de Nueva York del 11 de septiembre de 2001. Fue el que animó el surgimiento en el 2005 del Contingente Internacional de Médicos Especializados en Desastres y Graves Epidemias “Henry Reeve”, cuando el huracán Katrina asoló a Nueva Orleans.

Los médicos cubanos, antesala de nuestros diplomáticos, han llegado a lugares entrañables como Haití, Chile, Ecuador, Perú, incluso antes de tener relaciones, como ocurrió en El Salvador; o más recientemente en México, Antigua y Barbuda y Dominica. También se les ha visto en sitios lejanos y remotos como las cumbres del Himalaya en Pakistán o China, las playas borradas por un tsunami en Indonesia y Sri Lanka, y hasta en entornos precarios donde galopaba el ébola, en Sierra Leona, Guinea Conakry y Liberia. Con los médicos también llegaron rescatisas, alfabetizadores, maestros, artistas, constructores, electricistas.

Se debe destacar que estos médicos han trabajado en las más adversas circunstancias subrayando la profunda vocación humanista de nuestras misiones internacionalistas.

Y junto con todos ellos, en Naciones Unidas y en otros foros internacionales, en capitales y plazas, en parlamentos y entremezclados con el pueblo, los diplomáticos cubanos han defendido, a viva voz, a veces a riesgo de expulsión y de su vida, los derechos de los pueblos a luchar por su liberación y a

recibir la solidaridad de quienes, como Cuba, la ha ofrecido siempre.

Por eso en Cuba, la política exterior no es solo parte del accionar del Estado, sino que se ha convertido en una práctica social que tiene un componente cultural y humanista presente en cada individuo. Esa actuación en los cubanos se ha legitimado a través de los años y se ha transformado en una acción ajena a las élites y a las entelequias con las que a veces se amarra a la diplomacia. La ha convertido en una política de pueblo.

De ahí que, cuando en diciembre de 1975 se celebró el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, la Resolución sobre política internacional recogió en una apretada síntesis una definición que expresa esa vocación martiana y guevarista de reconocer la Patria en la Humanidad, presente en la nueva diplomacia:

“Cuba -dice el documento-, consciente de que sus objetivos coinciden con los del conjunto de los pueblos, al realizar la política exterior, subordina sus intereses a los intereses generales de la victoria del socialismo y el comunismo, de la liberación nacional de los pueblos, de la derrota del imperialismo y de la eliminación del colonialismo, el neocolonialismo y toda forma de explotación y discriminación de hombres y pueblos” (Partido Comunista de Cuba, 1975).

El destacado politólogo ítalo-norteamericano, Piero Gleijeses, estudioso de la política exterior cubana y un asistente asiduo a debates internacionales, expresó al respecto:

“Yo no conozco a ningún otro país para el cual el altruismo haya sido un componente tan clave de su política exterior. Yo no conozco a ningún otro país más que Cuba que por tantos años, contra vientos y mareas haya demostrado tanta generosidad y valentía en su política exterior” (Glejjeses, 2015).

Como se expresaba antes, nos movemos en un mundo en transición al que requerimos incorporar

nuestras no pocas y exitosas experiencias de resistencia, de la puja de las revoluciones por nacer y la de la contrarrevolución por abortarlas, de enfrentar los huracanes, de encarar el bloqueo y derrotar al terrorismo y las agresiones. Estas condiciones marcan estos nuevos tiempos.

Por ello es imprescindible alcanzar una rara combinación de amplitud cognitiva, diversidad de enfoques, flexibilidad en el análisis y prudencia estratégica en el pensamiento con imprescindibles fidelidad, principios inmovibles, razonamientos profundos, firmeza ideológica y rapidez pública en las respuestas.

Se pudiera decir que son algunas de las brújulas que hoy mueven la proyección de la política cubana, consecuente con la cultura de nuestros mambises y guerrilleros, con su historia revolucionaria y adecuada inteligentemente a los nuevos tiempos, pero ancladas firme y coherentemente en valores y pilares que han conducido su actuación internacional y que han determinado el éxito de la Revolución y su capacidad de resistir, como siempre recordaba Fidel.

Esa es también la lección aprendida de la vida, la palabra y la acción del hombre que hace casi 60 años se inmortalizó en las cumbres bolivianas: el comandante Ernesto Che Guevara, cuyas palabras, citando la II Declaración de La Habana, siguen resonando como un eco en el gran salón plenario de las Naciones Unidas.

Es la lección aprendida de aquellos diplomáticos nuestros que, en Nueva York, en Madrid, en Buenos Aires, en Ciudad México, en Lima, en Lisboa y en otros lugares, murieron o fueron heridos como consecuencia de actos terroristas por ser defensores de una verdad que no acepta dobleces ni traiciones.

Por ellos y como ellas, Cuba deberá continuar garantizando la aplicación de su máximo interés nacional: la salvaguarda de la Revolución, la defensa del latinoamericanismo frente al panamericanismo y la lucha contra todos los hegemonismos. Las

históricas conquistas alcanzadas con las luchas de nuestros pueblos han sido resultado de la unidad de las fuerzas de izquierda y progresistas del continente. Por ello, se ha de continuar trabajando contra todo lo que las pretenda dividir, agrupadas en el Foro de Sao Paulo, con un programa de acción para actuar desde posiciones independientes, de modo unitario y con voz propia.

Como parte del arsenal de la diplomacia revolucionaria cubana deberá seguir defendiendo como plataforma indispensable, la Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz, basada en el respeto de los principios y normas del Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas. Es permanente el compromiso con la solución pacífica de controversias a fin de desterrar para siempre el uso y la amenaza del uso de la fuerza de nuestra región; con el estricto cumplimiento de su obligación de no intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos internos de cualquier otro Estado y observar los principios de soberanía nacional, la igualdad de los derechos y la libre determinación de los pueblos; de fomentar las relaciones de amistad y de cooperación entre sí y con otras naciones, independientemente de las diferencias existentes entre sus sistemas políticos, económicos y sociales, o sus niveles de respeto al derecho inalienable de todo Estado a elegir su sistema político, económico, social y cultural, como condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones; de continuar promoviendo el desarme general y completo para propiciar el fortalecimiento de la confianza entre las naciones.

CONCLUSIONES

La política exterior de Cuba nació de una profunda revolución social. Ha sido fiel heredera de fuertes tradiciones de lucha del pueblo cubano. Fueron la revolución y el liderazgo indiscutible de su líder Fidel Castro, los que permitieron hacer y conducir esa política exterior y construir sus herramientas y órganos que constituyeron el reflejo de una nueva época.

Es, por tanto, herencia de una larga tradición de lucha libertaria. Desde su nacimiento con la República de Cuba en Armas, las fuerzas independentistas cubanas desarrollaron una intensa y activa labor en las relaciones internacionales, relacionada básicamente con la consecución del apoyo desde el exterior, necesario para la causa de la independencia de Cuba.

Desde tan temprano como el 1869, la Constitución de Guáimaro otorgó facultades al poder ejecutivo para realizar actos relacionados con la política exterior de la República en Armas.

Existen elementos de continuidad en la política exterior de Cuba que se mantuvieron durante la República Neocolonial y el periodo posterior a esta, muy a pesar de la proyección pro estadounidense y entreguista de los gobiernos neocoloniales cubanos.

Esto no impidió que, con el triunfo revolucionario de 1959 se retomaran valores y principios esgrimidos y defendidos por los independentistas cubanos y al mismo tiempo que tuviera lugar una ruptura con el pasado neocolonial que le antecedió. La Revolución comenzó a desplegar una política exterior independiente, soberana, respetuosa del derecho internacional y del principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados. Una política exterior que apoyó y defendió la lucha de los pueblos hermanos por su liberación nacional, una política solidaria y que promueve una cooperación que ha sobrepasado las propias posibilidades de la nación cubana.

A lo largo de su desempeño, la política exterior de Cuba promovió la amistad y colaboración con todos los pueblos del mundo, la integración más justa y solidaria con otras naciones, especialmente con sus vecinos de América Latina y el Caribe.

Ha fomentado relaciones de amistad con otros gobiernos que, aun teniendo un régimen político y social diferente, respetan su soberanía y observan las normas de convivencia entre los Estados.

Ha sido promotora activa del multilateralismo, ha preservado su activismo en el Movimiento de Países No Alineados y el G-77 y China y concertado posiciones y acuerdos globales, en correspondencia con sus intereses nacionales y propiciando el consenso sobre las causas más justas.

Por razones muy profundas de principios, pero al mismo tiempo, por condicionamientos de su propia historia como nación, ha condenado al imperialismo y se ha opuesto resueltamente a la política de bloqueo que este ha aplicado a Cuba.

Cuba ha desarrollado con éxito una política que le ha permitido lidiar con la potencia imperialista más poderosa del planeta. Esta política, basada en principios, ha sido garantía para su sobrevivencia y propia existencia.

Ha sido un ejemplo de resistencia y ha demostrado cómo, a pesar del bloqueo y las carencias que este provoca, es posible vivir soberana y dignamente con una acertada combinación de principios, lucha y conciencia.

Cuba seguirá honrando los ideales y principios de esa política exterior independiente, soberana, creativa y solidaria, con la que jamás ha agredido a nadie y que solo ha procurado los anhelos más caros y legítimos de los cubanos y de otros pueblos del mundo.

NOTAS

¹ Martí, José: Obras completas, t. 3 “Cuba, Política y Revolución III, 8, 1963

² Roa, Raúl: Op. Cit

³ Rodríguez, Carlos R.. Fundamentos estratégicos de la política exterior de Cuba, en Cuba Socialista, No. 1, Comité Central del Partido comunista de Cuba. La Habana, Diciembre 1981, pp. 10-33.

⁴ FAO: Informe El futuro de la alimentación y la agricultura. Tendencias y desafíos, publicado en 2021.

⁵ OIT Datos 2017.

Revolución III, 1895”.

⁶ UNESCO: Tercer informe sobre el informe de la FAO El futuro de la alimentación y la agricultura: Tendencias y desafíos, publicado en 2017 de adultos, 2016.

Naciones Unidas. (2023). La población de refugiados y desplazados en el mundo alcanza los 110 millones de personas. <https://news.un.org>

OIT. (2017). Datos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. (2016). Informe Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2016.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (n.d.). Estadísticas. <http://www.fao.org/statistics/es>

Ariet, M. del C. (2005). El pensamiento político de Ernesto Ché Guevara. Editorial Ocean Sur.

Organización Internacional del Trabajo. (n.d.). 21 mil personas son víctimas del trabajo forzoso. Noticias.

Artículos 19 y 20 de la Constitución de Guáimaro. (n.d.). Enciclopedia Colaborativa Cubana. <http://www.ecu-red.cu>

Partido Comunista de Cuba. (2017). Resolución del 1er Congreso del PCC sobre Política Internacional. <http://www.pcc.cu/cong1.php>

Castro Ruz, R. (2016, 16 de abril). Discurso del Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros en el Séptimo Congreso del Partido Comunista de Cuba.

Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz. (n.d.).

FAO. (2017). El futuro de la alimentación y la agricultura: Tendencias y desafíos.

Resolución sobre Política Internacional. (1975). Informe del Primer Congreso del PCC.

FAO. (n.d.). Op. cit.

Roa, R. (n.d.). Op. cit.

Gleijeses, P. (2015). El altruismo cubano es el más notorio de la historia moderna. Juventud Rebelde. <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2015-06-19/el-altruismo-cubano-es-el-mas-notorio-de-la-historia-moderna/>

Roa, R. (2015). Política exterior de la Nación Cubana. En Antología del pensamiento crítico cubano contemporáneo (pp. 1-10). Buenos Aires: CLACSO. <http://www.minrex.gob.cu/es/politica-exterior-de-la-nacion-cubana>

Informe de Cuba sobre el bloqueo de EE. UU. contra Cuba. (2023). pp. 7-9.

Rodríguez, C. R. (1981). Fundamentos estratégicos de la política exterior de Cuba. Cuba Socialista, (1), 10-33.

Informe de Cuba sobre el bloqueo de los EE. UU. (2023). Cubaminrex, p. 9.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). (2017). World military expenditures report. <http://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-world-military-expenditure-Data>

Informe de la ONU. (2021). Las cifras de hambre mundial aumentaron hasta 828 millones en 2021. Programa Mundial de Alimentos.

Una nueva escalada de la economía militar. (2022). El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com>

Martí, J. (n.d.). Obras completas (T. 3). “Cuba, Política y

UNESCO. (2022). Dos personas de cada cinco son anal-

fabetos. Biblioteca digital. <https://unesdo.unesco.org.arlc>

UNESCO. (2017). Tercer informe sobre el informe de la FAO. El futuro de la alimentación y la agricultura: Tendencias y desafíos.

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



Resistencia y reconocimiento: la política exterior de Carlos Manuel de Céspedes 1868-1873

Resistance and Recognition: The Foreign Policy of Carlos Manuel de Céspedes 1868-1873

M. Sc. Ariel Alba Hernández

Máster en estudios interdisciplinarios sobre América Latina, el Caribe y Cuba. Especialista del Centro de Gestión Documental del Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba. ✉ albahernandezariel95@gmail.com

 [0009-0000-6281-6206](https://orcid.org/0009-0000-6281-6206)

Cómo citar (APA, séptima edición): Alba Hernández, A. (2025). Resistencia y reconocimiento: la política exterior de Carlos Manuel de Céspedes 1868-1873. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 171-190. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473184>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473184>

RECIBIDO: 1 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 10 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN En un contexto marcado por la revolución liberal española, el resurgimiento del espíritu integracionista y del antiespañolismo en la región, y la victoria del norte industrial sobre el sur esclavista en la guerra civil estadounidense, así como el ascenso de regímenes liberales al sur del río Bravo, Cuba decidió liberarse del colonialismo español y ser reconocida como una más de la comunidad de naciones. Primero como beligerante y luego como un estado independiente. El presidente Carlos Manuel de Céspedes se propuso crear las condiciones para que Cuba alcanzase la emancipación lo más rápido posible, estableciendo para ello un cuerpo diplomático pequeño y austero, pero culto y esforzado, así como una estructura organizativa dentro de la emigración dedicada al apoyo militar y diplomático. Este artículo aborda la política exterior que el prócer bayamés diseñó, analizando el contexto histórico de su gestión, los objetivos proyectados durante su gobierno y los desafíos que tuvo que enfrentar en el período 1868-1873.

Palabras claves: beligerancia, independencia, emigración, unidad, política exterior, Cuba

ABSTRACT In a context marked by the Spanish liberal revolution, the resurgence of the integrationist and anti-Spanish spirit in the region, and the victory of the industrial north over the slave-owning south in the American Civil War, as well as the rise of liberal regimes south of the Rio Grande, Cuba decided to free itself from Spanish colonialism and be recognized as one of the community of nations. First as a belligerent and then as an independent state. President Carlos Manuel de Céspedes set out to create the conditions for Cuba to achieve emancipation as quickly as possible, establishing a small and austere, but educated and hardworking diplomatic corps, as well as an organizational structure within the emigration dedicated to military and diplomatic support. This article deals with the foreign policy that the Bayamese hero designed, analyzing the historical context of his administration, the objectives projected during his government and the challenges he had to face in the period 1868-1873.

Keywords: belligerence, independence, emigration, unity, foreign policy, Cuba

INTRODUCCIÓN

La política exterior cubana nació en los campos de la insurrección y en condiciones muy difíciles para el éxito de su principal actividad: la búsqueda del reconocimiento internacional, primero el derecho a la beligerancia y luego la independencia.

Alcanzarlo conllevaría a su legitimación como sujeto de derecho internacional; aumentaría la presión hacia la metrópoli que se combatía, y se abriría la posibilidad del apoyo material y moral, recortando notablemente el costo y tiempo de la guerra, que a partir del reconocimiento estaría sujeta a las normas del derecho internacional humanitario. De ahí su enorme importancia si se quería garantizar el éxito de la lucha.

Esta es la razón por la que Carlos Manuel de Céspedes, arquitecto de la primigenia política exterior cubana, dedicara arduos esfuerzos para lograr el apoyo internacional. Con el estallido de la Guerra de los Diez Años se dieron los primeros pasos para crear un cuerpo de protodiplomáticos, que dedicaría sus fuerzas a aunar voluntades en la emigración, financiar expediciones y conseguir de los gobiernos de la comunidad de naciones el reconocimiento del pueblo cubano como beligerante.

Atendiendo a estos elementos, el presente trabajo se enfoca en la labor desplegada por el Padre de la Patria, Carlos Manuel de Céspedes, en el período comprendido entre el 10 de octubre de 1868 y el 27 de octubre de

1873, cuando fue destituido como presidente de la República en Armas. La investigación comprende toda su labor encaminada a crear las condiciones tanto internas como externas para lograr el reconocimiento internacional como nación soberana. También pone en evidencia las disímiles dificultades que tuvo que hacer frente y que muestran la complejidad del contexto: la ingenuidad inicial ante el posible apoyo norteamericano, la inexperiencia en la actividad diplomática y organizativa de sus agentes, así como la contradicción tanto ideológica como de intereses en el seno de la Revolución.

DESARROLLO

I-Primeros pasos en el Gobierno Provisional

Acorde con la práctica del Derecho Internacional Público, para que un bando fuera reconocido como beligerante necesitaba como requisitos imprescindibles que el movimiento revolucionario estuviera dotado de objetivos políticos bien definidos, una sólida dirección política, un ejército disciplinado y organizado, un territorio determinado que esté bajo su control, obediencia al derecho internacional de la guerra. La beligerancia es, asegura Carlos Wiese (1893):

“...un estado temporal y transitorio, cuya incertidumbre de ser mantenido lo distingue de todos los demás, aunque implique mayor poder que la semi-soberanía y tanto, para ciertos efectos, como la soberanía. No envuelve el reconocimiento de una

nación, ni la legitimidad de un gobierno, sino el estado de guerra existente, que permite tratar con los que dirigen esa guerra, sin que resulte ninguna presunción sobre la legitimidad del derecho de una u otra de las partes contendientes” (11).

Cumplir estas condiciones aseguraría en buena medida la supervivencia de la revolución. Adicionalmente, Ramiro Guerra (1972, I) agrega que:

“El reconocimiento de la beligerancia a los cubanos era un acto de justicia y de respeto a la libre voluntad de los pueblos. Las naciones civilizadas debían considerarse obligadas a adoptar esa decisión que permitiría regularizar la guerra en Cuba con arreglo a los principios establecidos del derecho de gentes, y despojarla del carácter de una rebelión criminal castigable con la pena de muerte. Aseguraría, además, a los cubanos, los derechos que los Estados neutrales estaban en el deber de conceder, en igualdad de condiciones, a las partes contendientes en una guerra entre pueblos civilizados” (338-339).

En el “Manifiesto de la Junta Revolucionaria”, dado a conocer el 10 de octubre, su mensaje estaba dirigido a las fuerzas insurrectas, la opinión pública internacional y sus gobiernos respectivos, para asegurar de parte de ellos su pleno respaldo. En él se enunciaban las causas del estallido revolucionario, apelaba al ejemplo de las antiguas colonias americanas, tanto españolas como británicas, que se lanzaron a la guerra por su independencia y expuso los principios políticos, económicos y sociales de la Revolución. Colocó en el centro los venerables principios de la libertad y la igualdad, enunciando además la tolerancia, el orden y la justicia. Consagró el respeto a la propiedad, tanto de cubanos como españoles, el sufragio universal, la emancipación de la esclavitud, aunque gradual y con indemnización, el libre comercio y el acatamiento irrestricto a los derechos del hombre. Y en lo referente a la estructura de la dirección de la Revolución, estaría regida por el mando único cuya autoridad sería ejercida mientras durara la guerra, auxiliada por una comisión de asesores.

Con este Manifiesto, Céspedes transmitía la idea de que el movimiento insurreccional respondía a un sólido sistema de valores y que contaba con una jerarquía político-militar que garantizaba el buen rumbo de la revolución. Incluso, ante la necesidad de atraer todos los sectores sociales posibles, incluyendo a la burguesía esclavista occidental, adoptó una postura moderada con el tema de la abolición de la esclavitud, amén de sus convicciones abolicionistas.

Para octubre de 1868, el territorio liberado, ubicado alrededor de la recién proclamada capital del gobierno independentista, abarcaba alrededor de 50 leguas y 107 853 habitantes (Portuondo & Pichardo, II, 1974, 11), casi la mitad del Departamento Oriental y una décima parte de la población total de la Isla. De manera acelerada Céspedes se propuso dar forma a la institucionalidad y consolidar su poder.

Esto venía acompañado de la observancia a las reglas de la guerra, cuyas circulares y órdenes del día hacían reafirmar el compromiso de conducir la lucha civilizadamente, respetando las vidas de los prisioneros y civiles. Esa humanización de la guerra nunca fue recíproca por parte de las autoridades españolas, y si bien Céspedes hacía pública las represalias cometidas por las tropas españolas, seguía manteniendo la línea de no rebajarse a la barbarie, aunque en respuesta a la indiferencia, endureció su postura. Como resultado, el 18 de febrero de 1869 emitió el Manifiesto sobre el Decreto de Guerra a Muerte, con su correspondiente ley.

En paralelo, inició un frenético accionar para buscar el reconocimiento internacional de su gobierno. El ambiente antiespañol hacía pensar que las posibilidades de contar con el apoyo de los países del continente eran muy altas. Para los países hispano-americanos, las aventuras bélicas hispanas de reconquista en el Pacífico (1864-1866), México (1859-1861) y el Caribe (1861-1865), así como la tardanza por parte de la antigua metrópoli en reconocer las nuevas repúblicas latinoamericanas, provocaron un sentimiento de hostilidad que favorecían los deseos de ajustar cuentas apoyando la causa cubana. Esta

señal sería reafirmada con la reactivación del ideal de unidad regional a través de la celebración del II Congreso Americano en Lima (1864-1865).

Ante este favorable escenario, el 9 de diciembre de 1868 Céspedes envió la primera de las cartas a los mandatarios americanos y europeos, siendo el destinatario en esta ocasión José Joaquín Pérez, presidente de Chile (1861-1871). Esto no es casualidad, porque este país, que sirvió de inspiración para diseñar la bandera enarbolada en La Demajagua, muy recientemente había realizado gestiones mediante su Agente Confidencial Benjamín Vicuña, para lograr la emancipación de Cuba y Puerto Rico, y así poder neutralizar sus acciones en el Pacífico.

No obstante, en esos momentos, Estados Unidos constituía una prioridad. No se trataba solo por su cercanía geográfica, afinidad en las ideas de progreso, libertad y democracia, y la existencia de un depósito de armamento sobrante de la guerra civil que podría emplearse en la gesta. Washington tenía motivos para apoyar la insurrección. El apoyo dado por España, Francia y Gran Bretaña a los Estados Confederados, llegando a reconocer su beligerancia, constituyó una seria intromisión en los asuntos internos de Estados Unidos. El famoso caso de la corbeta CSS Alabama, fabricada en Inglaterra en 1862 y destruida en 1864, fue suficiente para que el gobierno estadounidense reclamara por los daños ocasionados por las actividades de dicha embarcación.

Tanto la opinión pública como la postura de algunos legisladores estadounidenses estaba inclinada a favor de Cuba, manifestándose desde el Congreso en una serie de iniciativas que buscaban el reconocimiento de la beligerancia y la independencia de la Isla. Aprovechando este panorama, el 24 de octubre Céspedes envió al secretario de Estado William Seward (1861-1869) una exposición en la que informaba sobre las causas y objetivos de la insurrección, así como el estado actual de sus fuerzas y de la gestión de su gobierno. Y a continuación solicitaba el apoyo de su gobierno para evitar los efectos de

vastadores y barbáricos de la guerra y presionar a Madrid el reconocimiento de la independencia. Mismo propósito tendría la misiva del 20 de noviembre, ambas sin haber sido contestadas.

Los hechos evidenciarían que la política exterior estadounidense tenía otros objetivos, y más cuando estaba llegando a su final la presidencia de Andrew Johnson (1865-1869). Estados Unidos acababa de salir de una costosa y sangrienta guerra civil, por lo que no le convenía entrar en conflicto con ningún país, como España, que podría aliarse con Gran Bretaña. Además, la Revolución Septembrina de 1868, que había derrocado a la reina Isabel II, abrió nuevas posibilidades para Washington en sus proyecciones en Europa. Constituido un gobierno de carácter republicano, el único existente en esos momentos en el continente, “podía conjeturarse que se distanciaba de los poderes monárquicos de Europa, en cuyo caso se vería inducida a establecer más estrechas y amistosas relaciones con los Estados Unidos” (Guevara, I, 1972, 172). El gobierno norteamericano se limitaría a una posible mediación, de la que Cuba entraría en su zona de influencia, para no comprometer las relaciones con Madrid.

Esto también estaba relacionado con la política expansionista que el secretario de Estado William Seward (1861-1869) había trazado, porque “con una España republicana sería más fácil tratar de resolver favorablemente la expansión de los Estados Unidos en Las Antillas” (Ibídem). Esta región solo era una parte de su ambicioso plan que abarcaba América Central, Alaska (comprada en 1867), y Canadá. Asegurado Abraham Lincoln y con la guerra civil llegando a su fin, las tendencias expansionistas se reavivaron. Y si se le suma la creciente impopularidad de la administración Johnson, sumamente criticado por el trato conciliador con Londres, en esos momentos Cuba no podía esperar de ellos nada concreto.

Otro paso importante de la política exterior cespedita fue la designación de agentes diplomáticos “hábil y de prestigio, encargados de mover la opinión, ganarle simpatías y apoyo a la causa de la

independencia y de obtener recursos materiales en la mayor cantidad posible” (180). El primero de esos diplomáticos fue José Valiente Cuevas, nombrado el 3 de diciembre de 1868 como Agente del Gobierno Provisional Revolucionario de Cuba para que en calidad de representante en Estados Unidos realice “todos los esfuerzos posibles (...) a fin de conseguir la protección del Gobierno Americano y el reconocimiento de nuestro Gobierno provisional”, además de “establecer comunicaciones con las demás naciones extranjeras, que tiendan, si no a ayudarnos a que sean neutrales en nuestra contienda” (Portuondo & Pichardo, I, 1974, 136).

Esta acción estaba en concordancia con la comunicación del 15 de noviembre de ese mismo año que el Comité de Nueva York había enviado a la jefatura de la Revolución, sin haber constancia de que fuera respondida, sugiriendo el nombramiento de un agente que se encargase de los asuntos diplomáticos, mientras que el Comité se dedicaría a las labores organizativas. Trabajaría de manera independiente pero coordinado, evitando que las acciones de uno comprometan las del otro, especialmente si el ambiente en el que se desenvolvían era Estados Unidos.

Pocas semanas después, el 20 de diciembre, se le extendieron sus poderes e instrucciones para que “instituya en Inglaterra un Agente del mismo con las mismas facultades y encargos de usted” y se asocie con el agente de la Junta Revolucionaria del Camagüey Porfirio Valiente “para obrar en común en todo lo relativo a Cuba, cuyos intereses y móvil revolucionario son uno solo en toda la Isla” (139). La importancia que le daba a la unidad iba más allá de una mera concepción pragmática. Era imprescindible transmitir una imagen positiva en el exterior, que reflejara la seriedad de la insurrección y de la voluntad de sus líderes de constituir un estado unificado y estable.

El rumbo que estaba tomando la guerra, con la Creciente de Valmaseda, obligó en un momento a Céspedes a elegir la anexión como una solución

desesperada para impedir la devastación, el aplastamiento de la insurrección y la desarticulación de su gobierno. En una comunicación dirigida a Valiente, de fecha 3 de enero de 1869, le encarga explorar la opinión oficial norteamericana sobre la anexión en el caso de ser pedida como último recurso. El 15 de enero, a pocos días de haber sido incendiada Bayamo, Céspedes le comunica a su agente el estado crítico de la revolución y la necesidad de solicitar la anexión para que de esa manera

“se nos presten los auxilios indispensables, a fin de evitar la guerra exterminadora que los españoles nos están haciendo y que nos obliga a tomar determinaciones violentas que han de llevar al país indispensablemente a un estado fatal de ruinas y de destrucción” (151).

A su llegada a Nueva York, José Valiente empezó a trabajar en coordinación con el Comité Revolucionario de Nueva York, órgano creado el 8 de noviembre de 1868 por Agustín Arango, Plutarco González y José Francisco Bassora que actuaba en nombre de los emigrados cubanos y que tuvo un buen desempeño en la recaudación de fondos para apoyar las fuerzas independentistas. Prueba de su eficacia fue la expedición de la goleta *Galvanic*, desembarcada el 27 de diciembre de 1868 en la costa norte de Camagüey.

Al Comité se le incorporaría brevemente el miembro de la Junta Revolucionaria de La Habana Francisco Javier Cisneros, quien por órdenes de José Morales Lemus llegó a Nueva York el 25 de noviembre de 1868 con el encargo de colaborar con el Comité en la compra de armas y pertrechos, para luego enviarlos a Céspedes.

La dirección de José Valiente fue efímera, aunque en cierto modo productiva, logrando la unidad de la entusiasmada comunidad cubana alrededor del Comité y el establecimiento de contactos con algunos miembros del Congreso, que luego presentarían varias resoluciones al legislativo, y del gobierno, entre ellos el presidente saliente Johnson, para obtener el

apoyo a la causa. Sin embargo, en cuestión de semanas, el comisionado del líder de la Revolución fue paulatinamente desplazado por los representantes de la Junta Revolucionaria de La Habana. Sus acciones futuras indicaban una intención expresa de erigirse como grupo dominante en la emigración y únicos representantes del poder revolucionario en el exterior, deshaciéndose del comisionado de Céspedes de una forma elegante, para así despejarse el camino al control de la dirección de la emigración. De esta forma, señala Rolando Rodríguez (2024):

"...se aseguraban una llave nada despreciable para torcer el rumbo de la insurrección y ponerla al servicio de sus intereses, estos eran, ante todo, buscar una fórmula por la cual mediatizar la emancipación de los esclavos (...) Tales objetivos podían lograrse mediante una independencia a la cual le pudieran imponer sus condiciones o una Cuba española reformada (361).

Las gestiones realizadas con la Metrópoli, luego del estallido de la Revolución de Septiembre, y de la que tuvieron que recurrir a Céspedes para lograr que sus gestiones estuviesen investidas de un carácter oficial, ponen de manifiesto que la prioridad del grupo habanero se halló en buscar una salida negociada que posibilitara terminar la guerra lo más pronto posible con el menor número de pérdidas. Concebían la guerra más como un medio de presión que como un fin mismo para alcanzar la independencia total.

Así pues, al momento de enterarse del nombramiento del agente del gobierno provisional, el 19 de diciembre la Junta habanera pidió a Céspedes su autorización para que ellos tuviesen la facultad de nombrar los agentes externos en los países que consideren convenientes, exceptuando los recién nombrados en los Estados Unidos y México, que fue Pedro Santacilia. El 9 de enero de 1869 la Junta escribió a Valiente proponiendo que, como Morales Lemus había sido designado en el día de ayer como su representante en Estados Unidos, debía transferirle todos sus poderes. Y el día 12, a los muy pocos

días, la Junta enviaba al presidente Céspedes una extensa comunicación en la que proponían investir a su representante de los poderes necesarios para que sus gestiones tuviesen carácter oficial, quien, junto con Valiente, buscarían entenderse con Estados Unidos para acabar con la guerra y alcanzar la independencia. El 4 de febrero la Junta encomendó a su representante la potestad, precisamente la misma que ejercía en esos momentos José Valiente, de seleccionar a aquellos que asumirían el cargo de agentes en Francia, España y Sudamérica.

Céspedes, si bien desconocía las verdaderas intenciones de la Junta mientras complacía cuanta solitud llegaba de ella, entendía sin embargo que los integrantes del grupo de La Habana estaban "mejor dotados, debido a su posición social y experiencia, para promover la causa de la revolución internacionalmente" (Pérez, 2019, 260). Estaba integrada, argumentaba Ramiro Guerra (1972, I), por cubanos "de elevada posición, cultura, experiencia en los negocios y la política, conocedores de la situación y de los problemas internacionales" (340). Eran, por lo tanto, idóneos para la negociación del reconocimiento de la independencia y la obtención de apoyo moral. Como resultado, el 21 de enero José Valiente, en carta dirigida a la Junta habanera, aceptó traspasar todas sus facultades al enviado de la Junta de La Habana, concretándose la transición el 15 de febrero de 1869 cuando un reestructurado Comité contó con Morales Lemus como su nuevo presidente.

Que la transmisión de poderes se hiciera de manera tan pacífica y rápida solo puede explicarse porque al ser el Comité "un simple grupo de personas encargadas de obrar en nombre de sus compatriotas, sin mecanismos de sostén ni medios movilizativos" (Poey, 1981, 55), y que recibían apoyo material del grupo habanero a través de Francisco Javier Cisneros, no es de extrañar que José Valiente y el Comité, en una muestra de total desinterés personal, no dudasen en subordinarse a Morales Lemus.

La metamorfosis no concluyó hasta que el 16 de marzo de 1869, bajo el liderazgo de Morales Lemus,

se constituyó la Junta Central Republicana de Cuba y Puerto Rico, primando dentro de ella el grupo habanero, al cual, huyendo de la persecución española, se fueron incorporando varios de sus miembros a la dirección de la emigración a medida que llegaban a Nueva York.

Esta nueva estructura presentaba puntos débiles que la hacía vulnerable debido a su numerosa membresía y, por ende, proclive a la carencia de hermetismo. Y si bien se intentó buscar formas que garantizaran el secretismo, nunca pudo resolverse el problema, afianzando la imagen de ineptitud por parte de una emigración descontenta ya de antemano y que simpatizaba con el antiguo Comité, residentes en Nueva York desde los tiempos del movimiento anexionista. Pero, afirma Poey Baró (1981), el problema no radicaba tanto en la estructura como en la composición, pues la mayoría de sus miembros no estaban capacitados para el trabajo que pretendían realizar (62).

Esto se complementa con lo afirmado por Lisandro Pérez (2019): “No eran hombres con antecedentes de reclutar soldados, comprar armas y organizar empresas militares. Eran terratenientes, abogados, comerciantes e inversionistas en ferrocarriles...” (262). Además, el pasado reformista de este grupo de hacendados y profesionales reforzaba las suspicacias que entre la emigración existía, quienes nunca dejaron de sentir simpatías y confianza con los miembros del primer Comité de Nueva York. Esto, a corto plazo, sería fuente de futuras disputas dentro de la comunidad cubana que acabarían por ser irreconciliables.

En cualquier caso, la designación de Morales Lemus para dirigir la emigración por parte de Céspedes, le daba un manto de incuestionable legitimidad. Para el líder de la Revolución, en esos momentos la prioridad era obtener el apoyo de Washington, y Morales Lemus, influyente y hábil negociador, era la clave para alcanzar dicho fin. En este sentido, era natural que en su figura recayera el cargo de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, nombrado

el 19 de marzo, y que no hizo otra cosa que fortalecer su autoridad.

Por otro lado, la unidad de todas las fuerzas insurrectas era un factor imprescindible si se deseaba el éxito en las negociaciones, y para inicios de 1869, el panorama se presentaba muy desfavorable para los cubanos. La caída de Bayamo, la existencia de dos gobiernos insurrectos (Comité del Centro y el Gobierno Provisional de Oriente), la divergencia entre ellos, así como el cuestionamiento a la autoridad de Céspedes luego de la proclamación de Donato Mármol como dictador, constituyeron elementos que ponían entredicho la posible existencia de un futuro Estado. Las campañas de desprestigio que el ministro español Mauricio López Roberts realizaba en Estados Unidos alimentaba esa percepción.

En esas condiciones no era posible una exitosa negociación con las autoridades estadounidenses, mientras que el reconocimiento de la beligerancia por parte de algunos gobiernos podría desvanecerse ante la incertidumbre del futuro de la insurrección. Las recomendaciones emanadas de sus representantes en el exterior, tanto del antiguo Comité como de Morales Lemus, así como la voluntad de dejar a un lado las diferencias entre el gobierno camagüeyano y oriental hicieron posible que el 10 de abril de 1869 se inaugurara la Asamblea Constituyente de Guáimaro, antesala del nacimiento de la República de Cuba en Armas, dotada de todos los mecanismos de un sistema de gobierno republicano y representativo.

El 15 de abril, Céspedes envió a su Ministro Plenipotenciario una comunicación en la que le informaba sobre la forma en que quedó constituida la República, sus funcionarios y correspondientes prerrogativas. De esta forma hacía saber la existencia de una entidad representante de los intereses cubanos, así como los desafíos que enfrentan. Y que, ante el peligro de una guerra extensa y ruinosa, era necesario el apoyo externo como salvaguarda del joven Estado.

II-Presidente de la República de Cuba en Armas 1869-1873

A) Estados Unidos y la prematura desilusión

El 4 de marzo de 1869 el candidato republicano ganador de las elecciones estadounidenses, general Ulysses Grant, tomaba posesión de la presidencia, constituyendo una oportunidad apremiante para un posible apoyo a la independencia cubana. Grant tenía razones para dar ese paso. Por un lado, deseaba hacerle pagar a España con la misma moneda, por su apoyo al bando confederado durante la pasada guerra civil. Si a eso se le suman las simpatías que emanaban de la opinión pública, la prensa y del Congreso estadounidense, la suerte estaba echada a favor de la causa independentista. Había también criterios estratégicos que, como militar, Grant tomó en cuenta. El Caribe, donde está insertada Cuba, comenzaba a ser en esos momentos una región importante para la futura expansión al sur, con proyecciones hacia el Istmo de Panamá.

Con todo, dentro del gabinete presidencial no existía consenso sobre la cuestión cubana. Por un lado, estaba el general John Rawlins, secretario de Guerra (1869), quien era un ferviente simpatizante a la causa cubana. Amigo íntimo y consejero del presidente, podía ejercer sobre él cierta influencia en las decisiones relativas a Cuba. Por otro lado, se hallaba Hamilton Fish, secretario de Estado (1869-1877), quien se mostró más precavido a la hora de tomar alguna decisión sobre la cuestión cubana. Su carácter moderado y cauteloso le permitía ver lo que el presidente pasaba por alto en el cálculo diplomático, que era la reclamación del Alabama: “...para Fish, la cuestión de Cuba estaba inmersa en un conjunto mucho más amplio y mucho más importante de asuntos referentes a la relación de los Estados Unidos con Europa en el período posterior a la Guerra Civil” (265).

Mientras tanto, Céspedes, por su parte, se dedicó a escribir a Grant en un esfuerzo por ganar su apoyo a favor de la causa, deseoso de terminar la contien-

da con la menor cantidad de pérdidas humanas y materiales. Es así que, en la carta del 18 de febrero de 1869, el líder bayamés lo felicitó por su victoria electoral, contando con su participación en conjunto con su representante Morales Lemus para “obtener las simpatías de usted hacia la naciente República Cubana, de cuyo gobierno Provisional soy representante, y que lucha heroicamente por asegurar su independencia” (Portuondo & Pichardo, II, 1974, 28). El mensaje del 1 de marzo se encargaría de profundizar en la anterior misiva, exponiendo en esta ocasión las razones por las que se debe reconocer la beligerancia y la independencia de Cuba.

El 12 de marzo, recién iniciada la nueva administración norteamericana, Céspedes envía un extenso comunicado a Morales Lemus actualizando la situación del campo insurrecto e indicando que inicie las negociaciones. Ya como Presidente de la República, el 14 de junio Céspedes volvió a escribir a Grant para participar el nombramiento de Morales Lemus como Comisionado Especial y Ministro en Washington (hecho ocurrido el 31 de mayo de 1869), al tiempo que exhorta que colabore con él para ayudar en la causa cubana.

Los primeros contactos con la Casa Blanca no fueron para nada halagüeños, a juzgar por las entrevistas que Morales Lemus tuvo con Grant y Fish. A pesar de estar investido como Ministro Plenipotenciario, no fue reconocido como representante diplomático, no fue recibido como tal y no se le concedieron las inmunidades propias de su cargo.

El panorama internacional dejaba la cuestión cubana fuera de las prioridades dentro de la política exterior estadounidense. Primeramente, Estados Unidos deseaba desarrollar buenas relaciones con la España republicana, no era conveniente desatar una guerra con el país ibérico, que podía aliarse con Inglaterra, y que implicaba el aumento de la deuda pública de un país que se encontraba en reconstrucción. Y en segundo lugar se hallaba el litigio con Gran Bretaña relativo a la corbeta confederada Alabama, un asunto de ineludible importancia por las

implicaciones que de ella saldrían. Estados Unidos estaba decidido a castigar a Londres por haberse prestado a apoyar a los rebeldes sureños.

El rechazo al tratado Johnson-Clarendon en abril de 1869 evidenciaba que, dentro del Congreso, al igual que en la opinión pública, se rechazaba ese convenio rubricado durante la administración Johnson por ser demasiado suave. Estados Unidos exigía una voluminosa compensación de miles de millones de dólares que, en caso de no poder pagarse, se podía liquidar entregando tierras en Canadá, sobresaliendo otra de sus líneas de acción: la anexión de Canadá a los estados del Norte.

Este reclamo implicaba asimismo una barrera infranqueable que Washington no podía sortear y era que no podía hacer lo mismo que Reino Unido hiciera durante la guerra civil: conceder la beligerancia a los rebeldes. Hacerlo anulaba por completo las aspiraciones que tenían tras el litigio del Alabama:

“Basada esa demanda precisamente en el hecho de que el gobierno de Washington condenaba el reconocimiento de la beligerancia al Sur por el gobierno inglés como un acto en abierta contradicción con las disposiciones del derecho de gentes, érales imposible a Grant y a Fish invalidar sus propios argumentos reconociéndole a los insurrectos la beligerancia en condiciones inferiores a las que habían servido de fundamento a Inglaterra para reconocérsela a los Estados Confederados del Sur” (Guerra, I, 1972, 351).

Aunque cabe agregar, y aclarar, que la secesión de un grupo de estados provenientes de una república mayor y la independencia de una colonia de su metrópoli, son dos realidades distintas que no pueden someterse a comparación bajo un mismo criterio.

Así las cosas, a pocos días de inicio de su gestión, Grant recibió en audiencia no oficial a Morales Lemus, notificándole que por el momento no podía tomarse ninguna acción al respecto y que debían resistir hasta que estuvieran dadas las condiciones, resumiéndolo en la ambigua promesa: “Sosteneos

un poco de tiempo y obtendréis aún más de lo que esperáis” (Piñeyro, 1871, 84). En lo referente a los encuentros con Fish no se podía esperar más; en la reunión del 24 de marzo el canciller “mantuvo al cubano a distancia, insistiendo en que la reunión no era oficial (una conversación entre caballeros)” (Pérez, 2019, 266), y en la de finales de junio se le informó que no se reconocería la República en Armas ni el derecho de los cubanos a la beligerancia, ofreciendo en su lugar la mediación como plan alternativo.

Esta iniciativa empezó a forjarse en cuanto Fish se percató de que podía ser realizable, atendiendo al resultado de las conversaciones entre el comerciante Paul. S. Forbes con Juan Prim, presidente del Consejo de Ministros de España (1869-1870), de donde se dedujo que el gobierno español estaba abierto a una posible concesión de la independencia a Cuba con previa indemnización. Antes de reunirse con Morales Lemus, ya se habían enviado instrucciones a Daniel Sickles, Ministro en España, para dar inicio a las negociaciones y el proyecto había sido meticulosamente elaborado y aprobado por el gobierno estadounidense. Presentaba como bases el reconocimiento de la independencia y la abolición de la esclavitud en Cuba por España; armisticio durante las negociaciones y el pago a España de una suma fijada en no más de 100 millones de pesos, con una tasa de interés del 5% por veinte años.

Morales Lemus desconfiaba de la efectividad del plan cuando la contraparte era una Metrópoli que, renuente tanto a ceder como a provocar un conflicto con Washington, haría todo cuanto estaría a su alcance para dilatar las negociaciones para ganar tiempo, para aguardar la oportunidad para terminarlo. Y así fue, las condiciones que Madrid exigía eran por mucho irrealizables, lo que daría motivos para que la parte estadounidense se empantanase en un intercambio de notas diplomáticas sin fin que no llevaba a nada. Él entendía que el reconocimiento de la beligerancia era un paso previo a la oferta de la mediación, porque era la única manera de presionar a España y sentarse a negociar.

Pero también el representante cubano, afirma Ramiro Guerra (1975), observa en esa propuesta intenciones ocultas que le hacen desconfiar del jefe de la diplomacia estadounidense. Primeramente, el pago, contemplado en el proyecto de mediación, sería liquidado con capital estadounidense, los cuales cobrarían de las rentas de la aduana de Cuba. Es decir, que Cuba, si lograba su independencia, nacería endeudada y dependiente a Estados Unidos. Fish, por su parte, no creía en la capacidad de los cubanos de gobernarse y de conservar su independencia, de ahí que su destino residía en estar sometido bajo el control de su vecino del Norte (300).

Con todo, el Ministro cubano, ante la seguridad del secretario de Estado del éxito en las gestiones, cedió y suscribió con cierto disgusto el plan en nombre del gobierno cubano en armas. Aun así, conservó cierto optimismo porque “si triunfaba la mediación, Cuba tendría conseguida pocos meses después su independencia, y de que, en el caso contrario, seguiría adelante la guerra con el gran apoyo moral del reconocimiento de los Estados Unidos” (Piñeyro, 1871, 100).

Y que el presidente Céspedes aprobara, aunque muy tardíamente, las bases de la mediación y autorizara a Morales Lemus para llevar a cabo las negociaciones, el 26 de octubre de 1869 (Ponte, 1958, 154), daba fe de la posible cercanía del fin de la guerra por esta vía. Cabe agregar que para esos momentos las fuerzas cubanas controlaban poco más de la mitad de la Isla, y tenían un gobierno que ya estaba siendo reconocido por varios países latinoamericanos. Pero a la par, evidenciaba la credulidad en las buenas intenciones de su vecino del Norte por parte del ilustre patricio bayamés devenido mandatario.

Después de semanas de evasivas y retardos, y con tibios avances, como fue la desarticulación del Cuerpo de Voluntarios como condicionante a las bases sugeridas por el gabinete de Prim, Madrid vio la ocasión oportuna para cerrar el asunto de la mediación. La muerte de Rawlins, ocurrida el 6 de septiembre, privó a la causa de su único defensor

dentro del gabinete. Y conocedora Madrid de que la advertencia de otorgar la beligerancia en caso de fracasar la mediación era impulsada fundamentalmente por él, vio el camino despejado para darle un giro a los acontecimientos a su favor.

En efecto, Juan Bautista Topete, ministro de la Marina, y Manuel Becerra, ministro de Ultramar e interino de Estado, “resolvieron boicotear las negociaciones y este último le informó a Sickles que las Cortes se oponían a un arreglo del conflicto cubano con la mediación de otra potencia” (Limia, 2018, 207). La noticia de las conversaciones fue filtrada a la prensa, generando rechazo tanto de la opinión pública española como de varios gobiernos europeos opuestos a la mediación, dando de esta forma el tiro de gracia a la oferta norteamericana el 28 de septiembre.

Para Mercedes García (2012), Prim fue partidario de llegar a un acuerdo para poner fin a la guerra en Cuba, porque de esa forma podía “concentrar sus esfuerzos y recursos en la consolidación de su proyecto modernizador burgués hacia el interior de España” (215). Pero la fuerte resistencia que encontró en su gabinete, en los intereses coloniales de los grupos integristas y buena parte de la opinión pública española, lo obligó a adecuar su postura recurriendo al doble discurso para así poder maniobrar en ese complejo escenario político y consolidar su gobierno.

En palabras de Lisandro Pérez (2019), “había fracasado la única propuesta que él [Fish] estaba dispuesto a efectuar para que los Estados Unidos desempeñaran un papel en el cambio del estado de la isla” (268), mostrándose más reservado, apartado e indiferente hacia el agente cubano. Y para Morales Lemus, resultó un punto de quiebre que terminaría en noviembre con su renuncia, en medio de un ambiente de cuestionamiento a su autoridad, ya latente desde el inicio de su misión diplomática.

Para Francisco Ponte (1958), por su parte, la victoria diplomática española se tradujo en la condes-

cendencia del gobierno estadounidense: el levantamiento del embargo preventivo aconsejado por el embajador del Perú, sobre las treinta cañoneras construidas con destino a Cuba; y el hostigamiento de los miembros de la Junta de Nueva York y de todo envío de material bélico al Ejército Libertador (153).

La política anticubana de Washington llegó a que una comisión de la Junta cubana visitara la Casa Blanca el 6 de diciembre de 1869, planteando el doble rasero del proceder de su administración, dando por cerrada la conversación explicando que "tal discriminación obedecía a una importante diferencia: España es un gobierno reconocido y Cuba no" (205).

A raíz de ese encuentro, y de los constantes pedidos dirigidos al Legislativo, entre solicitudes populares y resoluciones de varios estados, Grant se vio obligado a abordar el tema cubano en su Mensaje Anual al Congreso, dejando sentado la negativa de reconocer la República Cubana por considerarla inoportuna. Agregándose las proclamas presidenciales del 13 de junio y el 12 de octubre de 1870, toda vía para abastecer al ejército insurrecto quedó bloqueada y toda discusión referida al tema Cuba en el Congreso quedó apartada. La labor de la emigración sería en esos instantes más dificultosa y calamitosa, sumando a su adversa situación el aumento de las fricciones en sus filas, adormecidas por breve tiempo y vueltas a resurgir.

Aldamistas y Quesadistas: El cisma de la emigración

El fracaso de las negociaciones diplomáticas con el gobierno estadounidense dejó en una posición difícil a la dirigencia de la emigración, especialmente a Lemus, la cual quedó vulnerable a las críticas de sus detractores. La base de su legitimidad partía de sus habilidades negociadoras, no precisamente las organizativas, que es la que empezaría a potencializarse ante el cierre de un posible apoyo de Washington a la causa, y tras el revés del plan de Fish, ya no tenía sentido su permanencia en el cargo. Luego

de hacerse público dicho plan, la percepción existente en la emigración de que los dirigentes de la Junta nunca dejaron su postura reformista ante el plan para la independencia de Cuba, solo hizo corroborar las sospechas y avivar las críticas.

Al mismo tiempo, el fiasco de la expedición del vapor Lilliam en octubre de 1869, la más grande que se organizó durante la guerra, obligó a Morales Lemus reestructurar la Junta para evitar el descalabro de la organización y "a fin de no entorpecer la función diplomática de su presidente; pues el Ministro debía estar a cubierto de las contingencias judiciales en las denuncias que, por violación de las leyes de neutralidad norteamericana, hacía la Legación española" con el fin de impedir la salida de las expediciones (235).

Por lo tanto, la presidencia recayó en Miguel Aldama, quien a su vez asumió el cargo de Agente General, y Lemus presidiría la Junta cada vez que fuese necesario asistir a sus reuniones. José Manuel Mestre, luego de la muerte de Lemus el 28 de junio de 1870, asumió sus funciones diplomáticas de ministro, cambiando el título al de Comisionado, mientras que José Antonio Echeverría se desempeñaría como suplente de Mestre. La Junta sería disuelta en noviembre de 1870 tras salir la proclama de Grant del 12 de octubre.

La continuidad de los aldamistas en la jefatura de la emigración solo hizo agudizar las contradicciones dentro de la emigración neoyorquina. Una feroz e intensa campaña realizada por Cirilo Villaverde y su esposa Emilia Casanova, cabezas de los antialdamistas y matrimonio residente en Nueva York desde la década del 50, buscó visualizar por medio de distintos espacios el comportamiento aristocrático de sus miembros, la manera que usurparon el liderazgo de la emigración, el poco compromiso de sacrificar sus riquezas en favor de la causa, el espíritu reformista que se manifestaba en la búsqueda de lograr la independencia acorde con sus intereses económicos y la incompetencia de su gestión.

En medio de este torbellino político, llegaba el 1 de marzo de 1870 a Nueva York el mayor general Manuel de Quesada, nombrado el 4 de enero por su cuñado Céspedes como Agente Especial, luego de haber sido destituido, meses atrás, de la jefatura del Ejército Libertador. El mandatario cubano consideraba que si enviaba a este hombre de acción (a quien se le debió el mérito de traer la exitosa expedición del *Galvanic*) a gestionar las expediciones, demostraría lo errada de la decisión por parte de la Cámara de removerlo del cargo y además se reencastraría el flujo de recursos y hombres al campo insurrecto. Sin embargo, dar este paso sin consultar al legislativo incentivó el distanciamiento entre ambos poderes, que iría escalonando hasta octubre de 1873, lo que se traduciría en el exterior en la profundización de la división en la emigración.

A los ojos de los aldamistas, la llegada de Quesada indicaba la pérdida de confianza de Céspedes ante los pocos resultados que reportaban su gestión, quizás enterado en parte por las críticas de los antialdamistas. De ahí que se mostraran suspicaces ante el ambicioso plan que tenía Quesada entre manos para organizar una gran expedición, en parte por los informes recibidos por la Cámara que retrataba al general camagüeyano como autoritario. Esta reticencia obligó a Quesada a actuar por su cuenta, formándose gradualmente los dos bandos que dividiría la emigración durante buena parte de la guerra: aldamistas y quesadistas.

Los acontecimientos desarrollados hasta mediados de 1871 solo evidenciaron que más que disminuir, aumentó la polarización entre los emigrados cubanos, lo que constituyó un duro golpe al prestigio de la Revolución en el exterior y en la búsqueda de fondos para preparar expediciones. Exceptuando la del *Virginus*, muy pocas fueron las expediciones que llegaron al campo cubano. Mientras que unas fracasaban, el resto constituían pequeñas embarcaciones con poco cargamento y hombres.

El destape público de la misión secreta de Nicolás de Azcárate, que involucraba a los dirigentes de la

emigración y al joven poeta Juan Clemente Zenea, fue el remate para su autoridad política y moral. Que el Agente General y los comisionados entraran en conversaciones secretas con el emisario de Madrid sobre propuestas de paz basadas en la autonomía, dañó mucho su imagen y fue motivo para una nueva ola de críticas y acusaciones por parte de los antialdamistas.

La crisis alcanzó tales niveles que a inicios de marzo de 1871 Aldama, Mestre y Echeverría renunciaron a sus cargos, quedando vacante dichas plazas. La Sociedad Auxiliadora de Cuba sería la solución provisional ante el vacío.

Céspedes, ante la gravedad de la situación, y entendiendo lo vital que es el mantenimiento de la unidad en el exterior, decidió enviar a dos comisionados de reconocido prestigio y probada honradez: el vicepresidente Francisco Vicente Aguilera y el secretario de Exteriores Ramón de Céspedes. Nombrados el 17 de julio, entre sus objetivos se hallaban el de procurar "por todos los medios conciliatorios armonizar los ánimos y voluntades de los cubanos residentes en la Confederación Americana, a fin de que de concierto todos, se consagran al feliz y pronto éxito de la revolución del país", además de que "exciten el patriotismo de aquellos hermanos a contribuir a allegar fondos para la terminación de la guerra" (Cruz, 1974, 34-35).

Llegando a Nueva York, los comisionados dieron inicio a la dura e intensa faena que tenían entre manos. La urgencia del momento obligaba que fueran ellos los que asumiesen la dirección de la Agencia General y de la Comisión Diplomática, en vez de buscar sustitutos. Inicialmente ambos bandos se le acercan para intentar ganárselo a su favor, pero Aguilera siempre se mantuvo por encima de las diferencias partidistas. En su lugar, buscó maneras de trabajar con ambos grupos desde una posición intermedia, ofreciendo su fuerza moral, recibiendo a cambio el distanciamiento, rayando con la indiferencia y la hostilidad.

Luego de evaluar el deplorable estado de la emigración y la Agencia, es que Aguilera pudo constatar lo titánica que sería su tarea: ausencia de fondos, anarquía reinante y como resultado de ambos el descrédito de la representación de la Revolución a los ojos de los extranjeros. Sus primeras acciones se orientaron a reorganizar la emigración en diferentes clubes, en diferentes ciudades, que sus integrantes se comprometieron a aportar mensualmente una cuota voluntaria para la causa y que se eliminasen numerosas pensiones que pagaba la Agencia y que se asemejaba al republicano vicio de la "botella". Con lo recaudado se fueron pagando los créditos atrasados, dando preferencia a los préstamos extranjeros.

Al mismo tiempo, no se descuidó en el trabajo por el reconocimiento de la beligerancia de Cuba, aprovechando que su labor estaba volviendo a poner a la guerra en la mira en los debates del Congreso. La reputación ganada no solo alcanzaba al pueblo y la prensa americanas, sino a los legisladores. Con ese fin viajó a Washington en mayo de 1872 y entre sus acciones se halló la visita al candidato presidencial Horace Greeley, abierto simpatizante de la causa. Aguilera abrigaba la seguridad de que, con las elecciones de 1872, sea quien fuera el ganador, tendría que cambiar su postura con respecto a Cuba, un hecho que no pasó de ser una mera ilusión, aplastada por la realidad de los acontecimientos.

Los resultados de su gestión se percibieron de inmediato. Con lo poco que se recaudó, Aguilera logró organizar dos expediciones que salieron exitosamente, aunque con destinos distintos: la goleta J. Adams, que desembarcó el 12 de marzo de 1872 en Pinar del Río con el comandante Carlos García a la cabeza; y el vapor Fanny, dirigida por el general Julio Grave de Peralta, la cual llegó a la costa norte de Oriente el 22 de junio, sufriendo a los pocos días una feroz persecución que aniquiló a la mayoría del contingente expedicionario.

Sin embargo, ante la necesidad de organizar una expedición de mayores proporciones, cosa que no

le era posible hacer en Nueva York, decide partir a Europa donde existía una pudiente comunidad cubana y podía conseguir los recursos que necesitaba. También orientó una serie de acciones de propaganda como realizar actividades antiesclavistas en Londres que fuera objeto de atención por parte de la Sociedad Abolicionista, divulgar la situación económica que tenía España para que los banqueros dejaran de concederles préstamos y organizar la emigración en París, Barcelona, Madrid y Andalucía.

Su gestión en Europa fue tan exitosa que a su regreso a Nueva York el 26 de marzo de 1873 había concertado con los banqueros franceses y británicos un empréstito de 20 millones de pesos, bajo garantía de los gobiernos de Perú, Chile y Colombia, con el que se podría preparar la gran expedición que tanto Aguilera añoraba. Pero a su llegada recibió la desagradable sorpresa de que la Comisión Diplomática y la Agencia General habían sido suprimidas, y sustituidas por la Agencia Confidencial, en la cual Manuel de Quesada, Félix Govín y Carlos del Castillo serían los ocupantes de dichos cargos. El megaproyecto que Aguilera tenía entre manos terminó desapareciendo.

Carlos Manuel de Céspedes, dejándose llevar por las intrigas de su cuñado, que deseaba apropiarse de la dirección de la emigración, creyó que obraba correctamente pero, tal y como acertara Eladio Aguilera, fue un error garrafal y un paso más a su caída:

Lo que hizo fue una obra funesta para la revolución, funesta para él mismo y funesta para Aguilera. Para la revolución, porque nunca su causa se había visto tan pujante en el extranjero, tanto en Europa como en EE.UU., y desde ese fatal momento, la causa de Cuba decayó sin que hubiera vuelto a levantarse más. Para Céspedes, porque ese acto desafortunado fue lo que trajo su destitución, y su martirio de San Lorenzo (1917, 66-67).

Verdad que Manuel de Quesada logró enviar a Cuba una gran expedición desde Venezuela, que sin lugar a dudas dio un gran impulso a las operaciones mili-

tares. Pero no es menos cierto que Aguilera era ignorado y saboteado tanto por los aldamistas como los quesadistas.

Dejando de lado los móviles meramente personales, este decreto arrojaba también motivos prácticos. Ante la invariable postura de hostilidad y de no reconocimiento de la República Cubana, Céspedes comprendió que no era factible seguir manteniendo una representación diplomática que, "como escabel de este o de otro partido de los que en este país existen, que sirva para subir al poder esta o la otra entidad política (Cruz, 1974, 96). La Agencia Confidencial se limitaría a la defensa de los intereses materiales y morales de la emigración. Y en cuanto a Aguilera, se quería facilitar su retorno a Cuba ante una posible vacancia de la presidencia, pero se mantuvo firme de volver a la Isla solo si encabezaba una gran expedición.

En lo referente a la Agencia Confidencial, tras el fin de la presidencia de Céspedes, esta sería suprimida y restituida la Agencia General, la cual estaría encabezada nuevamente por Aldama, cambiando a su vez el nombre de Apoderado Confidencial en enero de 1877 (Gálvez, 2000, 46).

América Latina, base de apoyo

Céspedes entendía el proceso revolucionario desde una dimensión que trascendía lo meramente insular. Lo concebía a partir de la continuación de una línea histórica que empezó en 1810 y que no terminaría hasta la independencia de Cuba y Puerto Rico, últimos reductos del colonialismo español. También era consciente de la oportunidad única que el momento histórico le estaba ofreciendo: el estallido de la Revolución liberal española, el ambiente antiespañol en el continente hispanoamericano y el florecimiento de gobiernos de tendencia liberal en Hispanoamérica, crearon las condiciones favorables para el independentismo cubano. El cambiante escenario internacional, en especial el continental, si no se aprovechaba al máximo, podía jugarle en su contra, como expresara Ramiro Guerra (1952):

En las naciones situadas al sur del río Grande las oscilaciones dependieron principalmente de las variantes de sus respectivas relaciones con España, puesto que la inclinación hacia la causa de la independencia de Cuba aumentaba o disminuía en la medida que se aflojaban o estrechaban los nexos entre la extinta metrópoli y las repúblicas salidas de posesiones ultramarinas suyas (312).

El accionar desplegado por varios Estados contrastaba con la postura del gobierno estadounidense, más si se toman en cuenta las condiciones económicas, sociales y políticas que presentaban en esos momentos. Desgarrados por la inestabilidad política y sacudidos constantemente por las crisis económicas, estos países pobres e inmersos en un complejo proceso de conformación del Estado moderno, ayudaron más que lo que pudo haber hecho el naciente poder imperial del Norte, enfrascado en sus propios intereses y totalmente ajeno al ideal bolivariano de unidad e independencia. Como resultado de las gestiones del líder revolucionario cubano, que además de enviar misivas a varios jefes de Estado designó agentes con el fin de divulgar las ideas independentistas cubanas y ganar el apoyo gubernamental y popular, las primeras acciones de respaldo pronto se hicieron ver.

México fue de los primeros en pronunciarse a favor de Cuba, donde la influencia del agente Pedro de Santacilia, yerno, amigo y secretario del presidente Benito Juárez, fue determinante. Fue así como el 3 de abril de 1869 el gobierno impartió instrucciones secretas para recibir en los puertos mexicanos a embarcaciones con bandera cubana y el día 5 el Congreso aprobó por abrumadora mayoría una resolución mediante la cual se autorizaba al presidente reconocer la beligerancia de los cubanos en el momento que considerase conveniente. Esta facultad pudo haber sido usada, de no ser por las gestiones mediadoras de Estados Unidos encaminadas a neutralizar las actividades independentistas cubanas, que lograron que México y España restablecieran sus relaciones diplomáticas el 22 de junio de 1871, relegando a Cuba a la esfera de la neutralidad (Morales, 2002, 111-120).

Chile, en respuesta a la carta de Céspedes del 9 de diciembre de 1868, el 30 de abril otorgó los derechos de beligerancia a los cubanos, solicitó a Estados Unidos que presionara a España a que acatará las normas internacionales que regulan la guerra y pidió a sus aliados de la guerra del Pacífico que le secundaran. En ese año, Ambrosio Valiente fue designado como representante diplomático en este país y en Perú. Al igual que México, el impulso inicial de apoyo a la independencia se fue entibiando con motivo de la firma de un convenio de armisticio con España, ocurrido el 11 de abril de 1871. Esto no impidió que desde otros sectores de la sociedad chilena continuaran con las acciones a favor de Cuba, donde Benjamín Vicuña Mackenna, Guillermo Matta y el puertorriqueño Eugenio María de Hostos devinieron en sus más fervorosos activistas (González, 2007, 47-51).

Haciendo eco del llamado de Chile, el 10 de junio el gobierno boliviano de Mariano Melgarejo (1864-1871) reconoce a los cubanos como beligerantes y la legitimidad de sus autoridades. Mientras que, en el Perú, el presidente José Balta (1868-1872), por decreto, reconoció la beligerancia de los cubanos el 12 de junio, apenas dos semanas después de que en el teatro de Lima se efectuara un mitin público presidido por el magistrado de la Corte Suprema y otras personalidades peruanas. Dos meses después, se promulgó el 13 de agosto un nuevo decreto que reconoció la independencia de Cuba y su gobierno. Con este gesto, el país andino se convirtió en el primero en dar este trascendental paso, que implicó que “desde entonces, los consulados peruanos de todo el mundo quedaron autorizados para prestar protección y ayuda a los patriotas cubanos” (Guerra, 2024, 247).

Otras acciones fueron la entrega al agente Ambrosio Valiente la suma de 80 mil pesos de la colecta universal de auxilio a Cuba, el impulso para la adquisición de dos pequeños buques de guerra blindados, conocidos como monitor, y la solicitud al gobierno a Washington de retener las 30 cañoneras que estaban siendo construidas para su empleo en

la vigilancia de las costas cubanas. A finales de su presidencia, Balta ya estaba mostrando síntomas de entibamiento en su política hacia Cuba, pero con el ascenso de Manuel Pardo (1872-1876) la causa independentista recibió un nuevo impulso. Simultáneamente, llegaba a Lima Manuel Márquez-Sterling (padre), con el carácter de Ministro Plenipotenciario, en sustitución de Ambrosio Valiente, siendo recibido oficialmente por el jefe de Estado.

En los casos de Colombia y Venezuela las muestras de ayuda, al igual que con el Perú, fueron más allá del reconocimiento, ofreciendo recursos e iniciativas de participación continental para mediar en el conflicto, lo que evidencia que existió una fuerte identificación ideológica con la causa independentista. Según afirmara Sergio Guerra (2024), “vinculados por gobiernos liberales que habían alcanzado el poder, inspirados por el ideario bolivariano de unidad hispanoamericana” (260).

En el caso de Caracas, los gobiernos de José Ruperto Monagas (1869-1870) y Antonio Guzmán Blanco (1870-1877), adoptaron hacia el tema Cuba una postura de apoyo a cuanta iniciativa hubiera, pero sin llegar a reconocer su beligerancia, debido a las presiones que estaban siendo sometidos tanto de España como de Estados Unidos, pero también por la compleja situación política imperante. Así lo reflejan la reunión del agente Miguel Bravo Senties con el presidente Monagas, el 24 de diciembre de 1869, y la carta que recibió de su amigo, el ministro del Interior y Justicia Vicente Amengual: “¿Puede Venezuela en las presentes circunstancias dar un paso de la magnitud que envuelve el reconocimiento de Cuba? A la luz de la conveniencia y ante los hechos lastimosos que tienen lugar en la República juzgo que sería aventurado” (González, 2005, 122).

Miguel Bravo, a su llegada a Caracas en octubre de 1869, encontró un ambiente de abierta simpatía hacia la causa cubana, lo que facilitaría grandemente su labor propagandística, pero se percató que la obtención del reconocimiento de la beligerancia, el objetivo principal de su misión, no parecía que fuera

a cumplirse por el momento. La frustración que le rodeó fue motivo de su renuncia al cargo, dejando a partir de esos momentos un vacío en la representación cubana que privaría de una plataforma de apoyo más organizada. El espíritu de solidaridad venezolana, sin embargo, no menguó.

Después de Bravo fue el diplomático venezolano Florencio Ribas quien asumió provisionalmente la representación en febrero de 1870. Y si bien la Junta en septiembre de 1870 había designado a Francisco Javier Cisneros como nuevo agente, su influencia estuvo limitada en parte porque residía en Bogotá. Fue la llegada del agente especial Manuel de Quesada lo que reimpulsaría la agenda independentista, a pesar sus cuestionables métodos para alcanzarlos.

Su apoyo a Guzmán Blanco, a cambio de que le devolviese el favor tras ascender al poder, no fue bien visto por la sociedad venezolana, que lo percibió como una abierta intromisión en los asuntos internos. Pero el pragmático general camagüeyano vio en Guzmán la garantía del éxito de su misión, la cual no tardó en concretarse porque en junio de 1871 partía hacia Cuba la llamada Expedición Venezolana de Vanguardia. Este plan, que ya estaba avanzado cuando Quesada lo retomó, se componía en su mayoría por veteranos venezolanos que los generales Pedro y José Loreto Arismendi organizaron anteriormente en coordinación con Miguel Bravo. El armamento adquirido no fue menos importante. Excluyendo el costo del buque, el vapor *Virginus*, la expedición tuvo un costo cercano a los 110 mil pesos.

Dos años después la proeza se repetiría, aunque no exento de dificultades. De hecho, Guzmán, centrado más en la situación interna de su país, accedió a ayudar a Quesada con cierta resistencia. También el gobierno colombiano contribuyó, financiando la expedición que rondó los 60 mil pesos. La Expedición Bolivariana, la última en la que Caracas participó en su apoyo, llegó a Cuba en julio de 1873 con más de un centenar de expedicionarios, de los cuales una veintena eran veteranos venezolanos, incluyendo

el general José Miguel Barreto, jefe de tierra, y un importante cargamento que pudo llegar casi en su totalidad a feliz destino.

Colombia, cuya independencia aún no había sido reconocida por España, desplegó con entera libertad varias iniciativas tanto diplomáticas como organizativas en apoyo a la causa cubana, a la cual identificaban con su propia gesta emancipadora de 1810-1824. Fue durante las presidencias de José de los Santos Gutiérrez (1868-1870), que se aprobó en el Congreso, el 14 de marzo de 1870, el decreto que reconoció a los insurrectos cubanos los derechos de beligerantes. Previamente, las legislaturas de los Estados de Cauca, Bolívar, Panamá, Tolima y Magdalena realizaron pronunciamientos favorables a la independencia de Cuba.

En el seno del Congreso, el diputado Carlos Holguín presentó el 12 de enero de 1870 la propuesta de formación de un frente común de repúblicas para gestionar ante Madrid la independencia de sus colonias caribeñas. La ley ofrecía dos alternativas a España: o bien escuchaba los reclamos y recibía a cambio el estrechamiento de las relaciones amistosas, o por el contrario los estados pactantes optarían la vía militar para la consecución del mismo fin. De haberse aprobado esta ley, cosa que ocurrió en la Cámara Baja, pero no en el Senado, la liga hubiese dado dimensiones continentales a la guerra independentista en Cuba (Ponte, 1958, 223-225).

También se constituyeron asociaciones de ayuda por la independencia de Cuba, como la Junta auxiliar de Cartagena, el 16 de febrero de 1870, y la Junta istmeña auxiliar, el 16 de marzo del mismo año. Auxiliadas de estas, el agente Francisco Javier Cisneros pudo desplegar con éxito su trabajo en miras a preparar una expedición, eligiendo el Cauca como su centro de actividad. De los centenares de colombianos que se ofrecieron voluntarios, casi todos con experiencia militar, para integrar la expedición del vapor *Hornet*, alrededor de 60 formaron parte de la Legión Colombiana, desembarcando en enero de 1871 y entregando el cargamento a las huestes liber-

tadoras no sin muchos percances, en los que varios de sus camaradas cayeron en combate.

En la presidencia de Eustorgio Salgar (1870-1872) el puerto de Colón devino en sitio seguro para las embarcaciones cubanas. En ella no solo se recogió al contingente expedicionario del *Hornet*, sino que recibió al vapor *George B. Upton*, quien permaneció anclado por tres días, con la enseña nacional enarbolada, hasta que partió por segunda vez a Cuba después de haberse despachado sus papeles.

Con el ascenso de Manuel Murillo (1872-1874), líder del ala radical del liberalismo colombiano, se revitalizaron los esfuerzos a favor de Cuba. Una de sus primeras acciones fue confiarle a su canciller Gil Colunje la tarea de emprender una gestión diplomática que promueva a nivel continental la emancipación de Cuba. Como resultado, en septiembre de 1872 se invitó a los países americanos a formar parte de una acción colectiva de mediación en el conflicto, recibiendo el respaldo de varios Estados, incluso de aquellos que aún no habían reconocido la beligerancia cubana. El peso dado a Washington a esta gestión, y su negativa a servir de mediador, hicieron fracasar este proyecto conjunto en abril de 1873 (Guerra, 2024, 266-267).

No obstante, en ese mismo mes se impulsaron en el Congreso dos iniciativas: se autorizó el auxilio a las familias cubanas pobres emigradas por medio de una suma de 50 mil pesos, lo que en realidad era una manera discreta de sufragar las expediciones que Quesada estaba planeando. Y se discutió un proyecto gubernamental de armar 20 mil hombres, en conjunto con Venezuela, los cuales serían auxiliados de las flotas de Chile y Perú para su traslado a Cuba. Lamentablemente, este descomunal plan terminó siendo rechazado por un voto en la Cámara, impidiendo de esta manera la reunión que Murillo iba a realizar con Guzmán en Barranquilla para ultimar los detalles (Ponte, 1958, 232).

El imperio del Brasil hizo su parte reconociendo la beligerancia de los cubanos el 11 de julio de 1869, en

respuesta a la solicitud enviada por Céspedes el 18 de junio a su majestad el emperador Pedro II (1831-1889) (Rosa, 2019, 26-27). Y no menos importante fue la actuación de Centroamérica, que, aunque no se pronunció unánimemente tampoco se mostró indiferente. Así se tiene a El Salvador y Guatemala, regímenes donde triunfó el liberalismo, pero donde uno se tardó más que el otro en reconocer la beligerancia cubana. Mientras que el 9 de septiembre de 1871 el Congreso Nacional Constituyente de El Salvador reconoció la beligerancia de los cubanos, la Guatemala de Justo Rufino Barrios no secundaría la acción hasta cuatro años después.

CONCLUSIONES

La labor desplegada por el presidente Carlos Manuel de Céspedes durante cerca de cinco años, no exentos de dificultades y errores, hicieron patente una serie de cualidades que le validan como el arquitecto de la política exterior cubana en aquella etapa. Dotado de una visión para comprender los acontecimientos internacionales y así diseñar las futuras directrices de su gobierno, aprovechó la coyuntura que se le presentaba para lograr lo más pronto posible la independencia de Cuba.

Por un lado, creó las bases de un gobierno estable, dotado de todas las características de un Estado moderno, ponderando además la unidad como garantía para la supervivencia de la Revolución y salvaguarda del prestigio internacional. Por otro parte, envió representantes diplomáticos a varios países con el fin de hacer labores de propaganda, unir voluntades en la emigración, atraer a la población local, preparar expediciones para auxiliar las fuerzas libertadoras, y establecer contacto con las autoridades políticas para obtener de ellos el reconocimiento de la beligerancia y, con ello, la independencia de Cuba.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera Rojas, E. (1917) Paralelo entre Francisco. V. Aguilera, Carlos. M. De Céspedes y José Martí, y sus obras respectivas. Manzanillo: Imprenta "El Arte".

- Cruz, M. (ed.) (1974) Francisco Vicente Aguilera: epistolario. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Gálvez Aguilera, M. (2000) Expediciones navales en la guerra de los Diez Años 1868-1878. La Habana: Ediciones Verde Olivo.
- García Rodríguez, M. (2012) Con un ojo en Yara y otro en Madrid. Cuba entre dos revoluciones. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- González Barrios, R. (2005) Cruzada de libertad. Venezuela por Cuba. La Habana: Casa Editorial Verde Olivo
- González Barrios, R. (2007) Chile en la independencia de Cuba. La Habana: Casa Editorial Verde Olivo.
- Guerra Sánchez, R. & Pérez Cabrera, J. M & Remos, J. J & Santovenia, E. (1952) Historia de la nación cubana. Tomo V: Guerra de los Diez Años y otras actividades revolucionarias. La Habana: Editorial Historia de la nación cubana, S. A.
- Guerra Sánchez, R. (1972) La Guerra de los Diez Años. Tomo I. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Guerra Sánchez, R. (1975) La expansión territorial de los Estados Unidos. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Guerra Vilaboy, S. (2024) América Latina y la independencia de Cuba. De los Soles y Rayos de Bolívar a la guerra necesaria. Venezuela: Monte Ávila Editores Latinoamericana, C. A
- Limia Díaz, E. (2018) Cuba Libre. La utopía secuestrada. Holguín: Ediciones la luz.
- Morales, S. (2002) Relaciones interferidas. México y el Caribe 1813-1982. México: Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Pérez, L. (2019) Azúcar, tabaco y revolución. La forja del Nueva York cubano. La Habana: Fondo Editorial Casa de las Américas.
- Piñeyro, E. (1871) Morales Lemus y la revolución de Cuba. Estudio histórico. Nueva York: M. M. Zarzamendi, Impresor, 40 y 42 Broadway.
- Poey Baró, D. (1981). Los orígenes de la Junta Central Republicana de Cuba y Puerto Rico. Trabajo de diploma. Especialidad de Historia de Cuba. Facultad de Filosofía e Historia. Universidad de La Habana.
- Ponte Domínguez, F. (1958) Historia de la Guerra de los Diez Años. La Habana: Imprenta El Siglo XX
- Portuondo del Prado, F. & Pichardo Viñals, H. (1974) Carlos Manuel de Céspedes. Escritos. 2 Tomos. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Rodríguez, R. (2024) Cuba. La forja de una nación. Despunte y epopeya. Tomo I. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Rosa Valdés, L. de la. Reconoce Brasil beligerancia de Cuba. En revista Verde Olivo. Edición especial, no. 2, abril de 2019.
- Wiesse, C. (1893) Reglas de Derecho Internacional aplicables a las guerras civiles. Lima: Librería "El Siglo".
- I Entre los decretos que promulgó están el nombramiento de funcionarios civiles y la creación de insignias y divisas (19 de octubre), establecimiento del Servicio Militar Obligatorio (24 de octubre), organización del Departamentos y nombramiento de sus jefes (24 de diciembre).
- II El arresto de Morales Lemus y demás miembros de la Junta, meses después, no hizo otra cosa que ratificar la importancia de mantener separadas las funciones organizativas y diplomáticas, para que la imagen pública del Ministro Plenipotenciario no se dañase, por su involucramiento en actividades que violaban las leyes de neutralidad norteamericanas (Poey, 1981, 45).
- III Ese plan, no obstante, fue desechado para febrero de 1869 tras el desencadenamiento acelerado de

los acontecimientos, optando en esta ocasión con la búsqueda del reconocimiento de la beligerancia por parte de Estados Unidos.

IV Los antiguos miembros del primigenio Comité asumieron otras funciones: Agustín Arango sería el vicepresidente, mientras que Plutarco González, José Valiente y José Francisco Bassora se desempeñarían como Tesorero, Vicetesorero y Secretario, respectivamente.

Vicepresidente: Hilario Cisneros, Miembros: Plutarco González, José Francisco Bassora, Francisco Fresser, Agustín Arango, José Valiente, José María Mora e Ignacio Franchi Alfaro.

V “Por una parte, los integrantes eran viejos luchadores con experiencia en ese tipo de trabajo y la estructura del Comité garantizaba el dinamismo y la funcionalidad necesaria para realizar los trabajos de tipo revolucionario; por otra parte, el Comité contaba con el apoyo y el respaldo activo de toda la emigración” (Poey, 1981, 38).

VI Entre el 4 de marzo de 1869 hasta el 14 de junio de 1870 se presentaron en ambas ramas del Congreso alrededor de 20 proposiciones de ley a favor de la beligerancia y la independencia de Cuba.

El 22 de abril la Cámara de Representantes ratificó todos los nombramientos hechos por Céspedes durante su presidencia provisional, por lo que Morales Lemus es confirmado en el cargo.

VII Como resultado, organizó en 1875 tres expediciones que fracasaron (bergantin Charles Miller, pailebote E. B. Warton, y la goleta Eufemia) y encabe-

zó otra a mediados de 1876 que tampoco pudo salir. Falleció de cáncer de la garganta y en la pobreza el 22 de febrero de 1877 en Nueva York.

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



Cuba y el Movimiento de Países No Alineados: apoyo al proceso de liberación nacional e independencia de los países africanos. Entrevista al Embajador Abelardo Moreno Fernández

Cuba and the Non-Aligned Movement: support for the process of national liberation and independence of African countries. Interview with Ambassador Abelardo Moreno Fernández

M. Sc. Lohania Josefina Aruca Alonso

Licenciada en Historia, Especialista en Urbanismo y Máster en Estudios de América Latina, el Caribe y Cuba. Historiadora, profesora, investigadora, escritora y periodista en prensa impresa y digital. Graduada de Diplomacia en la primera Escuela del Servicio Exterior Manuel Bísbe Alberni del MINREX. Funcionaria del MINREX (1962-1973). Miembro de la Cátedra honorífica “Raúl Roa García” del Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI) e integrante de su Junta Directiva. Es miembro de la Unión de Historiadores de Cuba y de la Unión de Periodistas de Cuba (UPEC).

✉ lohaniajosefina.aa@gmail.com ☎ [0009-0008-2574-1602](tel:0009-0008-2574-1602)

Cómo citar (APA, séptima edición): Aruca Alonso, L. J. (2025). Cuba y el Movimiento de Países No Alineados: apoyo al proceso de liberación nacional e independencia de los países africanos. Entrevista al Embajador Abelardo Moreno Fernández. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 191-198. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473260>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473260>

RECIBIDO: 19 DE MAYO DE 2024

APROBADO: 30 DE AGOSTO DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN La entrevista contiene una síntesis de la participación de Cuba en el Movimiento de Países No Alineados, desde su fundación en 1961, relativa a los intereses y posiciones políticas coordinadas entre ambos actores para el apoyo material y moral a la lucha de liberación nacional y defensa de la independencia de los países africanos en la segunda mitad del siglo XX. Posee un alto valor testimonial y analítico, debido al notable conocimiento del entrevistado acerca del tema examinado.

Palabras clave: Cuba política exterior revolucionaria; Historia de África siglo XX; independencia nacional en África siglo XX; Cuba apoyo a luchas de liberación nacional e independencia en África; MNOAL historia siglo XX.

ABSTRACT The interview contains a synthesis of Cuba's participation in the Non-Aligned Movement, since its foundation in 1961, regarding the interests and political positions coordinated between both actors for the material and moral support to the struggle for national liberation and defense of the independence of African countries in the second half of the 20th century. It has a high testimonial and analytical value, due to the remarkable knowledge of the interviewee about the subject examined.

Keywords: Cuba revolutionary foreign policy; African history 20th century; national independence in Africa 20th century; Cuba support to national liberation and independence struggles in Africa; NAM history. 20th century.

PRESENTACIÓN DEL TEMA Y DEL ENTREVISTADO

La guerra irregular en las montañas y la lucha clandestina en las ciudades de Cuba, donde estas se libraron, tuvieron la condición política de luchas por la liberación nacional, contra el colonialismo, neocolonialismo y el antimperialismo de los Estados Unidos de América -íntimamente presente, por su apoyo de todo tipo, a la dictadura de Fulgencio Batista Zaldívar. Esos rasgos del combate revolucionario, caracterizaron su pensamiento y acciones desde 1953 hasta el 1ro. de enero de 1959. Por tanto, la construcción política del Movimiento de los Países No Alineados no le fue ajena a la dirección revolucionaria cubana, muy al contrario, fue seguida con gran interés y apoyada totalmente cuando con la victoria militar imbatible sus líderes y combatientes tomaron el poder. Cuba participó directamente, ya como Estado Nación independiente y soberano en la fundación del MNOAL, en 1961, siendo el único país de América Latina y el Caribe comprometido y miembro pleno del Movimiento, desde entonces. Tal situación, constituyó, evidentemente, una expresión revolucionaria de la política exterior cubana y de sus relaciones internacionales, tanto en su definición conceptual, como en la práctica, mediante el establecimiento de relaciones diplomáticas con países de Asia, África y Oceanía no reconocidos con anterioridad (inclusive, fue creada una Dirección del MINREX con esa denominación). De esta tal manera, en Cuba ha existido una identificación natural, sostenida por más de seis décadas, en el tema esencial del MNOAL: las luchas anticolonialistas, antineocolonialistas, antirracistas y antimperialista,

por la independencia nacional y la unidad del Tercer Mundo. No podemos olvidar que las luchas independentistas y por una profunda transformación social (antiesclavista), en Hispanoamérica y el Caribe se iniciaron a fines del siglo XVIII con la Revolución de Saint Domingue (1791-1803) contra la metrópoli francesa; su victoria aportó la fundación de la República Haití el 1ro. de enero de 1804, primera república negra del mundo.

En la entrevista se analiza la posición cubana en el seno del Movimiento de los No Alineados, su trayectoria histórica, salpicada con definiciones, discrepancias, consensos y la sabia actuación al frente de su presidencia, en La Habana, en dos ocasiones: VI Conferencia, 1979, del Presidente del Consejo de Estado y de Ministros, Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz y, XIV Conferencia, 2006, del General de Ejército Raúl Castro Ruz, presidente de la República en ese momento. En ambos casos, con una visión estratégica de largo alcance, para hacer del MNOAL un frente de la batalla diplomática revolucionaria, que respondiera a los principios políticos y éticos tercermundistas, en favor de la unidad y de la paz de los países del Sur.

Abelardo Moreno Fernández (La Habana, 1944), es uno de los diplomáticos revolucionarios de mayor experiencia y conocimiento de la política exterior cubana e internacional. Ha sido distinguido como fundador del MINREX, arribó a este organismo en 1961, contando solamente con 17 años. Se ha desempeñado como Embajador en la ONU y otras misiones importantes, revelando sus cualidades de

excepcional negociador; fue viceministro de Relaciones Exteriores de Cuba (agosto 2000-enero 2019). Actualmente es Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores. Su carrera en el servicio interno, igualmente, abarca un largo y meritorio recorrido, en el cual se distingue la constante superación profesional y las actividades científico docentes realizadas en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI) y otras instituciones estatales de alto nivel gubernamental; ha realizado numerosas publicaciones especializadas en revistas científicas, todo lo cual avala ampliamente las opiniones que nos transmite en esta entrevista. Ricardo Alarcón de Quesada, quien fuera Embajador, viceministro y ministro de Relaciones Exteriores de Cuba valoró muy elogiosamente a Moreno, señalando que:

Desde el principio de la década de 1970 se especializó en asuntos relativos al Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), en cuyas conferencias cumbres y reuniones ministeriales participó de forma sistemática desde 1973. Tuvo así la oportunidad de apoyar al Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, primero, al general de Ejército Raúl Castro Ruz, más adelante, y al presidente Miguel Díaz-Canel más recientemente.

En el Movimiento, presidió durante años las comisiones políticas de cumbres y ministeriales, en cuyo contexto creó metodologías de negociación que todavía se emplean no solo en MNOAL, sino también en otras instancias internacionales. (Moreno: 2020; X).

Este diplomático es autor de dos libros cardinales: La negociación internacional. Arte y ciencia del proceso negociador; y de una Historia del Movimiento de los No Alineados.

Lohania Josefina Aruca Alonso

La Habana, 12 de abril de 2024.

ENTREVISTA

LAA: Me interesa que usted, como un alto funcionario, fundador del MINREX, nos resuma los aspectos más

importantes de su obra como diplomático cubano revolucionario. Entre ellos, de sus vínculos con la creación y el desarrollo del Movimiento de los Países No Alineados.

AMF: Habiendo laborado en multitud de aristas de la política exterior cubana, que abarcan desde el Consejo de Seguridad y los temas de la Asamblea General de la ONU, la CELAC, los derechos humanos, el desarme, la descolonización y muchos otros, me resulta difícil, por no decir imposible, referirme a los asuntos en los que he estado involucrado tras más de 60 años de vida diplomática. Por tanto, me concentraré en el Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) que, según infero de tu pregunta, es tu prioridad, aunque haré breves referencias a otros aspectos de interés.

He estado vinculado con el Movimiento durante más de 50 años. Primero, en lo atinente a su actividad económica y del desarrollo y, a partir de la Novena cumbre, en Belgrado, en 1989, a la problemática política. Además de participar en todas las cumbres y ministeriales durante ese periodo, he tenido el privilegio de presidir la Comisión Política de dichas reuniones en numerosas ocasiones, lo que no solo me ha ayudado a conocer al MNOAL a profundidad y en sus interioridades, sino también a promover la política exterior de la Revolución Cubana y alcanzar sus objetivos.

Durante todos esos años, me he concentrado sobre todo en la negociación de los resultados de las reuniones del Movimiento, tarea que fue particularmente compleja desde la Cuarta cumbre, como veremos más adelante, cuando ya el MNOAL definió con más claridad su vocación antimperialista y, por consiguiente, se acentuaron las contradicciones con los países de derecha y el imperialismo. De particular importancia en mi participación fue el permanente apoyo a la causa palestina, sobre todo cuando el Movimiento logró el reconocimiento internacional a su posición que equiparaba al sionismo con el racismo, y la lucha contra el apartheid en Sudáfrica y en pro de la independencia de Namibia. La solidaridad

con el pueblo saharauí; la condena al imperialismo en todas sus dimensiones, con un énfasis particular en sus acciones en la América Latina y el Caribe; la solidaridad con los pueblos indochinos; el reconocimiento del estatus colonial de Puerto Rico y demandar su independencia; y el apoyo al proceso revolucionario cubano, fueron parte integrante y primordial de nuestras batallas de aquellos primeros años, como también lo fueron la lucha por el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional, cuya concepción surgió, precisamente, del MNOAL y el apoyo a la campaña desatada por el compañero Fidel en materia de deuda externa.

Como es natural, los acontecimientos de inicios de la década de 1990 con la desaparición del socialismo europeo y el desmembramiento de la URSS, tuvieron un impacto sobre el Movimiento que, a partir de entonces, tuvo que enfrentar ataques que amenazaban su supervivencia. Para que el MNOAL sobreviviera fue necesario en muchos aspectos trabajar por modificar sus formas de proceder, aunque sin lacerar su esencia antimperialista y anticolonialista. Tuve, también, activa participación en las medidas que fue necesario tomar para la revitalización del MNOAL, que desembocaron en la decimocuarta Cumbre efectuada en La Habana en 2006 y la segunda presidencia cubana, desde ese año hasta 2009.

A vuelo de pájaro, estos fueron algunas de las principales direcciones en las que laboré durante muchos años en el seno del MNOAL, aunque también, resalto la actividad desplegada para la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), a la que dedique esfuerzos sostenidos ya en las décadas de 2000 y 2010, y que fue un resultado claro de la nueva correlación de fuerzas que había surgido en nuestra región con la existencia de una mayoría de gobiernos populares y progresistas.

Creo que parte importante de mi formación también estuvo dictada por haber participado activamente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante los años 1990 y 1991, en que Cuba

fue parte de dicho órgano, y que resultó un periodo particularmente complejo con la modificación de la correlación internacional de fuerzas y la primera crisis y guerra del Golfo, además de otros hechos de singular importancia.

En ese proceso me parece que adquirí una mayor conciencia sobre la importancia del multilateralismo, básicamente de los trabajos de las Naciones Unidas, aunque también de sus grandes limitaciones, impuestas sobre todo por el papel del Consejo de Seguridad, en ese momento guiando en lo esencial por Estados Unidos en ese mundo unipolar que se estaba configurando luego de la conclusión de la confrontación Este-Oeste. Fueron particularmente aleccionadores los intentos del imperialismo de establecer un “nuevo orden mundial” bajo su égida, incluso centrados en el nuevo papel que, a su juicio, debían asumir las Naciones Unidas como una suerte de “directorio mundial” con Washington a la cabeza.

A todo lo anterior se unió el trabajo permanente relacionado con la lucha cubana contra el bloqueo en el marco de la ONU y el enfrentamiento a los intentos de condenar a nuestro país en la Comisión de Derechos Humanos (CDH), que estuvieron presentes desde la década de 1980 hasta la desaparición de dicho órgano en 2006.

Creo que para no hacer demasiado larga esta entrevista, basta con lo ya dicho que, me parece, te da una idea de las complejidades presentes en los periodos en que he tenido el privilegio de representar a Cuba en los más diversos escenarios.

LAA: Cuba es miembro del MNOAL desde 1961 ¿cuáles han sido sus intereses nacionales más descolantes dentro del Movimiento?

AMF: Me parece que, ante todo, debemos tipificar al Movimiento. Su surgimiento en 1961 respondió, en gran medida, al proceso descolonizador de la postguerra, que trajo a decenas de nuevos países a la palestra internacional, con nuevos intereses,

nuevas preocupaciones y nuevas perspectivas. Ya habían surgido movimientos en África y Asia que desde principios del siglo XX abogaban no solo por la descolonización, sino también por una mayor unidad y acción conjunta de los países y territorios que se fueran liberando.

Precisamente, desde que en 1955 se efectuó la Conferencia Afroasiática de Bandung, el precedente más directo del Movimiento de Países No Alineados, y se aprobaron sus diez principios, se vio con claridad que incluso con las complejidades del mundo de la época, era posible reunirse y debatir asuntos comunes, incluso desde posiciones diversas.

Así, a pesar de las dudas de algunos sobre la continuación de reuniones al máximo nivel y la preocupación de que paulatinamente devinieran una agrupación que los obligara a renunciar a posiciones nacionales en favor de las colectivas, se efectuaron la primera y segunda cumbres de países no alineados en Belgrado y el Cairo, respectivamente, pero siempre con un carácter ad hoc.

No fue hasta 1970, cuando se convocó la tercera cumbre en Lusaka, Zambia, que fructificó seriamente la idea de crear un grupo institucionalizado de países del Sur. En otras palabras, fue en esta cumbre cuando realmente surgió el Movimiento, ya con estructuras y maneras de proceder bien definidas.

Ahora bien, fue solo en la Cuarta cumbre, efectuada en Argel en 1973, que tuve mi primera experiencia en el Movimiento, en que la participación del Comandante en Jefe Fidel Castro consolidó el rumbo antimperalista de sus acciones, lo cual se enfrentó a una derecha organizada y agresiva, que no solo pretendía privar al MNOAL de sus pronunciamientos anticolonialistas, antimperialistas y antineocolonialistas, sino, también, convertirlo en un ente amorfo que, por demás, asumiera una “tercera posición” entre el socialismo y el capitalismo, y se transformara en un vocero de la propaganda antisoviética que afluía desde varias direcciones.

Ya desde 1961, Yugoslavia había avanzado en esa dirección, introduciendo conceptos como “la equidistancia entre los bloques” que se enmascaró inicialmente como el distanciamiento de los países “no comprometidos”, forma en que Belgrado denominaba a la agrupación en ciernes, de la OTAN y el sistema de alianzas impuesto por el imperialismo, y el Tratado de Varsovia, mecanismo militar defensivo de los países socialistas. Pero, antes de llegar a Argel, dicha concepción se había modificado acorde con los intereses yugoslavos y se interpretaba como la conducción del Movimiento hacia una ideología propia, equidistante del socialismo y el capitalismo, idea que en primera instancia fue atractiva para algunos de los países no alineados más vinculados con Estados Unidos y Europa, y luego en cierta medida para Washington, que se declaraba dispuesto a aceptar que se le criticara en los cónclaves no alineados, siempre que también se criticara en igual medida a la URSS.

Incluso, la derecha no alineada, y Yugoslavia en particular, llegaron a abrazar las tesis de Kissinger y Brzezinsky y postular que todas las guerras en los países del Sur eran el resultado de la confrontación entre las grandes potencias y que los movimientos de liberación no eran más que intentos soviéticos de consolidar su presencia en los países del Sur.

Cuba, por el contrario, vio desde el inicio al Movimiento de Países No Alineados como una vía para avanzar en la lucha contra el imperialismo y por la defensa de la paz mundial y de las causas más justas, sobre todo en el Sur del planeta.

Claro, hay que establecer las diferencias que existen entre los diversos momentos o etapas de nuestra participación. El hecho de que nuestro país, desde el mismo triunfo de la Revolución, haya manifestado su solidaridad con los pueblos de África, Asia y la América Latina, dejaba ya claro que Cuba no podía dejar de participar en un movimiento que, según se vio desde su precedente en la Conferencia Afroasiática de Bandung en 1955, con la participación de Nehru, Nasser, Sukarno y Nkrumah, adalides del

movimiento anticolonial de la época, debía dedicarse a concertar las posiciones de los países del Sur y a fomentar su unidad. Además, los permanentes intentos de Estados Unidos de aislar a la Revolución triunfante dictaban que era preciso buscar mayores horizontes, sobre todo en aquellas partes del mundo en que la solidaridad debía ser más militante y donde se podrían abrir paso nuestras ideas y concepciones. Ya el recorrido que el Comandante Ernesto “Che” Guevara había realizado por numerosos países subdesarrollados y el establecimiento por Cuba de relaciones diplomáticas con muchos de ellos, era una idea clara de por dónde debíamos encaminarnos.

Por tanto, nuestro país inició su participación en lo que posteriormente sería el Movimiento de Países No Alineados, en las reuniones preparatorias que se realizaron en el Cairo para la Cumbre de Belgrado en 1961. Ahora bien, desde el inicio, hubo aspectos que nos llamaron la atención y aconsejaron cautela, sobre todo -como hemos dicho con anterioridad- la tendencia a considerar que lo que allí se concebía era en la práctica un cónclave de “países no comprometidos”, concepción que ya parecía equívoca desde aquel momento tan temprano, y a la que ya desde entonces le salieron al paso el presidente Osvaldo Dorticós Torrado y el Canciller de la Dignidad Raúl Roa García, dejando claro que Cuba sí era un país comprometido con su pueblo y otros pueblos del mundo, con la paz mundial y con la lucha contra el imperialismo.

De ahí que la participación cubana en aquellos primeros años, aunque muy activa, fuera también exploratoria. Fíjate que es solo en 1973, en Argel, doce años después de la Primera cumbre, que el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz participa en una reunión de este tipo, momento en que, como vimos, aunque ya desde la Cumbre de Lusaka en 1970 estaba creado el Movimiento, también se habían abierto paso con más fuerza las ideas “terceristas”.

Estaba claro que, en ese momento, quien único podía reencarrilar ese Movimiento que nacía era Fidel

Castro, lo que hizo con creces, a pesar de las tensiones y confrontaciones que primaron a inicios de la conferencia, cuando algunos, desde posiciones supuestamente “revolucionarias” trataron de modificar radicalmente el sentido del MNOAL.

Yendo directamente al sentido de tu pregunta, me parece que los intereses fundamentales globales de Cuba en el Movimiento se han centrado en la preservación de su carácter anticolonialista, antimperialista y antineocolonialista y, en ese contexto, tratar de preservar la unidad al máximo posible.

Ahora bien, también hemos tenido intereses muy particulares, que los podemos dividir en dos tipos. En primer lugar, aquellos en que las posiciones cubanas y las de la generalidad del MNOAL coincidían como, por ejemplo, la lucha contra el apartheid, la solidaridad con Palestina y la defensa del multilateralismo; en segundo término, aquellos aspectos que eran, básicamente, de interés de Cuba, pero en los que obtuvo la solidaridad de los países no alineados. Ejemplo claro fueron el caso colonial de Puerto Rico, la condena al régimen de Pinochet en Chile y el rechazo a las acciones de Estados Unidos en Centroamérica.

No obstante, esto no ha significado que en muchos casos el cumplimiento de nuestros objetivos no hubiera sido muy complejo. Ejemplo elocuente de ello fue la situación en Palestina, pues a pesar de que en ningún momento ha habido dudas en el MNOAL sobre la necesidad de poner fin a la ocupación israelí de los territorios palestinos y árabes y de crear un Estado palestino con Jerusalén oriental como su capital, ha habido periodos en que las divisiones en el mundo árabe, sobre todo ante los Acuerdos de Camp David, primero, el conflicto Irak-Irán, después y, más tarde, la primera crisis del Golfo, e incluso las discrepancias entre los propios movimientos palestinos y en el marco de la OLP, lo han hecho más difícil. Todo ello se complicó aún más por las acciones del imperialismo, muchas veces con carácter oportunista, creando concepciones como el Plan Reagan para Palestina o los trabajos del denominado “Cuarteto”.

Del mismo modo, el tema de Centroamérica tuvo momentos complicados, sobre todo por la existencia de gobiernos derechistas en nuestra región que trataron de impedir que el imperialismo fuera condenado por su nombre por sus agresiones contra Nicaragua y por su apoyo a los regímenes represivos en esa región. Incluso, la inserción en los documentos no alineados del caso colonial de Puerto Rico tuvo momentos de imprecisión en que a Cuba le fue necesario emplearse a fondo. Si analizamos los documentos desclasificados del Departamento de Estado de Estados Unidos, observamos que el asunto en el que Washington centraba sus gestiones con países no alineados era, precisamente Puerto Rico, y no solo con países de nuestra región, sino también de África y Asia. Hubo matices muy interesantes, el principal de los cuales fue el intento, en varias ocasiones, de cambiar de lugar la cuestión puertorriqueña en los documentos a aprobar, e incluirla en la sección de la América Latina, calificándola como un conflicto regional, y no en la referida a la descolonización, con lo cual quedaba claro que Puerto Rico era un caso colonial.

Garantizar la solidaridad con Cuba ha sido un objetivo permanente y siempre cumplido. Incluso, en los periodos más recientes, en que se ha desarrollado la “alergia” a mencionar a Estados Unidos por su nombre, en los párrafos sobre Cuba sigue figurando, tanto en lo referido al bloqueo como a la base naval estadounidense en Guantánamo.

Mención también merece la permanente condena del Movimiento, sobre todo en años recientes, a las medidas coercitivas unilaterales. En otras palabras, además del apoyo directo a Cuba, también se han tipificado aquellas acciones que inciden de manera determinante en la política del imperialismo contra nuestro país.

LAA: La política exterior de Cuba revolucionaria tiene como algunos de sus fundamentos más sólidos el antimperialismo, anticolonialismo, antineocolonialismo y el internacionalismo. ¿Qué apoyo obtuvo Cuba de este Movimiento en sus

contribuciones a las luchas por la liberación nacional y la independencia de los países africanos en el siglo XX?

AMF: Aunque me parece que en general tu pregunta está contestada, puntualizo. La lucha para la erradicación del apartheid y en favor de la independencia de Namibia fue el caso más evidente de la coincidencia de las posiciones cubanas y las de la generalidad de los integrantes del Movimiento. Sin embargo, hubo matices en lo referido a la contribución internacionalista cubana a la independencia de Angola y para enfrentar la agresión externa, lo que provocó enconadas discusiones entre nuestro país y las fuerzas progresistas, de una parte, y la derecha no alineada de otra. Si analizamos la prensa de la época vemos como las posiciones de esa derecha se vinculaban de manera estrecha con los intereses del imperialismo. Incluso, hubo países que trataron de condicionar el apoyo a nuestras acciones internacionalistas con un apoyo cubano a posturas de su interés, inaceptables para Cuba, con lo que, en la práctica, trataban de anular nuestras posturas más revolucionarias.

Incluso hubo intentos de algunos de tratar de presentar nuestras acciones en África, en Angola, Etiopía y otras partes, como una extensión de las posturas soviéticas, lo que no prosperó.

LAA: ¿Cuáles son las contribuciones de Cuba al movimiento de descolonización mundial que, en su opinión, resultan aportes a la seguridad mundial?

AMF: Sin lugar a dudas, todas. La descolonización es parte indisoluble de la seguridad mundial y, por tanto, cualquier contribución que se haga realidad es un aporte significativo. Ahora bien, no dudo de que pueda primar la opinión de que hay casos que constituyen una contribución más importante que otros, como son los relacionados con Sudáfrica, Angola y, en cierta medida, Etiopía. Es cierto que dichos procesos fueron hitos en los cuales la participación cubana fue determinante, pero, a mi juicio, no podemos ver la descolonización simplemente

como una suma de procesos aislados. Debemos verla como un todo, como parte significativa de la historia de la humanidad. Es ese, precisamente, uno de los méritos del MNOAL, pues desde el inicio definió su vocación anticolonialista, sin preferencias ni distingos.

En el ejercicio de esa vocación, Cuba desempeñó un papel decisivo, no solo en África, sino en otros lugares del mundo. El ejemplo de la lucha cubana por incluir el caso colonial de Puerto Rico en los trabajos del Movimiento es un claro ejemplo de ello, a pesar de que en algunos momentos fue necesario vencer desafíos importantes ante las permanentes gestiones de Estados Unidos para impedir su inclusión, como ya hemos apuntado.

Ahora bien, y finalmente, aunque es cierto que los aportes de Cuba al trabajo anticolonial del Movimiento de Países No Alineados fueron de suma importancia, no debemos confundirnos: la independencia de los territorios coloniales, sobre todo en África, no fue el resultado de los trabajos del MNOAL, ni de los pronunciamientos en las Naciones Unidas, ni de la existencia y operatividad del Comité de los 24, ni de las actividades, por ejemplo, del Centro Antiapartheid de la ONU, entre otros. Si bien esos esfuerzos ayudaron a crear una conciencia internacional descolonizadora, los verdaderos artífices de los éxitos alcanzados en la lucha anticolonial fueron los pueblos de dichas naciones y territorios y aquellos que, como la Revolución Cubana, dieron su sangre para alcanzar ese loable objetivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Moreno Fernández, Abelardo: La negociación Internacional. Arte y ciencia del proceso negociador, 2020,

MINREX, Ruth Casa Editorial. (“A propósito de este libro” `por Ricardo Alarcón de Quesada, pp. IX-XIV)

_____: Historia del Movimiento de los No Alineados, 2024, Ediciones Política Internacional del ISRI, tomos 1 al 5.

CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR


Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



La colaboración académica entre Cuba y EE.UU.: apuntes sobre su evolución (1959-2014)

Academic collaboration between Cuba and the U.S.: notes on its evolution (1959-2014)

Lic. Nachely Pérez Guedes

Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores. La Habana, Cuba. ✉ nachelyperezguedes@gmail.com  [0000-0002-7087-4497](https://orcid.org/0000-0002-7087-4497)

Cómo citar (APA, séptima edición): Pérez Guedes, N. (2025). La colaboración académica entre Cuba y EE.UU.: apuntes sobre su evolución (1959-2014). *Política internacional*, VII (Nro. 1), 199-214. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473369>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473369>

RECIBIDO: 11 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 10 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2024

RESUMEN Los intercambios académicos constituyen una expresión directa de la colaboración entre instituciones de educación superior y estructuras gubernamentales. Su desarrollo permite la creación de redes que trascienden fronteras y contribuyen a la internacionalización del conocimiento. Las relaciones entre las comunidades universitarias de Cuba y Estados Unidos desde 1959 hasta 2014 han reflejado las transformaciones en el ámbito de la educación superior cubana y las dinámicas de las relaciones bilaterales. El presente trabajo pretende describir los rasgos esenciales de la evolución histórica de los intercambios académicos entre las comunidades universitarias de Cuba y EE.UU. desde enero de 1959 hasta diciembre de 2014 a partir de la determinación de la incidencia del estado de las relaciones bilaterales en estas actividades. Los cambios en la política exterior de EE.UU. hacia Cuba influyeron en las posibilidades de colaboración entre sus comunidades académicas. Sin embargo, se presentaron hitos que permitieron cierto grado de intercambio.

Palabras claves: Diplomacia académica, Cuba, Estados Unidos, intercambios académicos, Educación Superior

ABSTRACT Collaboration between higher education institutions and government structures is directly expressed through academic exchanges. By developing it, collaborative networks can be established that transcend borders and contribute to the internationalization of knowledge. The relations between the university communities of Cuba and the United States from 1959 to 2014 have reflected the transformations in the field of Cuban higher education and the dynamics of bilateral relations. The present paper aims to describe the essential features of the historical evolution of academic exchanges between the university communities in Cuba and the USA from January 1959 to December 2014, based on the determination of the impact of bilateral relations on these activities. The changes in U.S. foreign policy towards Cuba influenced the possibilities of collaboration among its academic communities. However, milestones were presented that allowed for some degree of exchange.

Keywords: academic diplomacy, Cuba, USA, academic exchanges, higher education

INTRODUCCIÓN

La diplomacia académica ha emergido como un mecanismo fundamental para fomentar el entendimiento mutuo y la cooperación entre naciones, especialmente en tiempos de tensión política. Los intercambios entre instituciones académicas permiten la creación de redes de colaboración que trascienden fronteras y no solo benefician a los individuos involucrados, sino que también contribuyen al desarrollo de estos centros y a la internacionalización del conocimiento.

El intercambio académico es una expresión directa de la colaboración entre instituciones y estructuras gubernamentales. Además, constituye uno de los elementos más relevantes dentro de los procesos sustantivos de la educación superior y colaboración para el desarrollo.

La evolución de los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos (EE.UU.) desde 1959 hasta 2014 ha reflejado las transformaciones en el ámbito de la educación superior cubana y las dinámicas de las relaciones bilaterales. A partir del triunfo de la Revolución Cubana, los vínculos entre ambos países han transitado por periodos marcados por la confrontación y la apertura. Estos altibajos han condicionado el marco normativo y las oportunidades para la colaboración en el ámbito educativo y científico.

Durante este periodo se constituyó una red de relaciones académicas formales e informales entre las comunidades universitarias de Cuba y EE.UU. que fortaleció a las instituciones involucradas y a su compromiso de construir relaciones basadas en el respeto mutuo y la paz. Los participantes en estas actividades establecieron y mantuvieron canales para el contacto entre ambas sociedades y las experiencias adquiridas contribuyeron a la superación de barreras culturales y estereotipos. Sin embargo, las tensiones en las relaciones bilaterales plantearon desafíos significativos para el desarrollo de estas iniciativas

El presente trabajo pretende describir los rasgos esenciales de la evolución histórica de los intercambios académicos entre las comunidades universitarias de Cuba y EE.UU. desde enero de 1959 hasta diciembre de 2014 a partir de la determinación de la incidencia del estado de las relaciones bilaterales en estas actividades.

DESARROLLO

Luego del triunfo de la Revolución Cubana, las relaciones entre Cuba y EE.UU. se deterioraron rápidamente. Por una parte, las medidas tomadas por el gobierno revolucionario evidenciaban transformaciones radicales en el panorama económico, político y social. Estos cambios pronto comenzaron a afectar los intereses estadounidenses en Cuba, vinculados anteriormente con el régimen de Fulgencio Batista.

Por otra parte, a los círculos de poder de la nación nortea le preocupaba la influencia que podría tener la Revolución Cubana en el desarrollo de procesos similares en América Latina; así como su impacto en la hegemonía de EE.UU. en la región. Para Calvo (2014) el gobierno de EE.UU. no tenía un interés sincero en la coexistencia ni la solución pacífica de controversias; ya que implicaría, en la práctica, el reconocimiento de la soberanía cubana y la legitimidad de su gobierno. Por lo tanto, su política hacia Cuba ha consistido en la búsqueda de alternativas para volver a ejercer el poder político.

En este sentido, el autor identifica dos tendencias principales dentro de la clase política estadounidense; las cuales tienen un objetivo común: "socavar la capacidad —objetiva— y quebrar la voluntad —subjetiva— de resistencia del pueblo cubano en torno a la Revolución" (Calvo, 2014, 17). Sin embargo, difieren en los métodos utilizados para alcanzarlo. Mientras una de las tendencias defiende la ejecución de acciones violentas, las presiones políticas, sanciones económicas y el aislamiento diplomático; la otra busca el acercamiento y los incentivos económicos, para potenciar la subversión político-ideológica y la dominación cultural.

Durante los primeros años de la Revolución Cubana, la política exterior de EE.UU. hacia Cuba estuvo influida por la tendencia más violenta, lo que impuso obstáculos significativos a los intercambios entre ambas sociedades. La tensión entre los dos países alcanzó un nuevo nivel el 3 de enero de 1961, cuando la administración del presidente Dwight David Eisenhower anunció unilateralmente la ruptura de las relaciones diplomáticas con Cuba.

Días después, se establecieron las primeras restricciones a los viajes de ciudadanos estadounidenses a Cuba. Con el argumento de que estos eran contrarios a la política exterior y a los intereses de seguridad nacional de los EE.UU., el gobierno comenzó a exigir pasaportes específicamente aprobados por el Departamento de Estado para este destino (Morales & Ramírez, 2011). Eisenhower fue sucedido en la

presidencia de EE.UU. por John Fitzgerald Kennedy, quien no renunció a la política agresiva contra Cuba. Este contexto de confrontación política tuvo una incidencia directa en el desarrollo de los intercambios académicos.

El impacto del bloqueo económico comercial y financiero en los intercambios académicos entre Cuba y EE.UU.

Al hacer referencia a los rasgos esenciales de la evolución de estos intercambios, es imprescindible reconocer el impacto del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto al país caribeño por el gobierno estadounidense desde 1962. Por esta razón, se propone una explicación general de las principales legislaciones que lo conforman, particularmente las que han tenido un impacto directo en el desarrollo de los vínculos académicos de las comunidades universitarias de ambos países.

El bloqueo contra Cuba es un complejo mosaico de leyes, proclamas presidenciales y regulaciones que han evolucionado a lo largo de los años, flexibilizándose o endureciéndose en cada administración. Desde su implementación, estas disposiciones legales han implicado severas restricciones a las transacciones financieras y comerciales entre Cuba y EE.UU., incluyendo las relacionadas con los intercambios académicos.

La Proclama Presidencial 3447 del 3 de febrero de 1962 estableció un embargo total a todo comercio entre la nación nortea y Cuba. Esta decisión estaba respaldada por la sección 620 (a) de la Ley de Asistencia Exterior de 1961, aunque desde 1959 se aplicaban medidas económicas contra la Revolución Cubana (Álvarez & Pino, 2021).

En cumplimiento de las directrices del presidente John Fitzgerald Kennedy, la Oficina para el Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro publicó las Regulaciones sobre las Importaciones Cubanas en 1962. Estas fueron reemplazadas

en julio de 1963 por las Regulaciones de Control de Activos Cubanos (CACR). Las CACR, fundamentadas en la Ley de Comercio con el Enemigo de 1917, constituyen uno de los elementos centrales del bloqueo.

Estas regulaciones imponen rigurosas sanciones, como la prohibición a personas bajo la jurisdicción de EE.UU. de realizar cualquier tipo de transacción comercial y financiera con entidades cubanas, incluidas aquellas relacionadas con los viajes y la estancia en el país caribeño. Las CACR incorporan un sistema de permisos o excepciones para autorizar determinadas actividades que interesan al gobierno estadounidense, incluidas ciertas categorías de viajes. Para tales fines, el Departamento del Tesoro emite a través de la OFAC dos tipos de licencia: general y específica.

La licencia general es la que autoriza un tipo particular de actividades sin la necesidad de realizar una solicitud. Es decir, las transacciones asociadas a esas actividades son reconocidas como excepciones de aplicación del régimen sancionatorio. No obstante, quien realice transacciones autorizadas bajo una licencia general debe poseer los documentos que demuestren el tipo de licencia y categoría que ampara sus actividades. Por su parte, la licencia específica es un documento escrito emitido por la OFAC a una persona o entidad en particular, luego de una revisión de su solicitud, que autoriza la realización de algunas transacciones asociadas a actividades no comprendidas en las licencias generales.

A través de los años, varias iniciativas legislativas han incidido en el marco sancionatorio y han dado forma a las relaciones entre EE.UU. y Cuba. Una de ellas, de importancia directa para los contactos académicos, fue el esfuerzo por eximir el material informativo de las sanciones comerciales. Según las regulaciones del Departamento del Tesoro, solo las instituciones académicas y los investigadores podían importar materiales publicados y grabados, solo para sus propios fines de investigación y solo bajo una licencia específica. En febrero de 1985, estas regulaciones fueron modificadas para permitir la importación de copias individuales de publica-

ciones o materiales grabados procedentes de Cuba por parte de cualquier individuo u organización en EE.UU. (Alzugaray et al., 2006).

La Enmienda Berman, promulgada por el Congreso de este país en 1988, limitó la capacidad del presidente para controlar, por medio de licencias, la importación de materiales informativos procedentes de Cuba. A partir de 1991, esto incluyó publicaciones, materiales grabados, música, pinturas, dibujos y esculturas (Lutjens, 2010). Finalmente, en 1994, el presidente William Jefferson Clinton firmó la Ley de Libre Comercio de Ideas (U.S. Congress, 1993), eliminando la autoridad del presidente para regular las transacciones relacionadas con el intercambio de materiales informativos, independientemente del formato o medio de transmisión.

En 1992, el Congreso estadounidense aprobó la Ley para la Democracia Cubana o Ley Torricelli, que tenía por objetivo el aislamiento político y económico de Cuba. Esta ley justificaba la política de bloqueo con la supuesta "violación de los derechos humanos y la falta de democracia" en Cuba (U.S. Congress, 1992).

Este documento convirtió en ley el objetivo político de buscar una transición a la democracia y especificó dos estrategias principales: la aplicación de sanciones contra el gobierno de Fidel Castro y el "apoyo al pueblo cubano". La primera fortaleció la política de negar divisas al gobierno cubano, otorgando al Tesoro la autoridad para imponer multas civiles y ordenar el decomiso de propiedades por violación de las regulaciones.

La segunda tuvo tres componentes: las donaciones de alimentos y exportaciones de medicamentos e insumos médicos; la flexibilización significativa de las sanciones con respecto a los servicios de telecomunicaciones y el restablecimiento del envío de correo directo a Cuba; y la provisión de asistencia, a través de organizaciones no gubernamentales, a individuos y organizaciones para promover un cambio democrático no violento en Cuba. Esta última proporcionó la base legal para lo que más tarde se conocería como "Carril II" (Hernández, 2021 a).

La Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana, comúnmente conocida como Ley Helms-Burton codificó todas las normas, regulaciones, leyes y órdenes presidenciales adoptadas desde 1962 en relación con el bloqueo económico, financiero y comercial impuesto a Cuba, independientemente de su jerarquía normativa. De esta manera, toda la legislación sobre el tema adquirió rango de ley. Además, las facultades que habían sido otorgadas al presidente de EE.UU. en la Ley de Ayuda Exterior para modificar o anular las disposiciones legislativas relacionadas con el bloqueo pasaron al Congreso (Álvarez & Pino, 2021).

La sección 204 de esta ley se refiere a que el bloqueo sería levantado cuando el presidente y el Congreso de EE.UU. determinen que existe un "gobierno de transición" en Cuba (U.S. Congress, 1996), lo que demuestra la injerencia del gobierno de EE.UU. y su disposición para fomentar la subversión en la nación caribeña.

Al codificarse las disposiciones que regulaban el bloqueo, la facultad del presidente para modificarlo o eliminarlo se vio restringida. A partir de ese momento, las decisiones más significativas sobre esta cuestión recayeron en el poder legislativo. Tanto la Ley Torricelli como la Ley Helms-Burton impedían al Ejecutivo autorizar viajes a Cuba sin la aprobación del Congreso de EE.UU.

Sin embargo, esta instancia mantuvo cierto margen de acción al poder determinar, dentro de las doce categorías autorizadas por las CACR, cuáles se permitirían mediante licencias generales y cuáles mediante licencias específicas (Calvo, 2014). En ese sentido, cada presidente estadounidense ha utilizado sus prerrogativas en materia de política exterior para endurecer o flexibilizar algunos aspectos. Uno de estos ejemplos han sido los viajes a Cuba. Además, existen otras medidas, al margen de la legislación, que tienen el efecto de endurecer el bloqueo contra Cuba, tales como las restricciones a la venta de tecnología a países considerados por EE.UU. como "Estados Patrocinadores del Terrorismo Internacional" y la denegación de visas a cubanos que deseen visitar este país por motivos personales o profesionales.

El impacto del bloqueo económico sobre los contactos académicos y el desarrollo del intercambio educativo entre las comunidades universitarias de EE.UU. y Cuba revela consecuencias significativas. Este no solo limita el acceso a mercados y bienes estadounidenses, sino que también interfiere en su comercio con terceros países, prohíbe transacciones en dólares y restringe la movilidad de ciudadanos de ese país a Cuba. Además, afecta la conectividad a Internet y el acceso a instituciones financieras globales, lo que obstaculiza la colaboración científica y educativa.

La complejidad y la variabilidad de las regulaciones de EE.UU. representan un desafío adicional para la sostenibilidad de los intercambios académicos. Las instituciones educativas de ese país suelen mostrarse reticentes a establecer programas de colaboración en Cuba, temiendo que sus actividades puedan ser consideradas ilegales bajo futuras legislaciones. Para aquellas que deciden arriesgarse, esto implica costos legales adicionales y la posibilidad de enfrentar multas por infracciones a normativas complejas.

A pesar de estas restricciones, se han observado esfuerzos por parte de las instituciones académicas para mantener y desarrollar intercambios. Sin embargo, el contexto de presión económica y política limita la efectividad y el alcance de las iniciativas.

Principales características de la evolución de los intercambios académicos entre Cuba y EE.UU. entre 1959 y diciembre 2014

La ruptura de relaciones diplomáticas en la década de 1960 y el sistema de sanciones impuesto a Cuba limitaron significativamente los intercambios académicos entre ambos países. Sin embargo, a pesar de estos obstáculos, muchos investigadores lograron mantener conexiones, aunque de manera irregular y a título individual (Martínez Reinoso, 2018). A partir de 1960, se observó un cambio en el enfoque de la colaboración académica, con un incremento del interés en las ciencias sociales y las humanidades, en contraste con el predominio anterior de la medicina y las ciencias naturales (Alzugaray et al., 2006).

Un momento de trascendental importancia fue la creación de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés) en 1966. Esta organización, perteneciente a la Universidad de Pittsburg, agrupa a instituciones e individuos involucrados en el estudio de América Latina. Sus vínculos con estudiosos cubanos en este periodo se mantuvieron constantes en el tiempo, a pesar de los eventuales obstáculos que se manifestaron en el desenvolvimiento de los intercambios académicos. Sus congresos propiciaron oportunidades para el establecimiento de nexos entre intelectuales e investigadores de las ciencias sociales de Cuba y EE.UU. dentro de un marco respetuoso.

La década de 1970: establecimiento de los primeros contactos académicos

En los primeros años de la década de 1970, se observó un notable incremento de la producción de investigaciones sobre Cuba en universidades estadounidenses y centros especializados en estudios latinoamericanos. En el país caribeño también crecía el interés por estudiar a EE.UU., impulsado por la necesidad, tanto intelectual como política, de comprender a la nación vecina. Esto, aunado al deseo de estudiosos residentes en EE.UU. de intercambiar con sus colegas cubanos y a la entrega de fondos otorgados por fundaciones, favoreció los intercambios académicos entre los dos países (León, 1998).

Las complejas circunstancias políticas que enfrentaba EE.UU.¹ y el fracaso de sus esfuerzos por aislar a Cuba contribuyeron a la existencia de un ambiente más favorable para el mejoramiento de las relaciones bilaterales. Esto llegó a reflejarse principalmente en la flexibilización de las restricciones a los viajes.

En 1974, la administración del presidente Richard Nixon liberalizó las regulaciones de sanciones, permitiendo el otorgamiento de licencias específicas para importar materiales informativos cubanos a universidades e instituciones científicas y para la realización de viajes de investigación a académicos radicados en EE.UU. (Alzugaray et al., 2006). Aunque las licencias solo se otorga-

rían si el solicitante obtenía primero un pasaporte avalado por el Departamento de Estado para viajar a Cuba, esto facilitó el desarrollo de contactos académicos.

El cambio en las relaciones bilaterales se consolidó con la llegada de James Carter a la presidencia en 1976, quien eliminó restricciones de pasaporte para viajar a Cuba. Bajo su mandato el Departamento del Tesoro promulgó una licencia general que permitía todas las transacciones relacionadas con los vuelos directos y la organización de viajes turísticos a Cuba (Sullivan, 2013, 10).

En septiembre de 1977, se abrieron secciones de intereses en La Habana y Washington. Este hecho, aunque no significó el logro de relaciones diplomáticas plenas, fue un paso importante hacia una mayor distensión en la relación bilateral. Igualmente, facilitó la cooperación académica y el intercambio de información. Durante los años siguientes, los estadounidenses pudieron viajar libremente a Cuba y el intercambio en esta área se pudo desarrollar positivamente.

Este contexto propició la visita frecuente de académicos, periodistas, abogados, ejecutivos y políticos de EE.UU., en lo fundamental, demócratas liberales del Congreso, varios de ellos interesados en lograr un posible acercamiento diplomático entre ambos países. Uno de los políticos que visitó el país fue el senador George McGovern². Sus visitas, en 1975 y 1977 tuvieron un impacto significativo para el ulterior desarrollo de los intercambios académicos entre los dos países. Su viaje de 1977 incluyó una reunión con especialistas en los estudios sobre EE.UU. que ayudó a estimular los contactos entre académicos cubanos y estadounidenses (Alzugaray et al., 2006).

El establecimiento del programa de intercambio académico con Cuba de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins en 1976 constituyó un hito. Esta universidad se convirtió en una activa promotora de los vínculos académicos con Cuba. Entre las principales actividades organizadas por esta institución destacan: talleres sobre diferentes perspectivas de las

relaciones bilaterales, apoyo tecnológico y viajes de estudiantes de pregrado y posgrado.

En 1976, varios académicos cubanos fueron invitados, por primera vez desde 1959, a visitar instituciones en EE.UU. y participar en el VI Congreso de LASA. Sin embargo, este paso de avance fue contrarrestado por la decisión de Henry Kissinger, entonces secretario de Estado de EE.UU., de retirar las visas a los cubanos, influenciado por declaraciones de dirigentes africanos acerca de la importancia del apoyo solidario de las tropas cubanas en este continente (Martínez Reinosa, 2018).

La década de 1980: los intercambios académicos ante la ofensiva de la administración del presidente Ronald Reagan

El mejoramiento de las relaciones entre EE.UU. y Cuba en la década de 1970 y la consiguiente flexibilización de las restricciones de viaje resultaron ser de corta duración. Con la elección de Ronald Reagan (1980-1988), la política exterior de EE.UU. hacia América Latina rápidamente quedó sujeta al objetivo de la administración de reafirmar su hegemonía en la región bajo el pretexto de “derrotar al comunismo”.

En este contexto, la administración del presidente Ronald Reagan revisó la política estadounidense hacia Cuba, revirtiendo las decisiones relativas a los viajes de la administración del presidente James Carter. En consonancia con su política agresiva, en abril de 1982, reinstauró las restricciones de viajes a Cuba, con la excepción de misiones oficiales, actividades periodísticas, investigaciones profesionales y visitas a familiares cercanos (Calvo, 2014).

Las particularidades de estas medidas fueron utilizadas como argumentos por parte del gobierno estadounidense, lo que se evidenció en la decisión de la Corte Suprema en 1984 en el caso *Regan vs. Wald*³. Esta instancia judicial ratificó las prerrogativas del poder ejecutivo para suspender el derecho constitucional a viajar a sus ciudadanos por razones

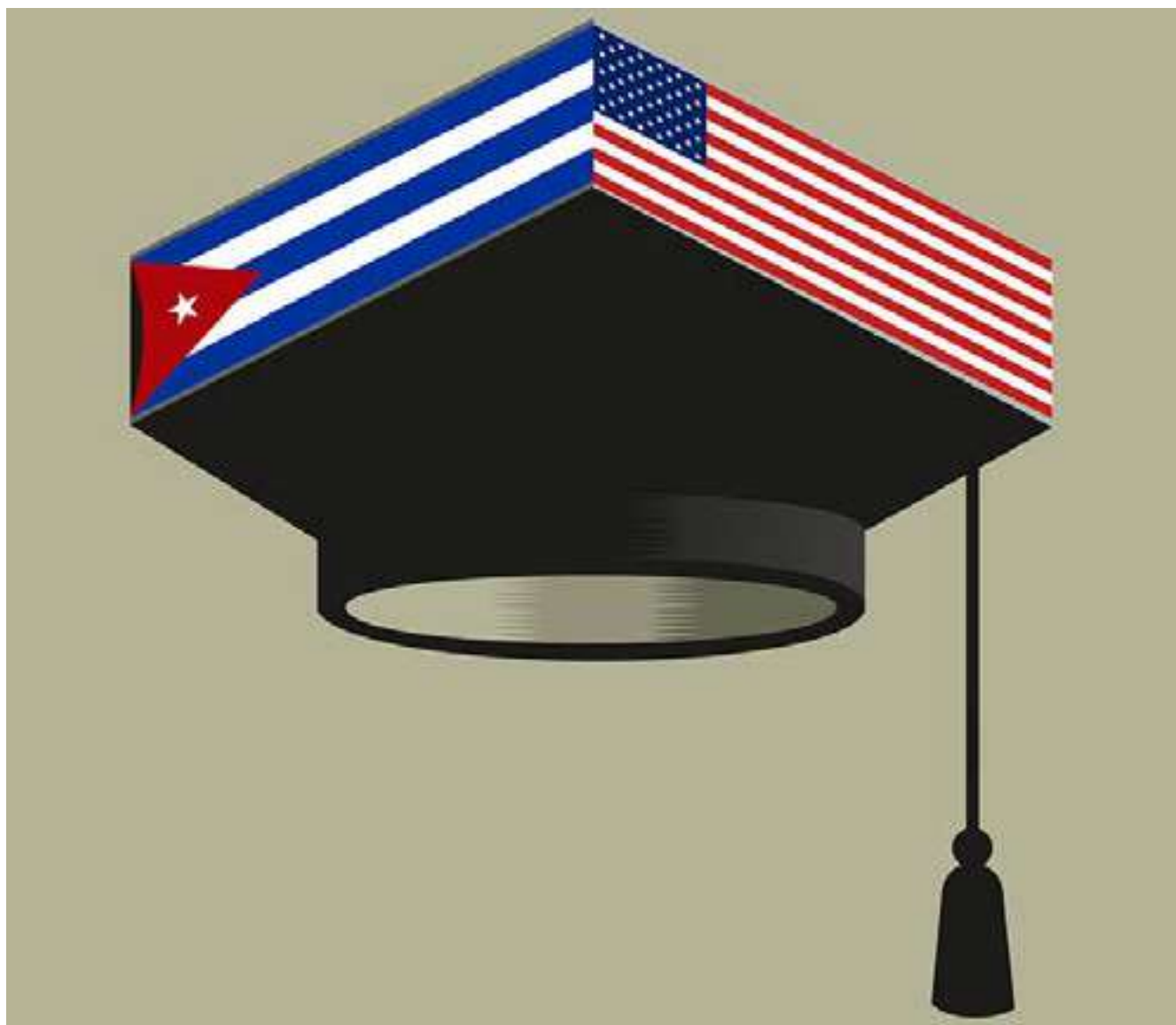
de seguridad nacional y que, en el caso de las restricciones de viajes a Cuba, eran medidas de política exterior diseñadas para negarle al gobierno cubano, catalogado como enemigo, la posibilidad de atesorar divisas (Reagan vs. Wald, 1984).

En 1982, se incluyó a Cuba en la Lista de “Estados Patrocinadores del Terrorismo Internacional”. Este listado, elaborado por el Departamento de Estado de EE.UU., comprende a aquellos países que, designados como tal, son objeto de diversas sanciones económicas. Que un estado sea incluido en ella conlleva consecuencias tanto simbólicas como económicas. Entre ellas se encuentran las restricciones a las exportaciones, al comercio y a la ayuda al desarrollo.

Además, implican dificultades para realizar transacciones a través de la banca extranjera, pues los bancos de terceros países son reacios a realizar operaciones con dichos países por temor a sanciones, lo que aumenta el riesgo y los intereses de préstamos (Tomé, 2021). Esto, aunado a las restricciones del bloqueo, limitó aún más las posibilidades de intercambio entre la sociedad civil de ambos países y fomentó una imagen negativa de Cuba en la población estadounidense.

De manera paradójica, en estos años se produce una revitalización del interés de la academia estadounidense en estudios sobre Cuba, por lo que, desde las instituciones de EE.UU., llegaron varias propuestas de trabajos conjuntos con colegas cubanos. Los resultados de estos estudios e investigaciones produjeron numerosos artículos, libros y eventos que, en algunos casos, fueron resultado de la colaboración de académicos de los dos países.

Los seminarios organizados por el Centro de Estudios sobre EE.UU. (CESEU) de conjunto con la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins sobre relaciones Cuba-EE.UU., fueron un elemento de gran relevancia. Según Martínez Reinosa (2018), probablemente este haya sido el primer intercambio entre académicos cubanos y estadounidenses sobre la nación nortea, aunque



también fueron invitados otros estudiosos latinoamericanos. Fue un espacio fructífero para el análisis del conflicto bilateral desde diferentes perspectivas

Es preciso destacar el congreso de LASA, que sesionó a finales de septiembre de 1983 en la ciudad de México, debido a que constituye un hito, tanto por la numerosa representación de cubanos asistentes, como por la firma de un convenio entre la asociación y el Centro de Estudios sobre América. Este acuerdo dinamizó las relaciones entre la academia cubana con la estadounidense nucleada en torno a LASA⁴. Al concluir este congreso, se aprobó una resolución que instaba al gobierno de EE.UU. iniciar conversaciones para la normalización de relaciones con Cuba (Franklin, 2015).

Además de las regulaciones de sanciones existentes, la administración del presidente Ronald Reagan adoptó un enfoque claramente político para la concesión de visas a ciudadanos cubanos que deseaban viajar a EE.UU. El 4 de octubre de 1985, el presidente emitió la Proclama 5377, restringiendo la entrada de funcionarios o empleados del gobierno o del Partido Comunista de Cuba (Reagan, 1985).

Teniendo en cuenta que todas las instituciones de educación e investigación en Cuba eran entidades estatales, esta proclama permitía que le fuese negada la entrada a cualquier académico o científico debido a que su empleador era el Estado cubano. Esta situación dificultó significativamente la visita de estudiosos

cubanos a la nación nortea. Por lo que, durante ese periodo las reuniones tuvieron que ser desplazadas hacia otros países como México, Canadá y Cuba.

La década de 1990: consolidación de los contactos académicos

Para Martínez Reinosa (2018), a pesar de que el ambiente político era bastante tenso, la década de los noventa significó una etapa de consolidación de los vínculos iniciados en los años setenta y mantenidos con crecientes dificultades en los ochenta. La llegada de la administración del presidente George Herbert Walker Bush a la Casa Blanca en 1989, trajo consigo una flexibilización en el visado para los académicos cubanos que participaban en eventos en la nación nortea.

Esta decisión fue impulsada por las gestiones de intelectuales y directivos universitarios que abogaban por el intercambio. Sin embargo, las conexiones del entonces presidente con la CIA⁵, generaron dudas sobre las intenciones de esta apertura. Se sospechaba que la nueva política, aparentemente menos hostil hacia Cuba, respondiera, en última instancia, a los mismos objetivos que el resto de las administraciones estadounidenses a partir del triunfo de la Revolución.

La disolución de la URSS en 1991 alteró el panorama geopolítico. Cuba ya no podía ser considerada una amenaza para la seguridad nacional estadounidense. En este nuevo contexto, las sanciones fueron justificadas, no en términos de seguridad, sino como un esfuerzo por promover un “gobierno democrático” en el país caribeño (Gelbard, 1992).

La Ley Torricelli fue firmada por el presidente George H. W. Bush en 1992, durante los últimos días de la campaña de reelección que perdió ante William Jefferson Clinton. La forma en que la administración del presidente William Clinton (1993-2001) implementó esta ley tuvo un efecto contradictorio para las relaciones entre las comunidades académicas de EE.UU. y Cuba.

Por una parte, la ley eximía de las sanciones a una gama de actividades, relacionadas con la investiga-

ción y la educación. Por otra parte, la definición de lo que abarcaba cada categoría todavía estaba sujeta a la regulación del Departamento del Tesoro, y las exenciones realizadas tenían claramente un interés político. De acuerdo con Alzugaray et al. (2006), dados los objetivos declarados de la política estadounidense, los funcionarios cubanos se volvieron más propensos a cuestionar los intereses de los académicos de ese país a los que el gobierno le concedía licencias específicas.

Las regulaciones sobre los viajes a Cuba para personas bajo la jurisdicción de EE.UU. experimentaron cambios frecuentes, influenciados tanto por la dinámica política como por incidentes relevantes en las relaciones bilaterales. Por ejemplo, en agosto de 1994, en respuesta a la denominada “crisis de los balseros”⁶, se eliminó la licencia general para viajes familiares e investigaciones profesionales, reemplazándose por licencias específicas (OFAC, 1994).

En 1995, el Departamento del Tesoro emitió nuevas regulaciones que ampliaban las categorías de actividades elegibles para licencias específicas. Esto incluyó la definición de investigación profesional, que abarcaría también los estudios realizados por organizaciones dedicadas a las relaciones internacionales, así como nuevas disposiciones que permitían la participación en reuniones internacionales en Cuba. Por primera vez, se autorizó a estudiantes estadounidenses de pregrado y posgrado a estudiar en instituciones cubanas, y se facilitaron los viajes del personal universitario para impartir clases y organizar intercambios (OFAC, 1995). Estas regulaciones representaron un avance significativo en las oportunidades de intercambio académico entre ambos países.

En 1996, luego del derribo de dos avionetas de la organización Hermanos al Rescate que habían violado el espacio aéreo cubano⁷, el Congreso de EE.UU. aprobó la Ley Helms-Burton (U.S. Congress, 1996), que tuvo un impacto político considerable en las relaciones académicas. Esta ley llevó a las instituciones cubanas a adoptar una postura más cautelosa, revisando rigurosamente las agendas de investiga-

ción. Además, se ralentizó el progreso de proyectos colaborativos existentes⁸ (Alzugaray et al., 2006).

A pesar de las tensiones, los intercambios académicos se mantuvieron y la mayoría de las propuestas de proyectos fue ejecutada. Según Martínez Reinos (2018), solo un número reducido fue rechazado, no por la percepción de los ejecutivos involucrados, sino por la desconfianza respecto a los posibles usos de los resultados de las investigaciones.

En mayo de 1999, la OFAC publicó enmiendas a las CACR que modificaban determinados aspectos. Los viajes para investigaciones profesionales nuevamente serían autorizados mediante una licencia general y se establecieron licencias específicas para viajes con propósitos de intercambio académico, cultural, deportivo y religioso (OFAC, 1999). Estas regulaciones se alineaban, de alguna manera, con el "Carril II" de la Ley Torricelli, relacionado con la subversión político-ideológica.

Los programas de semestre para estudiantes estadounidenses en Cuba fueron uno de los componentes clave de los intercambios en estos años. Las enmiendas a las CACR permitieron retomar una modalidad que solo se había puesto en práctica durante la administración del presidente James Carter. Su resultado fue el incremento del número de viajes de jóvenes universitarios estadounidenses a Cuba (Martínez Reinos, 2018). Una evidencia del dinamismo de las actividades académicas fueron los viajes de directivos de instituciones cubanas al país norteamericano. Además, crecieron cuantitativa y cualitativamente los talleres, seminarios, conferencias, canales de comunicación entre instituciones universitarias y proyectos conjuntos.

Sobresalen en estos años las actividades del Programa sobre Cuba, de la Universidad de Georgetown, con fondos provenientes, principalmente, de las fundaciones MacArthur y Reynolds. Este incluyó la organización de talleres en La Habana y en EE.UU., estancias de investigación, viajes de coordinación de los directivos del proyecto y el envío de bibliografía a investigadores cubanos. Los debates incluyeron di-

versas temáticas relacionadas con los desafíos de la sociedad cubana en el contexto de los años noventa.

De gran relevancia también fue el Programa de Intercambio Caribe-Universidad de la Ciudad de Nueva York, encabezado por Irida López. Este último programa permitió a académicos, artistas e intelectuales cubanos realizar estancias de investigación en Nueva York y organizó visitas de estudiantes de pregrado a universidades estadounidenses (Martínez Reinos, 2018).

A medida que aumentaba el número de instituciones estadounidenses involucradas en los intercambios, también se diversificaron las instituciones cubanas participantes. Además de las organizaciones pioneras, como el CESEU y el Centro de Estudios sobre América, se incorporaron activamente algunas facultades y centros de investigación de la Universidad de La Habana y otras instituciones cubanas.

Los intercambios académicos bajo la administración del presidente George W. Bush (2000-2008)

A inicios del siglo XXI, el intercambio académico entre EE.UU. y Cuba experimentó un notable aumento en las colaboraciones. Varias instituciones estadounidenses, motivadas por el éxito de los cursos cortos y de verano, comenzaron a establecer programas semestrales en Cuba.

El primer programa de este tipo se implementó en 2000 entre el College of Charleston y el Instituto de Filosofía del CITMA. Este fue seguido por la autorización para el programa de semestre en la Universidad de La Habana en septiembre de ese año, en el marco de los Programas de Cooperación en las Américas⁹, posteriormente convertidos en el Instituto de Estudios en el Extranjero, y luego se incorporaron otras instituciones (Martínez Reinos, 2018).

Estos programas semestrales, que otorgaban créditos reconocidos por universidades estadounidenses, fueron bien recibidos y posicionaron a Cuba entre los 15 principales destinos de estudios en el extranjero para estudiantes estadounidenses entre 2003 y

2004. La participación de estudiantes estadounidenses en programas de estudios en la nación caribeña experimentó un crecimiento notable, pasando de menos de 500 en el año académico 1998-1999 a más de 2,500 en 2002-2003 (Johnson, 2012, 6).

Sin embargo, la elección de George Walker Bush en 2000 trajo consigo un cambio en la cooperación académica. Su administración adoptó un enfoque más restrictivo hacia Cuba, implementando nuevas regulaciones que limitaron los intercambios educativos.

En 2001, la OFAC reafirmó la prohibición de hacer turismo en Cuba (OFAC, 2001). En 2003, se presentó un marco procedimental para procesar a quienes infringieran las regulaciones del bloqueo, incluidas las relacionadas con los viajes y se introdujeron medidas que, aunque permitieron ciertos viajes familiares, aumentaron las restricciones para los intercambios académicos (OFAC, 2003).

En octubre de 2003, el presidente George W. Bush creó la Comisión para la Asistencia a una Cuba Libre, cuyo objetivo era acelerar el cambio de régimen en el país. En 2004, la Comisión presentó un informe, que proponía un endurecimiento del bloqueo y un mayor apoyo a la oposición cubana (The White House, 2003).

Las nuevas regulaciones restringieron los viajes académicos. Las licencias para universidades se redujeron de dos a un año, limitándose a programas de diez semanas o más (Calvo, 2014). La eliminación de la categoría de "viaje con gastos pagados" generó incertidumbre para los estudiantes con becas en la Escuela Latinoamericana de Medicina y la OFAC debió emitir una licencia específica para ellos (Sullivan, 2013).

Como resultado, muchos programas de intercambio cerraron. Según Martínez Reinoso (2018 a), de los nueve programas de semestre establecidos en la Universidad de La Habana en 2004, solo sobrevivieron tres. Esta situación provocó una drástica reducción de la participación estudiantil, con el número de alumnos estadounidenses en Cuba disminuyendo de 2,148 en 2003-2004 a 251 en 2008-2009 (Johnson, 2012, 7).

Para 2004, muchas instituciones habían suspendido sus programas en Cuba debido a las nuevas exigencias de duración mínima. Además, la administración del presidente George W. Bush dificultó la obtención de visas para investigadores cubanos. También se hizo habitual la negativa a conceder licencias que permitieran a académicos e intelectuales residentes en EE.UU. viajar a Cuba (Alzugaray et al., 2006).

A pesar de estas restricciones, algunos eventos oxigenaron, de cierto modo, las relaciones académicas. Dos de ellos fueron la conferencia del expresidente James Carter en la Universidad de La Habana en 2002 y la reunión de la Asociación Americana de Universidades y Colegios Estatales (AASCU)¹⁰, en septiembre de 2003. Este último encuentro, coordinado por el MES, tuvo como objetivo principal fomentar los contactos y la colaboración, pero las decisiones de 2004 obstaculizaron la iniciativa. En 2007, luego del reajuste del esquema de trabajo de los programas de estudio en el extranjero en la Universidad de La Habana, la Universidad de Harvard reactivó su colaboración, lo que atrajo a otras instituciones estadounidenses (Martínez Reinoso, 2018).

Los intercambios académicos bajo la administración del presidente Barack Obama (enero de 2009 hasta diciembre de 2014)

El candidato demócrata a la presidencia de EE.UU., Barack Obama, generó expectativas en torno a un posible cambio en la política hacia Cuba, prometiendo la eliminación de prohibiciones que afectaban los viajes y el envío de remesas. Su victoria electoral y el control del Partido Demócrata sobre ambas cámaras del Congreso estadounidense facilitaron la inclusión de medidas en el proyecto de Ley del Presupuesto de marzo de 2009, que flexibilizaban estas restricciones (U.S. Congress, 2009).

La Sección 621 del Título VI de la ley prohibía el uso de fondos para hacer cumplir las prohibiciones relacionadas con los viajes familiares a Cuba, lo que en la práctica anuló dichas restricciones (Calvo, 2014). En abril de 2009, el presidente Barack Obama eliminó

algunas limitaciones en la frecuencia y duración de las visitas, además de aumentar el monto de gastos diarios autorizados en estos viajes. La Casa Blanca también anunció una licencia general que permitiría a representantes de empresas de telecomunicaciones estadounidenses viajar a la nación antillana (The White House, 2009). El enfoque otorgado a estos anuncios por el gobierno de EE.UU. ponía en entredicho la legitimidad de las autoridades cubanas ante su población y buscaba reforzar la idea de que en Cuba no existía un gobierno democráticamente electo.

En este contexto, el 20 de septiembre de 2009, la Subsecretaria Adjunta para Asuntos del hemisferio occidental del Departamento de Estado, Bisa Williams, se reunió con la comunidad académica de la Universidad de La Habana para discutir la continuidad de un programa de becas iniciado en 2008 para los jóvenes cubanos. La propuesta de Williams de establecer un contacto directo entre la universidad habanera y el Departamento de Estado fue vista como inaceptable por grupos de intelectuales y funcionarios cubanos, generando suspicacias sobre la posible instrumentalización del intercambio académico por parte de la administración de Barack Obama (Martínez Reinoso, 2018).

Las opiniones de estos grupos vaticinaban que la nueva administración desarrollaría una política que, si bien tendría ciertos ajustes tácticos, no se apartaría del propósito fundamental seguido por todos los gobiernos estadounidenses desde 1959: derrocar la Revolución Cubana. Esto hizo que la colaboración académica con EE.UU. fuese percibida como una ventana abierta a su política subversiva, especialmente en el área de las ciencias sociales.

Las medidas de abril de 2009 fueron los primeros pasos de una estrategia de acercamiento al pueblo cubano que anunciaba la revitalización de los intercambios. En enero de 2011, la Casa Blanca comunicó nuevas regulaciones que permitían un aumento de viajes a Cuba para actividades educativas, religiosas y periodísticas, así como el envío de remesas a individuos y negocios privados en el país (The White House, 2011). También se autorizó a todos

los aeropuertos internacionales de EE.UU. a ofrecer servicios a vuelos chárter hacia y desde Cuba (U.S. Customs and Border Protection, 2011).

Los viajes educativos que otorgaban créditos académicos fueron autorizados bajo licencia general, permitiendo a los estudiantes viajar a través de una institución académica diferente a la suya. Además, los centros educativos podían patrocinar seminarios, talleres y conferencias en Cuba, llevando profesores, funcionarios y estudiantes a estos eventos mediante licencias específicas (OFAC, 2011).

Durante este periodo, se registró un aumento significativo en la concesión de visas para académicos cubanos y en la obtención de licencias para instituciones estadounidenses que deseaban realizar actividades de intercambio en Cuba. Además, los programas de semestre, que habían sido afectados por el contexto político anterior, comenzaron a consolidarse nuevamente. En 2009, la Universidad de La Habana albergaba doce programas de semestre con 97 estudiantes, cifra que aumentó a catorce programas y 21 convenios firmados con universidades estadounidenses en 2010. Para finales de 2014, el centro de altos estudios mantenía 41 convenios firmados y 15 programas activos (Martínez Reinoso, 2018).

En 2012, el Centro de Investigaciones de Política Internacional y el Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García" reanudaron la serie de conversaciones "Cuba en la Política Exterior de los Estados Unidos", que reunió a destacados académicos de ambos países. A partir de mayo de ese año, la participación en congresos de LASA en EE.UU. se incrementó significativamente.

Entre 2009 y diciembre de 2014, a pesar de la mejora en la fluidez de los contactos académicos, la administración de Barack Obama mantuvo el bloqueo económico, recrudesció el cerco financiero y comercial, fomentó la subversión político-ideológica y mantuvo la inclusión de Cuba en la Lista de "Estados Patrocinadores del Terrorismo Internacional". El gobierno estadounidense adoptó una estrategia de "poder inteligente" que in-

tegraba elementos de "poder duro" y "poder blando". La flexibilización de los intercambios académicos no representaba una rectificación de una política agresiva hacia Cuba, sino un complemento a la presión económica y a la confrontación política que cada gobierno estadounidense ha mantenido contra el país caribeño.

El gobierno cubano, consciente de las intenciones subversivas de su contraparte estadounidense, aceptó el desafío de permitir estos intercambios. La mayoría de las instituciones adoptaron una postura destinada a mitigar la influencia externa. Al mismo tiempo, los actores involucrados se esforzaron por asegurar beneficios culturales, económicos y profesionales para los participantes en estos intercambios, así como contribuir a la difusión de una imagen objetiva de Cuba.

CONCLUSIONES

Los intercambios académicos entre las comunidades universitarias de Cuba y EE.UU. entre 1959 y diciembre de 2014 estuvieron marcados por una evolución compleja. Las transformaciones implementadas en la dimensión internacional de la educación superior cubana y el estado de las relaciones bilaterales influenciaron su desarrollo.

Las tensiones en las relaciones entre Cuba y EE.UU., así como las restricciones impuestas por el bloqueo, tuvieron gran influencia en el desarrollo de este proceso y marcaron la evolución de los intercambios académicos entre ambos países desde 1959. El bloqueo representó un obstáculo significativo. Las restricciones que este implica limitaron la posibilidad de ejecutar transacciones financieras, el acceso a recursos y oportunidades de intercambio.

Las fluctuaciones en la política exterior de EE.UU. hacia Cuba influyeron en las posibilidades de colaboración entre sus comunidades académicas. Sin embargo, durante este periodo, se presentaron hitos que permitieron cierto grado de intercambio. En determinados momentos de mayor apertura se observaron avances relevantes en la cooperación.

NOTAS

¹ En estos años, parte de la sociedad estadounidense ya reconocía que la Revolución Cubana estaba en una etapa de consolidación. Además, se observaba cierta apertura reflejada en la distensión de las relaciones entre EE.UU. y la URSS y en la normalización de sus relaciones con la República Popular China. También se estaba desarrollando un movimiento que presionaba al gobierno de Washington para que acabase la guerra de Vietnam. Estos factores propiciaron la conformación de una atmósfera relativamente favorable para el establecimiento de vínculos entre representantes oficiales del gobierno cubano con personalidades y figuras estadounidenses inclinadas a un acercamiento con la nación caribeña (Martínez Reinos, 2018a).

² George McGovern (1922-2012) fue un senador estadounidense y candidato presidencial demócrata en las elecciones de 1972.

³ En el caso *Regan vs. Wald*, el Centro por los Derechos Constitucionales y el Comité Nacional de Emergencia para las Libertades Civiles interpusieron una demanda contra el Departamento del Tesoro con el objetivo de eliminar las restricciones a los viajes a Cuba.

⁴ De acuerdo con Martínez Reinos (2018 a), entre los objetivos del convenio se encontraba facilitar los vínculos entre académicos cubanos y especialistas de instituciones de EE.UU. interesados en los estudios sobre América Latina y el Caribe.

⁵ George H. W. Bush, presidente de los EE.UU. del 20 de enero de 1989 al 20 de enero de 1993, había ocupado el cargo de director de la Agencia Central de Inteligencia de EE.UU. entre 1976 y 1977.

⁶ La crisis de los balseros fue un conjunto de acontecimientos ocurridos entre agosto y septiembre de 1994. Frente a la política del gobier-

no de EE.UU., de acoger en el territorio continental a todos los cubanos que llegaran a sus costas, el gobierno cubano decidió eliminar las restricciones a las salidas ilegales. Como resultado, más de 30 000 cubanos salieron de Cuba por vía marítima (Solomon, 2000). Finalmente, la administración Clinton accedió a establecer negociaciones que condujeron a la firma de nuevos acuerdos migratorios para normalizar el flujo migratorio legal.

⁷ En febrero de 1996, el gobierno cubano ordenó el derribo de dos avionetas de la organización Hermanos al Rescate que habían penetrado, sin autorización, en el espacio aéreo cubano. Como consecuencia de ese incidente se tensaron las relaciones entre los dos países.

⁸ En el V Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba (PCC) de 1996 se abordaron las consecuencias de la Ley Helms-Burton para Cuba y la repercusión de la estrategia de EE.UU. Como resultado, se llevó a cabo un proceso de profunda revisión de las líneas de investigación y los proyectos que varias instituciones desarrollaban de conjunto con contrapartes estadounidenses. Como conclusión de ese proceso se definió, como política, que los intercambios académicos con EE.UU. debían tener un carácter institucional, ordenado y coherente (Martínez Reinos, 2018).

⁹ Los Programas de Cooperación en las Américas de la Universidad de Butler en Indiana, EE.UU., ofrecen programas anuales, semestrales o de periodos cortos en diversos países alrededor del mundo a estudiantes universitarios estadounidenses.

¹⁰ AASCU es una asociación de educación superior con sede en Washington D.C. que agrupa a varias instituciones educacionales comprometidas con la investigación, el progreso económico y el desarrollo cultural (Lutjens, 2018 a).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, A., & Pino, A. (12 de mayo de 2021). Análisis jurídico sobre la ilegalidad del bloqueo impuesto a Cuba por los Estados Unidos. *CubavsBloqueo*: <https://cubavsbloqueo.cu/es/node/32>
- Alzugaray, C., Castro, S., Lutjens, S. L., Martínez, M., Pérez Jr., L. A., & Stanton, K. (2006). *Retreat from Reason: U.S.-Cuban Academic Relations and the Bush Administration*. Latin America Working Group Education Fund.
- Calvo, U. (2014). Los intercambios “pueblo a pueblo” entre EE.UU. y Cuba en el período 2011-2013. Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”: Trabajo de Diploma.
- Franklin, J. (2015). *Cuba y Estados Unidos: cronología de una historia*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Gelbard, R. (8 de abril de 1992). Statement of Robert S. Gelbard, Principal Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, before the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives. En M. Krinsky, & D. Golove, *United States Economic Measures Against Cuba* (págs. 137-147). Northampton: Aletheia Press.
- Hernández, R. (1 de febrero de 2021 a). ¿Por qué y para qué los intercambios educativos y culturales con Estados Unidos? (I). *Cubadebate*: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2021/02/01/por-que-y-para-que-los-intercambios-educativos-y-culturales-con-estados-unidos-i/print/>
- Johnson, S. (2012). *U.S.-Cuba Academic and Science-Based Exchanges*. Washington DC.: Center for Strategic. https://csis.org/files/publication/120821_Johnson_U.S.-CubaExchanges_Web.pdf
- León, G. (agosto de 1998). *Reseña de un intercambio*. Newsletter The Cuba Exchange Program, Twentieth Anniversary. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University.

- López Fernández, M. (2010). El intercambio estudiantil como recurso promotor del desarrollo humano. México, D. F.: Tesis de Maestría- Universidad Iberoamericana.
- Lutjens, S. (2010). Corrientes académicas y culturales aCuba-Estados Unidos: temas y actores. *Temas*(62-63), 124-135.
- Martínez Reinos, M. (2018). Los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos (1959-2017). En M. Martínez Reinos, & S. Lutjens, *Historia de los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos* (págs. 7-72). La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Monier, R., & Altamirano, A. (2024). Un acercamiento a los fundamentos teóricos-conceptuales de la diplomacia académica contemporánea. *Revista Política Internacional*, 6(2), 207-220. doi:<https://doi.org/10.5281/zenodo.10863623>
- Morales Domínguez, E., & Ramírez Cañedo, E. (2011). De la confrontación a los intentos de normalización: La política de los Estados Unidos hacia Cuba. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- OFAC. (30 de agosto de 1994). Cuban Assets Control Regulations; Restrictions on Remittances and Travel Transactions; General License GIFT; Final Rules DEPARTMENT OF THE TREASURY. Federal Register: <https://www.federalregister.gov/documents/1994/08/30/94-21447/cuban-assets-control-regulations-restrictions-on-remittances-and-travel-transactions-general-license>
- OFAC. (20 de octubre de 1995). Cuban Assets Control Regulations; News Organizations; Travel Transactions; Intellectual Property. Federal Register: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1995-10-20/html/95-25976.htm>
- OFAC. (13 de mayo de 1999). Cuban Assets Control Regulations: Sales of Food and Agricultural Inputs; Remittances; Educational, Religious, and Other Activities; Travel-Related Transactions; U.S. Intellectual Property. Federal Register: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1999-05-13/html/99-12083.htm>
- OFAC. (7 de julio de 2001). Exports of Agricultural Products, Medicines, and Medical Devices to Cuba, Sudan, Libya, and Iran; Cuba Travel-Related Transactions. Federal Register: <https://www.federalregister.gov/documents/2001/07/12/01-17466/exports-of-agricultural-products-medicines-and-medical-devices-to-cuba-sudan-libya-and-iran-cuba>
- OFAC. (24 de marzo de 2003). Cuban Assets Control Regulations: Family and Educational Travel-Related Transactions, Remittances of Inherited Funds, Activities of Cuban Nationals in the United States, Support for the Cuban People, Humanitarian Projects, and Technical Amendments. Federal Register: <https://www.federalregister.gov/documents/2003/03/24/03-6808/cuban-assets-control-regulations-family-and-educational-travel-related-transactions-remittances-of>
- OFAC. (28 de enero de 2011). Cuban Assets Control Regulations. Federal Register: <https://www.federalregister.gov/documents/2011/01/28/2011-1969/cuban-assets-control-regulations>
- Reagan, R. (4 de octubre de 1985). Proclamation 5377 - Suspension of Entry as Nonimmigrants by Officers or Employees of the Government of Cuba or the Communist Party of Cuba. Ronald Reagan Presidential Library & Museum: <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/proclamations-october-4-1985>
- Reagan v. Wald, 468 U.S. 222. (1984). Justia Law <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/468/22>
- Solomon, W. (2000). Cubriendo Cuba: la crisis de los balseros. Agosto-septiembre de 1994. *Temas*, 66-76.
- Sullivan, M. P. (noviembre de 2013). Cuba: U.S. Restrictions on Travel and Remittances. Congressional Research Service: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL31139.pdf>
- The White House. (diciembre de 2003). Fact Sheet: Commission for Assistance to a Free Cuba. The White House. President George W. Bush: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/12/20031208-8.html>

The White House. (13 de abril de 2009). Fact Sheet - Reaching out to the Cuban people. The White House President Barack Obama: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/fact-sheet-reaching-out-cuban-people>

The White House. (14 de enero de 2011). Reaching Out to the Cuban People. The White House President Barack Obama: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/14/reaching-out-cuban-people>

Tomé, C. (2021). Cuba-Estados Unidos: un análisis de su dinámica bilateral en el período 2006-2017. Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales: Universidad Nacional de Rosario.

U.S. Congress. (1992). Cuban Democracy Act of 1992 Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5323#:~:text=Cuban%20Democracy%20Act%20of%201992%20%2D%20Sets%20forth%20U.S.%20policy%20with,manner%20consistent%20with%20this%20Act.>

U.S. Congress. (1993). Free Trade in Ideas Act of 1993. Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/1579/text>

U.S. Congress. (1996). Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act. Department of the Treasury: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/libertad.pdf>

U.S. Congress. (2009). H.R.1105 - Omnibus Appropriations Act, 2009. Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/1105>

U.S. Customs and Border Protection. (28 de enero de 2011). Airports of Entry or Departure for Flights to and From

Cuba. Federal Register: <https://www.federalregister.gov/documents/2011/01/28/2011-2011/airports-of-entry-or-departure-for-flights-to-and-from-cuba>

CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.




RELACIONES INTERNACIONALES

Cultural and Ethical Foundations of AI Governance Divergence: A Comparative Analysis of China and the West

Fundamentos culturales y éticos de la divergencia en la gobernanza de la IA: Un análisis comparativo de China y Occidente

Ph.D Cuihong Cai*

Professor with the Center for American Studies, Fudan University, Shanghai, China. ✉ chcai@fudan.edu.cn  [0000-0001-8221-0244](https://orcid.org/0000-0001-8221-0244)

M. Sc. Jiahui Yin

PhD candidate with the School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai, China.

✉ jhyin19@fudan.edu.cn  [0009-0006-2652-6993](https://orcid.org/0009-0006-2652-6993)

Corresponding author: chcai@fudan.edu.cn

How to cite (APA, seventh edition): Cuihong, C., & Yin, J. (2025). Cultural and Ethical Foundations of AI Governance Divergence: A Comparative Analysis of China and the West. *Política Internacional*, VII (Nro. 1), 215-233. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473453>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473453>

RECEIVED: NOVEMBER 13, 2024

APPROVED: DECEMBER 15, 2024

PUBLISHED: JANUARY 7, 2024

ABSTRACT *This research examines the cultural and ethical foundations underlying differences in artificial intelligence (AI) governance between China and the West, highlighting the influence of Confucian ethics and liberalism on governance frameworks. By contrasting the priorities, methods, and visions guiding governance, this study demonstrates that China's Confucian-influenced model prioritizes collective welfare and government-led, performance-based governance, while the liberal values driving Western approaches focus on individual rights and a multi-stakeholder contractual governance model. Analyzing these approaches through the lens of Weberian path theory reveals their impact not only on specific policies and gover-*

nance practices but also on shaping global AI governance frameworks. Findings indicate that the collectivist ethos of Confucianism offers a macro-level perspective favoring cooperation and development in global governance, while the individual rights emphasis of liberalism provides a theoretical basis for rights protection mechanisms. The study suggests that understanding and integrating these cultural and ethical dimensions can foster a balanced global AI governance framework that promotes both development and risk management.

Keywords: AI governance; Ethical Governance; Cultural Divergence; Confucian Thought; Liberalism Ideals

RESUMEN Esta investigación examina los fundamentos culturales y éticos que subyacen a las diferencias en la gobernanza de la inteligencia artificial (IA) entre China y Occidente, destacando la influencia de la ética confuciana y el liberalismo en los marcos de gobernanza. Al contrastar las prioridades, métodos y visiones que guían la gobernanza, este estudio demuestra que el modelo chino, de influencia confuciana, da prioridad al bienestar colectivo y a la gobernanza basada en el rendimiento y dirigida por el gobierno, mientras que los valores liberales que impulsan los enfoques occidentales se centran en los derechos individuales y en un modelo de gobernanza contractual con múltiples partes interesadas. El análisis de estos enfoques a través de la lente de la teoría de la trayectoria weberiana revela su impacto no sólo en políticas y prácticas de gobernanza concretas, sino también en la configuración de los marcos de gobernanza mundial de la IA. Los resultados indican que el ethos colectivista del confucianismo ofrece una perspectiva a nivel macro que favorece la cooperación y el desarrollo en la gobernanza mundial, mientras que el énfasis en los derechos individuales del liberalismo proporciona una base teórica para los mecanismos de protección de derechos. El estudio sugiere que la comprensión y la integración de estas dimensiones culturales y éticas pueden fomentar un marco equilibrado de gobernanza mundial de la IA que promueva tanto el desarrollo como la gestión de riesgos.

Palabras clave: Gobernanza de la IA; Gobernanza ética; Divergencia cultural; Pensamiento confuciano; Ideales del liberalismo.

INTRODUCTION

Artificial intelligence (AI) technology is already influencing and will continue to transform human social and economic development across areas like economic growth, security and defense, and education and training. Yet, as with past technological revolutions, the rapid progress in AI has brought about challenges—such as privacy protection and algorithm regulation—that require both targeted governance research and ethical considerations at a fundamental level. Given the principle that profound shifts in productivity lead to equally deep reshaping of production relations, examining the ethical dimensions underpinning AI

must run parallel to, or even anticipate, the development of AI itself.

Despite facing similar AI governance challenges, China and the West exhibit significant differences in their governance practices, particularly in their priorities, methods, and visions. In terms of priorities, China's governance approach focuses on performance-based, collective-interest governance, while Western countries favor contractual, individual-interest governance. In terms of governance methods, China emphasizes government-led, coordination-based governance, while the West favors multi-stakeholder, participatory governance. And in terms of visions, China emphasizes leveraging AI

to drive economic growth and enhance social stability, while the West prioritizes safeguarding individual rights against potential AI infringements.

At a foundational level, these divergent AI governance practices reflect deeper cultural mindsets and ethical values unique to each region. This study seeks to illuminate the core ethical differences in AI governance between Chinese culture, rooted in Confucian thought, and Western culture, grounded in liberalism. Further, it explores how these ethical differences, through the critical mediating role of government as the primary actor in governance, contribute to the divergence in governance practices, influence the design of global AI governance frameworks, and shape the broader trajectory of AI governance.

The primary research question in this study is to explore, through Weber's cultural value path framework, the role of Confucian thought and liberalism in shaping Chinese and Western approaches to AI governance ethics and framework development. First, the paper aims to articulate the core ethical distinctions between Confucian thought and liberalism, providing a clearer understanding of the philosophical divides in AI governance ideologies between China and the West. Second, based on this ethical comparison, the study systematically analyzes how these differing value orientations impact policy-making, policy implementation, and governance priorities. Finally, the paper examines how these different ethical and governance paradigms could influence the prospects of establishing a global AI governance framework, including the necessity and feasible pathways for creating a shared future in AI governance and extending the role of ethical values in analyzing the comparative global governance of other technology fields between China and the West.

METHODOLOGY

This study employs a qualitative research approach to explore the ethical foundations and practical

differences between Chinese and Western AI governance. By utilizing a theoretical framework and combining various research methods, it aims to reveal how cultural backgrounds influence governance strategies and the construction of a global AI governance framework.

(1) Theoretical Framework

The study is guided by Weberian Path Theory, which analyzes how cultural values influence policies and governance over time. By using this theoretical framework, the research delves into how Confucian ethics and liberalism shape AI governance approaches in China and Western countries. Specifically, Confucianism emphasizes the organic integration of individuals with society, prioritizing collective interests and government-led governance models. In contrast, liberalism focuses on individual rights, contractual freedom, and emphasizes transparency and the involvement of multiple stakeholders.

The application of this theoretical framework allows the study to systematically analyze the differences between China and the West in terms of governance priorities, methods, and visions, and to assess their potential impact on the development of a global AI governance structure.

(2) Research Methods

Under the guidance of the theoretical framework, this study employs the following specific methods to ensure systematic and in-depth analysis:

Textual Analysis: The research conducts a systematic analysis of policy documents issued by the Chinese government (e.g., "Global AI Development Initiative," "New Generation AI Governance Principles") and those from Western countries (e.g., "EU AI Act," "General Data Protection Regulation"). By examining key policies and ethical principles in these documents, the study uncovers the priorities and underlying cultural logic in Chinese and Wes-

tern AI governance. Additionally, a review of relevant academic literature is conducted to provide a comprehensive understanding.

Case Study: To validate the findings from the theoretical analysis, the study employs case studies to compare typical examples of AI applications in China and the West. Specific cases include China's government-led initiatives in smart cities and intelligent transportation systems, as well as the EU's stringent regulations on data privacy. These cases illustrate how Confucian and liberal ethical frameworks manifest in practical governance, offering empirical evidence to understand the differences in governance approaches.

(3) Data Collection and Analysis

Data Collection: The study relies primarily on secondary data sources, including policy documents, academic journals, government white papers, corporate reports, and guidelines published by international organizations. By integrating data from diverse sources, the study ensures the comprehensiveness and reliability of its analysis. Additionally, expert commentaries and in-depth interviews are referenced to gain broader insights.

Data Analysis: The data is analyzed using content analysis to identify the similarities and differences in ethical principles and governance strategies between China and Western countries in AI governance. Comparative analysis is also employed to contrast China's collectivist approach with the individualist orientation of the West, revealing their impact on global AI governance frameworks. The study further utilizes case analysis to explore policy practices in different cultural contexts, ensuring that the conclusions drawn are robust and evidence-based.

This study primarily relies on literature and policy documents, which may lack the depth provided by primary data collection. Additionally, as policies and practices may evolve over time, the conclu-

sions of this research have certain temporal limitations. Future studies could incorporate fieldwork and cross-national comparative research to further validate and deepen the findings.

Through the above methodology, this study systematically analyzes the ethical differences between China and the West in AI governance on both theoretical and practical levels, providing valuable insights for the construction of global AI governance frameworks.

DEVELOPMENT

III. Confucianism and Liberalism: Ethical Foundations and Governance Philosophies

(1) Ethical Foundations of Confucian Thought

Confucian thought has held a central role in shaping Chinese society for centuries. Rooted in the teachings of Confucius and Mencius, Confucianism underwent significant transformations throughout its two-thousand-year evolution. The moral values and concepts of social order derived from Confucian philosophy have served as the ethical bedrock for China's institutional foundations. With the intertwined historical influences of Buddhism, Taoism, and Confucianism, what we now understand as "Confucian thought" retained its governing status throughout China's imperial society. Over time, ethical codes governing human relationships, family, life and death, upbringing, marriage, gender roles, and hierarchy were integrated into Confucianism, in a manner akin to "justification by faith," continuously impacting Chinese social life through generations.

Consequently, Confucianism established a cohesive framework of ethical and normative values encompassing both individual and societal realms, from the personal virtues of "benevolence, righteousness, propriety, wisdom, and trust" to the overarching social ideals of "self-cultivation, family harmony, governance of the state, and peace

throughout the world.” This continuum tightly links ethics with governance (Zhu, 2002).

In practical terms, Confucian ethics, which mediate the relationship between the individual and society, exhibit a dual structure: they include both a top-down collective spirit arising from “subduing oneself and returning to propriety” and a bottom-up heroic ideal, where “when duty calls, do not yield” signifies a commitment to principle and sacrifice. This duality systematically integrates individual conduct, speech, and cultivation with social structure and governance. The journey from personal moral cultivation to societal harmony is mediated by “benevolence,” enabling a continuous interplay between internalization and externalization. In the absence of a focus on “first principles” and derived philosophy, metaphysical moral orders gain explanatory strength, becoming integral to governing ideals, the training of intellectual and governance elites, the management of common people, and the shared moral practice across society.

In this dialectical model, whether moving from bottom-up or top-down, Confucian ethical foundations emphasize that the organic unity between individuals and society is the core of “good governance.” It advocates for individual behavior to be guided by “benevolence” in order to achieve social harmony, or “propriety,” culminating in the political ideal of “unity of heaven and humanity” as envisioned by Dong Zhongshu (Jia, 2011). This influence continues to manifest in modern China in a unique metaphysical form, evident in the public’s high degree of trust and reliance on government governance effectiveness, as well as in the romanticized drive for “good” that infuses public critique of governance. This stands in stark contrast to the liberal principles underlying the formation of government and the distribution of power.

(2) Ethical Foundations of Liberalism

Liberalism is a cornerstone of the modern Western intellectual framework. Western liberal thought

traces its roots to ancient Greek philosophy, where reflections on the nature of existence laid the groundwork for a duality system of mind and matter, fostering ideas of individual autonomy. This notion of individual freedom was later shaped by Christian ideas of original sin, and in modernity, transformed through the Renaissance and Enlightenment. As interpretive authority initially centered in religion and theology was gradually reclaimed by secular thought, underpinned by early capitalist accumulation and technological advances, a shift emerged that reasserted the freedom of scientific and philosophical inquiry, placing interpretive power in humanism. This emphasis on individual development led to new interpretations of classical texts, the division of disciplines, and the growth of capital and technological innovation, further prioritizing individual freedom of will. Through this evolution, liberalism, rooted in legal philosophy, gave rise to a governance framework centered on classical economics, individual freedom, equality, individual rights, and the concept of the social contract.

In the liberal ethical system, the individual—seen as the central unit of society and tied to foundational philosophical thought—serves as the basis for all social institutions. This contrasts sharply with Confucianism, which emphasizes a collective spirit rooted in metaphysical principles. Instead, Western ethics establishes behavioral norms centered on the individual, aiming to foster harmony in personal life, where morality is cultivated through self-awareness to achieve spiritual freedom and personal integrity (Wu, 2000).

From a social perspective, Western ethics, based on principles of individual freedom, “innate depravity,” and social contract theory, emphasizes a limited government’s role as opposed to the individual, asserting that the state must not infringe on individual freedom or privacy unlawfully. Moreover, Western ethics holds that individual freedom is the wellspring of social progress, economic growth, and technological innovation. The

collective result of each individual pursuing their self-interest is viewed as the engine of societal development, reflecting how questions like “how individuals form society” and “how society relates to individuals” have continuously shaped Western social philosophy, leading to diverse theoretical perspectives and scholarly interpretations. Practically, liberalism’s core ethical principle for regulating the relationship between the individual and society is largely one-directional, where the extension of individual rights within society forms the foundation of governance. Social governance does not seek to restrict individual freedom; rather, it exists to safeguard the unrestricted expansion of individual rights.

(3) Different Governance Philosophy in AI Governance

Confucian political philosophy promotes a moral governance model, centered on “public order and good customs” as adaptable principles that evolve to meet societal needs. It posits that political authority derives from a divine mandate or cosmic order, which, due to the absence of foundational metaphysical analysis, allows for a natural acceptance of shifts in authority. This adds a layer of legitimacy to political power, emphasizing a moral and ordered framework that connects personal cultivation with good governance, ultimately aiming to serve the people, especially the fundamental social classes of “scholars, farmers, artisans, and merchants.” With a focus on “unity between Heaven and humanity,” Confucian thought places high importance on legitimacy and substantive justice in governance (Qiyong G, 2013). Confucian ethics prioritize not just formal legal adherence but also the moral imperative of governance that tangibly benefits the people.

In the AI governance context, Confucianism has influenced China’s approach to be progressively and pragmatically focused. Given China’s unique modern history marked by semi-feudal and semi-colonial experiences, it has adopted a proactive stance

toward productivity growth, valuing the potential of technological advances to drive social welfare and governance modernization. This Confucian approach emphasizes that societal adaptation to technological progress is inevitable, fostering alignment between technology’s legitimacy and social benefit. China’s AI governance framework thus stresses the importance of harnessing AI for human welfare and advancing the modernization of governance (Tan & Yang, 2019).

These differences between Confucian and liberal governance philosophies in AI result in distinct institutional approaches. Confucianism embeds governance within a collective moral framework of “benevolence, righteousness, propriety, wisdom, and trust,” fostering strong social responsibility. It suggests that governments and technology companies should bear significant responsibility for ensuring that AI benefits society as a whole, prioritizing collective welfare over individual freedoms when necessary. In this model, individual privacy and data rights may be secondary to the social utility of data use, with policies emphasizing AI’s application in public health and safety to enhance collective well-being. This approach values the societal contributions of technology over safeguarding individual privacy.

Conversely, liberal governance centers on individual rights protection and contractual freedom, supporting limited government intervention. It operates on the principle of “individual rights supremacy,” using legal and procedural frameworks to prevent abuses of governance power and protect personal rights (Xiang & Li, 2006).

In AI governance, liberalism emphasizes individual privacy and data autonomy, underscoring transparency and individuals’ rights to know how their data is managed. Each person is entitled to control over their data collection, storage, and usage (Fung & Etienne, 2024). This liberal framework values the social contract, individual privacy, and citizen autonomy, holding governments

and companies accountable for transparency and data integrity, avoiding misuse of power or data violations. Western AI ethics call for companies to uphold user rights in data collection and algorithm development, often through independent ethics bodies or regulators. Another priority is algorithmic fairness, ensuring that AI does not perpetuate social biases. The European Union's stringent AI ethics framework aims to eliminate discrimination based on race, gender, or other factors, thereby reinforcing social justice. Liberal AI governance advocates for technology that respects individual rights, crafting an individual-centered framework to prevent technological overreach from threatening personal freedoms.

(4) Comparative Analysis of Governance Philosophy Differences in AI Governance

In April 2019, the European Union's High-Level Expert Group on Artificial Intelligence published the "Ethics Guidelines for Trustworthy AI," outlining seven core requirements for trustworthy AI systems: human oversight, technical robustness and safety, privacy and data governance, transparency, diversity and non-discrimination, social and environmental well-being, and accountability (European Commission, 2019). In June of the same year, China's New Generation AI Governance Expert Committee issued the "New Generation AI Governance Principles: Developing Responsible AI," which centers on responsible AI and stresses principles such as harmony, fairness, inclusiveness, privacy respect, security, shared responsibility, open collaboration, and agile governance (Ministry of Science and Technology of China, 2019). These principles highlight significant distinctions between the two frameworks. Although both China and the West value aspects like privacy, their specific expressions and underlying values exhibit important differences.

In terms of direct differences, China emphasizes development and collaboration, while Western frameworks focus more on managing AI-related

risks. China's governance principles prioritize harmony, viewing AI as a crucial driver of economic and social progress. By fostering a harmonious development environment, China seeks to integrate AI with various industries, leveraging it for economic growth and social improvement. This emphasis on harmony aims to create a collaborative climate where government, businesses, research institutions, and society work together to advance AI development (Qiao-Franco & Zhu, 2022). For example, China promotes AI applications in sectors like healthcare, education, and agriculture to drive innovation and societal benefits through cross-sector collaboration. This focus on development and collaboration reflects China's belief in technological innovation as a force for social progress and the value of collective efforts in advancing technology. In contrast, the EU's approach emphasizes human agency, reflecting a cautious stance toward potential risks AI may pose, such as privacy breaches, algorithmic bias, and labor disruptions. The EU's focus on human oversight seeks to ensure that AI remains within human control to prevent misuse, protecting fundamental rights and freedoms. For instance, the EU's stringent data privacy regulations require companies to obtain clear consent for data collection and usage, reinforcing its commitment to user privacy. This emphasis on risk management underscores the EU's cautious approach to AI's societal impact and its strong focus on protecting individual rights.

Content-wise, there are also important differences. First, while the EU's emphasis on diversity and non-discrimination aligns somewhat with China's focus on fairness and justice, China's approach emphasizes a broader realization of social equity, aiming to balance the interests of various groups, including vulnerable populations, and to consider the fair distribution of social resources. In contrast, Western diversity and non-discrimination principles are more oriented toward preventing discrimination based on race, gender, and similar factors from an individual rights perspective. Second, in privacy and data governance, both sides value pri-

vacy, but China's approach may prioritize role of data in societal development, permitting reasonable data use for public interest, whereas Western frameworks stress individual control over personal data, strictly limiting data collection to protect privacy. Third, regarding transparency, China focuses on the societal impact and contribution of technology, advocating that technology applications align with public interest and ethical standards. In contrast, Western frameworks stress transparency in algorithms and individual awareness of data handling, requiring companies to clearly inform users throughout data collection and algorithmic processes. Lastly, in accountability, China promotes shared responsibility across government, businesses, and society, fostering a collaborative governance model for AI's healthy development, while Western frameworks clarify accountability through legal measures, emphasizing individual or corporate responsibility in the event of regulatory breaches.

IV. Governance Practices Under Confucian Influence

(1) Governance Priorities

China's AI governance philosophy, influenced by Confucianism, reflects a collectivist approach. In line with this, three primary governance priorities are emphasized: advancing AI technology, promoting its applications, and enhancing AI competitiveness.

First, advancing AI technology is central to China's approach. In October 2023, the Chinese government released the "Global AI Development Initiative," which aims to enhance global welfare and ensure AI's development aligns with humanity's broader advancement (Cyberspace Administration of China, 2023). This goal resonates with Confucian ideals, which see social progress as rooted in cooperation between government and social elites, working together for the benefit of the people. Confucianism promotes a vision of society where enlightened individuals and the

government collaborate to achieve a "harmonious world." As a transformation force in modern society, AI technology is viewed as an essential tool for reaching this ideal, aligning with Confucian values of promoting public welfare and social stability. The Chinese government actively fosters technological innovation through significant investments, support for research projects, preferential policies, and strict standards. For instance, in intelligent manufacturing, the government has promoted the development of smart factories, leveraging AI to automate and optimize production, enhancing both efficiency and quality. In the realm of smart cities, AI optimizes urban traffic, energy management, and environmental monitoring systems, improving city operations and residents' quality of life. In healthcare, AI has made notable progress in disease diagnosis, drug research, and medical robotics, contributing to higher medical standards and public health security. These efforts not only position China as a leader in core AI technologies but also accelerate progress across various fields, shifting China from a follower to a front-runner in the AI landscape.

Second, promoting the practical application of AI is a core priority, consistent with Confucianism's emphasis on the collective good. AI is not seen merely as a research product confined to laboratories but rather as a tool that should be widely integrated into practical applications. At the World AI Governance Conference in 2018, Xi Jinping emphasized that AI's development and application would advance intelligent capabilities across the economy and society, improving public service and urban management (CAC, 2018). To support this vision, the Chinese government provides comprehensive policy incentives. AI-focused companies receive tax benefits to reduce costs, increasing their motivation to implement AI. Dedicated funds are available for the research and promotion of AI application projects, while specialized tech parks offer startup-friendly environments and encourage collaboration among companies. These initiatives have spurred AI's broad adoption across

manufacturing, agriculture, education, and healthcare. In manufacturing, AI is utilized for production process optimization, quality control, and equipment maintenance, enhancing company productivity and competitiveness. In agriculture, intelligent farming systems enable real-time monitoring and precise control of crop conditions, boosting yields and quality. In education, AI-based teaching tools support personalized learning, improving educational outcomes. In healthcare, AI applications in medicine, diagnostics, and rehabilitation improve medical service quality and convenience for patients.

Finally, enhancing AI competitiveness is a central objective in China's approach to AI governance. During the 9th collective study session of the 19th Central Politburo of the Communist Party of China in October 2018, focused on the development and trends in AI, Xi Jinping stressed that AI is a crucial driving force in the new wave of technological and industrial revolutions. He emphasized that accelerating the development of next-generation AI is a strategic issue essential to China's ability to seize the opportunities presented by this new wave (CAC, 2018). Viewing AI as key to boosting national competitiveness, China is actively positioning itself in the global AI arena. To accelerate progress, China has implemented a range of measures: it promotes innovation and research in AI technology, increases funding for research institutions and universities, and cultivates a significant pool of AI professionals. Additionally, China has introduced favorable policies to attract leading international talent, providing them with a supportive work and living environment to encourage them to return to or relocate to China for AI research and development. China also plays a prominent role in setting international AI standards, participating in global standard-setting processes to gain influence in this domain. Moreover, China seeks to deepen international cooperation, engaging with other nations in AI collaborations and discussions on development trends and governance, and contributing to global AI ethical standards, aiming to bolster

China's influence within the global AI governance framework. These initiatives align with Confucian cultural ideals of "establishing the heart of Heaven and Earth, securing the livelihood of the people, inheriting the teachings of the sages, and creating lasting peace," highlighting China's strong sense of responsibility and competitive drive in AI.

Influenced by Confucian thought, China's AI governance centers on collectivist values, advancing technology to benefit humanity, promoting applications to elevate economic and social intelligence, and enhancing competitiveness to strengthen national power. China's actions across these areas demonstrate practical features and significant achievements, embodying Confucian ideals in AI governance practices.

(2) Governance Methods

The influence of Confucian thought is evident in China's methods for AI governance, which are marked by government centralism, a focus on functionality and performance, and an emphasis on collective over individual interests.

First, government centralism is a defining feature of China's approach to AI governance. China's AI governance is heavily government-led, reflecting the Confucian belief that the government holds primary responsibility for guiding society, much like the "North Star, around which all stars revolve." In Confucianism, the government is the core force of society, tasked with guiding and managing social order. Through policy-making and resource allocation, the government takes a central role in directing technological progress. In the 2024 Government Work Report, the "AI+" initiative was introduced for the first time, focusing on advancing digital economy innovation. The report outlines policies to support high-quality digital economic growth, promoting digital and industrial integration, fostering the integration of digital technologies with the real economy, advancing big data and AI research, and creating globally com-

petitive digital industry clusters (Chinese Government, 2024). In policy-making, the government has enacted a series of supportive measures, including industrial, science, and talent policies, providing clear guidelines and support for AI development. In terms of resource allocation, substantial funding has been directed to AI research, project support, and infrastructure, establishing a solid foundation for AI progress. Furthermore, the government's regulatory role ensures AI development aligns with societal values, maintaining policy coherence and social harmony. These efforts keep technological advancements aligned with national interests, strengthening governance by mobilizing human, material, and financial resources.

Second, functionalism and performance orientation are prominent in China's AI governance methods. In July 2024, China hosted the World Artificial Intelligence Conference and the High-Level Meeting on Global AI Governance, issuing the "Shanghai Declaration on Global AI Governance." The declaration outlined five initiatives, with the first emphasizing AI development and highlighting its applications across sectors like healthcare, education, transportation, agriculture, industry, culture, and ecology (CAC, 2024). Confucian values emphasize practical benefits and societal contributions, and China's AI governance policies focus on effectiveness and tangible results. This performance-oriented approach is evident across various fields. In public welfare, AI optimizes urban traffic in smart transportation systems, alleviating congestion and improving travel efficiency; it enhances diagnostic accuracy and treatment in smart healthcare systems, raising service quality; and it supports personalized learning in smart education systems, boosting teaching effectiveness. In economic transformation, AI drives the shift toward smart manufacturing, increasing productivity and competitiveness in traditional industries, and in finance, it improves risk assessment and service efficiency. This pragmatic approach aligns with China's fast-paced economic development, advancing

national competitiveness and enhancing social services through technology.

Lastly, a collectivist value that prioritizes societal over individual interests is also integral to China's AI governance. Confucianism stresses unity and interdependence between individuals and society, and China's governance approach emphasizes balancing personal and societal benefits, often placing individual privacy below collective security to safeguard data security and prioritize the public interest. In data privacy and security management, the government aims to strike a balance between individual rights and societal welfare to maintain harmony. For example, in big data contexts, data collection and use involve privacy concerns. The government mandates that companies implement measures to protect privacy while promoting reasonable data use for societal benefit. When individual privacy conflicts with collective security or public interest, collective welfare is prioritized, yet privacy protection is ensured through methods like anonymization.

Under Confucian influence, China's AI governance reflects government centralism, functionalism and performance orientation, and a focus on collective interests. The government leads technological development through policy-making, resource allocation, and regulation; emphasizes practical, result-driven AI applications; and prioritizes collective welfare, balancing individual and societal interests.

(3) Governance Vision

The AI governance vision inspired by Confucian thought aims to build a harmonious and mutually supportive AI ecosystem, where technology integrates seamlessly with human values, balancing individual and collective interests, and fostering social harmony as the primary goal.

First, integrating technology with humanity means that AI should prioritize not only efficiency and

precision but also its societal impact and inherent values. AI systems should be designed and developed with a deep respect for human values, ethical considerations, and cultural traditions. For instance, in educational AI applications, teaching approaches should be culturally tailored to meet the needs of local students; in healthcare, AI should respect patient preferences and ethical standards to prevent harm from technology misuse. Furthermore, AI's development should be guided by humanistic values, avoiding a purely technical focus that disregards human dignity and rights.

Second, balancing individual and collective interests is central to Confucian thought. In AI governance, this balance means safeguarding individual data privacy and rights while ensuring AI serves the collective good. For example, in data sharing, mechanisms should be created to allow authorized use of personal data in ways that advance societal progress; in the distribution of benefits from AI, fair mechanisms should ensure that both individuals and society benefit from AI applications, preventing social conflicts arising from unfair distributions of benefits.

Lastly, the ultimate goal of AI governance is to promote social harmony. This involves ensuring that AI applications contribute to fairness, justice, and solidarity within society. In employment, AI should be used to create job opportunities rather than trigger widespread unemployment; in welfare, AI should enhance the fairness and efficiency of welfare distribution; and in social relationships, AI should not foster indifference or alienation among individuals. Achieving these goals will help establish a harmonious and symbiotic AI ecosystem, enabling AI to act as a driving force for social progress.

The Confucian-inspired vision for AI governance seeks to create a harmonious ecosystem that integrates technology with human values, balances individual and collective interests, and promotes social harmony. It spans areas such as education,

healthcare, data sharing, employment, welfare, and social relationships, leveraging AI to support social progress.

V. AI Governance Practices Guided by Liberalism in the West

(1) Governance Priorities

In Western countries guided by liberal values, AI governance prioritizes privacy, transparency, diversity, and accountability. Among these, transparency, diversity, and accountability are the hallmarks of a liberal approach to AI and are therefore focal points in Western AI governance.

First, transparency forms the foundation of liberal AI governance. Western countries assert that the public should have a clear understanding of how AI systems operate and make decisions, safeguarding individuals' rights to information and choice. This transparency is evident in the focus on algorithm explainability and open decision-making, reducing the "black box" nature of AI technology. For example, the EU's General Data Protection Regulation (GDPR) mandates that data processors inform users about the purposes and methods of data processing, giving users the choice to opt-in or opt-out (European Union, 2018). Transparency also encompasses knowledge of data sources, data processing methods, and model development practices. Many AI systems rely on personal data for deep learning, which raises privacy concerns. Governance efforts aim to inform the public about data collection and usage, granting users control over their data. Transparency also allows users to understand how AI decisions are made, which algorithms are used, and why biases may occur, preventing unfair or arbitrary impacts. Transparency is particularly crucial in fields like law, finance, and healthcare to ensure that AI applications respect individual rights and social fairness.

Second, diversity is another key priority in liberal AI governance, emphasizing equality across diffe-

rent demographic groups and ensuring technology remains free from discrimination and bias. Liberal societies highly value individual differences and diversity. Disparities in AI facial recognition accuracy across skin tones, for instance, could lead to higher error rates for certain groups, impacting diversity and anti-discrimination efforts in practice. Achieving diversity requires a comprehensive approach, from ensuring fair datasets to promoting diverse algorithm developers. Companies like Google and Microsoft, for example, emphasize team diversity in AI hiring practices. For data collection, Western governments and companies work to ensure datasets include varied genders, ages, and ethnicity to minimize biased decisions caused by imbalanced data. Diversity among developers is also essential, as individuals from different backgrounds can more readily identify potential biases in AI model design, enabling a proactive approach to addressing bias during development.

Third, accountability is central to AI governance in the West, ensuring that responsibility is clear when AI systems fail or cause harm. For instance, the EU's Artificial Intelligence Act mandates that system developers, owners, and operators bear legal responsibility for AI failures or adverse impacts (European Commission, 2021). The U.S. Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of AI, issued in October 2023, advocates a shared accountability mechanism involving government, business, and research entities. Accountability mitigates risks while offering users legal channels to assert their rights. It also includes preventive measures, such as requiring developers to assess risks during AI development (The White House, 2023). Additionally, the principle of accountability includes proactive risk assessment during AI development. Western countries require companies to document data usage and algorithm decision-making processes, which not only reduces post-incident liability issues but also improves AI governance effectiveness by focusing on preemptive risk management.

Guided by liberalism, Western AI governance emphasizes transparency, diversity, and accountability. Transparency includes explainable algorithms, open decision-making processes, and public data usage disclosures. Diversity ensures fair treatment across demographic groups, from data collection to developer diversity, to prevent discrimination. Accountability defines clear responsibility for adverse outcomes, backed by legal frameworks and preventive measures.

(2) Governance Methods

In Western countries, AI governance under liberalism primarily relies on regulatory constraints and market mechanisms.

Regarding regulatory constraints, Western nations have established laws and regulations to standardize AI's development and use. For example, the EU's Artificial Intelligence Act and General Data Protection Regulation (GDPR) set detailed guidelines on AI research, application, and data management. The United States has taken a leading role by endorsing the G7's "International AI Code of Conduct" and proposing the "UN General Assembly Resolution on AI" (U.S. Embassy & Consulates in China, 2024). These legal frameworks define the rights and responsibilities of AI developers, users, and operators, creating a foundational regulatory framework for AI governance. In the U.S., the federal government participates in multi-stakeholder discussions on AI risks, setting policy goals and encouraging cooperation through voluntary principles and standards to influence AI's practical development (Lucero, 2024).

In terms of market mechanisms, Western countries prioritize free-market competition and self-regulation. In AI, this approach is evident in companies' focus on independent innovation and market competition. Businesses strengthen their competitiveness by developing advanced AI technologies and products, actively engaging in market competition. Conversely, market competition drives

companies to continually improve product quality, enhance service, and reduce costs, fostering an environment where only the strongest survive. Additionally, market mechanisms include activities like venture capital investments and mergers and acquisitions, which provide funding and resource integration opportunities to support AI's growth.

Western AI governance methods emphasize regulatory constraints and market mechanisms. Regulatory frameworks use laws and policies to establish rights and responsibilities, providing a structured governance framework. Market mechanisms encourage free competition and self-regulation, with a focus on innovation, competition, and financial activities like venture capital and mergers to accelerate development.

(3) Governance Vision

The liberal governance vision for AI in Western countries aims to create an open, fair, and transparent AI market environment, where technology can innovate freely, individual rights are fully protected, and market competition remains fair and well-regulated.

First, enabling free technological innovation means that AI development proceeds with minimal government intervention, allowing companies and research institutions to pursue research and innovation based on market needs and their unique technological strengths. During around table on AI infrastructure, the Biden administration emphasized that the U.S. government would bolster support for businesses in policy coordination, research funding, and civil-military integration, maximizing the effectiveness of public-private partnerships (The White House, 2024). By creating an environment that nurtures innovation, Western countries aim to stimulate the innovation potential of companies and research institutions, drive rapid AI development, and attract global AI talent to enhance their competitiveness. For example, in algorithm research, companies can freely explore new

algorithms and models according to their strengths and market demand, which improves AI's accuracy and efficiency.

Second, protecting individual rights is a foundational principle of liberalism. In AI governance, this means prioritizing individuals' rights to information, choice, and privacy, sometimes even before AI development itself. For instance, transparency requirements ensure that the public understands how AI systems function and make decisions, safeguarding individuals' right to be informed and to make choices; privacy protection measures secure individuals' privacy rights. Furthermore, protecting individual rights fully entails establishing effective mechanisms for individuals to seek redress if their rights are violated. For example, among three final guidance documents from the U.S. National Institute of Standards and Technology (NIST), two focus on mitigating threats and risks, while one emphasizes setting global AI standards (National Institute of Standards and Technology, 2024).

Finally, ensuring fair and orderly market competition is critical for creating an open, fair, and transparent AI market environment. Western AI governance emphasizes that competition should follow principles of fairness, justice, and transparency, prohibiting any form of unfair competition. For example, companies are restricted from monopolistic practices or maliciously lowering prices to gain an edge. Fair competition also requires effective market oversight to identify and address unfair practices, maintaining market order. Through these measures, the Western AI vision aspires to establish an open, fair, and transparent AI market, positioning AI as a key driver of economic growth (The White House, 2023).

Under liberalism, the Western AI governance vision seeks to build an open, fair, and transparent market environment, where technological innovation develops freely with government support for research and industry; individual rights, such as information, choice, and privacy, are safeguarded;

and market competition is fair and orderly, adhering to principles of fairness, justice, and transparency, with robust regulation to foster economic growth.

VI. Impact of Ethical Differences between Confucianism and Liberalism on the Global AI Governance Framework

The ethical differences between Confucianism and liberalism are apparent in their governance priorities, methods, and visions. As China and Western countries like the U.S. and Europe are major players in AI governance, examining how these ethical differences influence the global AI governance framework is crucial.

(1) Positive Contributions of These Differences to a Global AI Governance Framework

Confucianism and Western liberalism, as two influential philosophical systems, offer valuable insights for global AI governance. Their differences provide multiple perspectives that enrich the global governance framework and encourage stakeholders to seek synergies, allowing for a more comprehensive approach to the challenges posed by AI and supporting improvements to global governance.

First, these philosophies broaden governance concepts. Confucianism's emphasis on collective welfare and social responsibility provides a unique perspective that centers on societal welfare in global AI governance. Confucian ethics closely link individuals with society, where individual actions are guided by moral principles like "benevolence, righteousness, propriety, wisdom, and trust," with the aim of achieving harmonious social order. Under this view, AI governance focuses on the broader societal impacts of technology, emphasizing that technological advancement should benefit society as a whole (Hongladarom & Bandasak, 2024). For instance, in global health crises, AI applications should follow Confucian principles of collective

welfare. AI's data analysis capabilities can support medical diagnosis by providing physicians with more precise information, enhancing treatment efficiency, and contributing to global public health. This approach reflects Confucianism's focus on collective welfare in AI, offering a holistic, socially oriented perspective to inform global governance.

On the other hand, liberalism's focus on individual rights and contractual freedom offers critical insights for global AI governance. Liberalism values individuals as the foundational units of society, with a high emphasis on personal freedom and rights, particularly in AI governance. For example, in data privacy, as AI grows, data privacy concerns become more pronounced. Liberalism supports individual control over data, requiring companies to obtain clear consent for data collection and usage to align with user preferences. This approach ensures that global governance frameworks emphasize protecting individuals' data privacy and helps establish rights-based protections in AI governance (ÓhÉigeartaigh & Whittlestone, 2020).

Second, these perspectives foster diversity and complementarity. Confucian values of "benevolence" and social order complement liberalism's individual freedoms, adding practical value to AI governance. Confucianism encourages social responsibility among tech companies and governments by establishing ethical norms. "Benevolence," a core value, calls for compassion and adherence to social ethics. In AI, key stakeholders should promote technology development guided by "benevolence" to benefit society. For instance, companies should prioritize fairness and societal welfare in algorithm development, avoiding discriminatory practices; governments should develop policies with public welfare in mind to ensure responsible technology use. Liberalism's focus on individual rights, on the other hand, serves as a counterbalance, preventing potential overreach by governance authorities. Liberalism opposes excessive government intervention and emphasizes freedom and rights, advocating for effective over-

sight in AI governance to ensure alignment with legal and ethical standards. For example, members with liberal perspectives on AI ethics committees can assess governance decisions through an individual rights lens, preventing power abuse and supporting a fair, accountable global AI framework.

Furthermore, China's focus on development and cooperation, paired with the West's emphasis on risk prevention, enables a balanced approach to technological progress and risk control in global governance. China's development-oriented and collaborative perspective stems from a commitment to technological innovation and the value of collective strength. China encourages cross-sector AI applications to drive innovation and social benefits, supporting precision agriculture and smart education tools, for instance. Meanwhile, the West's approach to risk prevention is rooted in an understanding of AI's potential risks, such as privacy breaches, algorithmic bias, and labor market disruption. By prioritizing human agency, the West ensures technology development remains within ethical boundaries. Combining these approaches, the global AI governance framework can adopt China's model of cross-sector cooperation to integrate technology with different industries while incorporating the West's regulatory rigor and human-centered standards, achieving a balance between technological advancement and effective risk management.

(2) Negative Impacts of These Differences on the Construction of a Global AI Governance Framework

While differences between Confucianism and liberalism may offer opportunities for innovative synergies, they also present the potential for conflict, especially when the ethical principles and governance methods intersect in global multilateral contexts. Examining the negative impacts of these differences on global AI governance can help identify potential challenges early on and facilitate proactive solutions, supporting the development of a coordinated, unified, and effective

global AI governance framework while avoiding cultural conflicts that could lead to governance impasses.

First, ideological conflicts may create divisions. Confucianism's emphasis on collective welfare over individual interests often leads to a prioritization of societal benefit in privacy and data use, which clashes with liberalism's focus on individual privacy rights. Confucian ethics hold that individual actions and interests should serve the collective good. In AI governance, this might manifest in a willingness to permit data use for public benefit. In contrast, liberalism stresses individual control over personal data, limiting data sharing to protect privacy. For instance, in contexts where data sharing is essential for global AI research, such conflicts could make it difficult to reach consensus on data usage rules. Confucianism might advocate broader data sharing to promote societal benefits, while liberalism emphasizes individual data rights, complicating rule-making for data use in a global governance framework.

In addition, Confucianism's government-led, coordinated governance differs from the liberal model that values multi-stakeholder participation. Confucianism sees government as the core agent in social governance, with a leading role in AI policy-making and regulation (Digi China, 2022). Liberalism, on the other hand, emphasizes the inclusion of diverse stakeholders, including government, businesses, social organizations, and individuals, all equally participating in AI governance through collaboration and consensus. In forming AI ethics committees, for example, Confucianism may emphasize government leadership, while liberalism advocates for multi-stakeholder representation. These differences can lead to disagreements over power distribution and decision-making within a global AI governance framework, where a government-led approach prioritizes centralized decision-making, while a multi-stakeholder model values equal participation, making it challenging to establish a unified governance model.

Second, differing values may hinder communication. Confucianism's "public order and good customs" as a foundation for governance contrasts sharply with liberalism's foundation of individual freedom and social contract theory. Confucianism sees morality as central to politics, guiding social behavior and maintaining order through "public order and good customs" with an emphasis on collective welfare and moral norms. Liberalism, however, values individual freedom and rights, considering individuals as society's fundamental units, and government as existing to protect individual rights with limited power. These value differences can lead to misalignment in understanding governance goals and methods, impeding communication and cooperation. For example, Confucianism may emphasize responsibility through moral guidance, while liberalism advocates for legal frameworks to safeguard rights and prevent abuses of power. Such differences can result in diverging approaches to AI governance, with Confucianism focusing on substantive justice and liberalism on procedural justice and individual rights.

Apart from these ideological differences, the two systems' ethical differences in outcome orientation also impact the global AI governance framework. Confucianism's substantive justice emphasizes outcome fairness and social justice, considering practical factors and social contexts to achieve fairness. In AI governance, this might mean a stronger emphasis on societal impacts when assessing algorithmic fairness. Liberalism's focus on procedural justice and individual rights, however, holds that fairness and rights are safeguarded by strict adherence to processes and institutions. In AI governance, this could translate to a focus on individual equality in algorithmic applications. These contrasting priorities can lead to disagreements in setting global standards for algorithmic fairness, with Confucianism emphasizing social outcomes and liberalism prioritizing individual rights, complicating the establishment of a unified standard in global AI governance.

CONCLUSIONS

This study's comparative analysis of Confucian and Western liberal perspectives on AI governance ethics and practices highlights key differences between the two and examines their complex influence on developing a global AI governance framework.

The profound philosophical differences between Confucianism and liberalism form the basis for their divergent approaches to AI governance ethics. Confucianism, with its focus on the seamless integration of individuals and society, upholds "benevolence, righteousness, propriety, wisdom, and trust" as guiding principles for personal conduct and seeks a social ideal of "self-cultivation, family regulation, state governance, and world peace." Its bidirectional ethical framework ties individuals closely to social development and governance. In contrast, liberalism, rooted in ancient Greek philosophy and shaped by religious thought, centers on individual freedom and regards the individual as the fundamental societal unit. Its ethical system prioritizes individual rights and employs a more unidirectional approach to harmonizing the individual-society relationship. In China, influenced by Confucian thought, AI governance focuses on maximizing societal benefits through technology, underlining the social responsibilities of governments and tech companies. This governance framework is embedded in a collective value system where individual interests yield to collective welfare and social harmony. In contrast, Western AI governance shaped by liberalism emphasizes individual rights and contractual freedom, prioritizing transparency, privacy, and data autonomy, with a governance model centered on individuals to protect against potential threats to personal rights.

The findings indicate that the cultural and ethical foundations underlying China's and the West's AI governance models offer both contributions and challenges to constructing a unified global governance framework. To develop an effective global

AI governance structure, the international community must acknowledge and address these differences, seeking a balanced integration of diverse ideas and philosophies. Conceptually, it is crucial to account for both societal welfare and individual rights, avoiding governance imbalances that might arise from an overemphasis on one side.

In terms of governance models, combining the strengths of both approaches could foster a collaborative governance structure that includes diverse stakeholders such as governments, businesses, social organizations, and individuals. For example, a multilateral ethics committee comprising experts from various countries could enhance cultural inclusivity in global AI governance policies, ensuring stakeholder involvement and boosting governance efficiency. Regarding values, fostering communication and exchange across cultures is vital to bridge value differences, reduce conflict, and promote shared understanding. Multilateral organizations, such as the United Nations, could issue guiding principles, encouraging countries to use these frameworks as policy references and collectively advance global AI governance toward a scientific, rational, and efficient trajectory, thereby contributing to the construction of a shared human future in cyberspace.

This study underscores the complementary and essential roles of Confucian and liberalist ethics in global AI governance, offering robust theoretical support for constructing governance frameworks in multicultural contexts. Future research can further explore how to integrate and balance Confucian and liberalism ideals within specific governance practices, providing actionable insights for global AI governance.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCE

- Bandasak, J., & Hongladarom, S. (2024). Non-Western AI ethics guidelines: Implications for intercultural ethics of technology. *AI & Society*, 39(4), 2019-2032.
- Council of Europe. (2018). TOWARDS REGULATION OF AI SYSTEMS. <https://rm.coe.int/prems-107320-gbr-2018-compli-cahai-couv-texte-a4-bat-web/1680a-0c17a>
- Cyberspace Administration of China. (2018). Xi Jinping: Promote the healthy development of my country's new generation of artificial intelligence. https://www.cac.gov.cn/2018-10/31/c_1123643315.htm
- Cyberspace Administration of China. (2018). Xi Jinping's congratulatory letter to the 2018 World Artificial Intelligence Conference. https://www.cac.gov.cn/2018-09/17/c_1123441971.htm
- Cyberspace Administration of China. (2023). Global AI Governance Initiative. Cyberspace Administration of China. https://www.cac.gov.cn/2023-10/18/c_1699291032884978.htm
- Cyberspace Administration of China. (2024). Shanghai Declaration on Global Governance of Artificial Intelligence (full text). https://www.cac.gov.cn/2024-07/05/c_1721858531643633.htm
- DigiChina. 2022 .Behind the Facade of China's Cyber Super-Regulator. Stamford University. <https://digi-china.stanford.edu/work/behind-the-facade-of-chinas-cyber-super-regulator/>
- European Commission. (2019). Ethics guidelines for trustworthy AI. European Commission. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>
- European Commission. (2021). Artificial Intelligence Act. <https://artificialintelligenceact.eu/the-act/>
- European Union. (2018). GDPR Chapter 3: Rights of the data subject. <https://gdpr-info.eu/chapter-3/>
- Fung, P., Etienne, H. (2023). Confucius, cyberpunk and Mr. Science: Comparing AI ethics principles between China and the EU. *AI Ethics*, 3, 505-511.

- Guangyu Qiao-Franco, & Rongsheng Zhu. (2022). China's Artificial Intelligence Ethics: Policy development in an emergent community of practice. *Journal of Contemporary China*, 33(146), 189–205.
- Hongladarom, S., & Bandasak, J. (2024). Non-Western AI ethics guidelines: Implications for intercultural ethics of technology. *AI & Society*, 39(4), 2019–2032.
- Jia, L. (2011). On Confucian traditional personal ethics. *Ideological and Political Education Research*, (01), 53–55. <https://doi.org/10.15938/j.cnki.iper.2011.01.001>
- Liu, Z., ÓhÉigeartaigh, S. S., Whittlestone, J., Liu, Y., & Zeng, Y. (2020). Overcoming barriers to cross-cultural cooperation in AI ethics and governance. *Philosophy & Technology*, 33, 571–593.
- Lucero, K. (2024). U.S.-China AI governance dialogue: Limits and potential. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/us-china-ai-governance-dialogue-limits-and-potential-by-karman-lucero-2024-08>
- Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China. (2019). Developing responsible artificial intelligence: Governance principles for the next generation of artificial intelligence released. Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China. https://www.most.gov.cn/kjbgz/201906/t20190617_147107.html
- National Institute of Standards and Technology. (2024). Department of Commerce announces new guidance tools 270 days following the executive order on AI risk management. U.S. Department of Commerce. <https://www.nist.gov/news-events/news/2024/07/department-commerce-announces-new-guidance-tools-270-days-following>
- ÓhÉigeartaigh, S. S., Whittlestone, J., Liu, Y., Zeng, Y., & Liu, Z. (2020). Overcoming barriers to cross-cultural cooperation in AI ethics and governance. *Philosophy & Technology*, 33, 571–593.
- Qiyong, G. (2013). On Confucian political philosophy and its theory of justice. *Frontiers of Philosophy in China*, 8(1), 53–75.
- Tan, J., & Yang, J. (2019). Ethical risks of artificial intelligence technology and its coordinated governance. *Chinese Public Administration*, (10), 44–50.
- The White House. (2023). Executive order on the safe, secure, and trustworthy development and use of artificial intelligence. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>
- The White House. (2024). Readout of White House roundtable on U.S. leadership in AI infrastructure. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/09/12/readout-of-white-house-roundtable-on-u-s-leadership-in-ai-infrastructure/>
- U.S. Embassy & Consulates in China. (2024). Fact sheet: Biden-Harris administration outlines coordinated approach to harness power of AI for U.S. national security. <https://china.usembassy-china.org.cn/zh/fact-sheet-biden-harris-administration-outlines-coordinated-approach-to-harness-power-of-ai-for-u-s-national-security/>
- Wong, P. H. (2020). Cultural differences as excuses? Human rights and cultural values in global ethics and governance of AI. *Philosophy & Technology*, 33(4), 705–715.
- Wu, Z. (2000). Reflections on the differences between two ethical systems. *Jiangnan Tribune*, (09), 70–72.
- Xiang, S., & Li, H. (2006). Historical evolution of Western thoughts on political ethics and its enlightenment. *Studies in Ethics*, 5, 92–97.
- Zhu, J. (2002). Influence of Confucian ethical thought on ancient science and technology in China. *Journal of Wuhan University of Technology (Social Science Edition)*, (01), 69–72.

CONFLICT OF INTEREST

The authors declare that there are no conflicts of interest related to the article.

ACKNOWLEDGMENTS

Not applicable.

AUTHORSHIP CONTRIBUTION:

Cuihong Ca: Conceptualization, Data curation, Formal analysis, Research, Methodology, Resources, Validation, Writing - original draft, Writing - revision and editing.

Jiahui Yin: Conceptualization, Data curation, Formal analysis, Research, Methodology, Resources, Validation, Writing - original draft, Writing - revision and editing.

FINANCING

Not applicable.

PREPRINT

Not published.

COPYRIGHT


Copyright is held by the authors, who grant the Revista Política Internacional exclusive rights of first publication. Authors may enter into additional agreements for non-exclusive distribution of the version of the work published in this journal (e.g., publication in an institutional repository, on a personal website, publication of a translation or as a book chapter), with the acknowledgment that it was first published in this journal. Regarding copyright, the journal does not charge any fee for submission, processing or publication of articles.




La evolución histórica de las negociaciones para el desarme nuclear durante la Guerra Fría (1945-1991)

The historical evolution of nuclear disarmament negotiations during the Cold War (1945-1991)

Lic. Emily Puisseaux Moreno*

Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores. La Habana, Cuba. ✉ emilyisri@gmail.com,  [0000-0003-2415-4349](https://orcid.org/0000-0003-2415-4349)

Dra.C. Magda Lidia Bauta Solés

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de La Habana. Profesora Titular del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. Actual miembro (en calidad de presidenta) de la Junta Consultiva sobre Enseñanza y Divulgación de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (JCED-OPAQ). ✉ magdabauta1@gmail.com,  [0000-0003-3599-6197](https://orcid.org/0000-0003-3599-6197)

Lic. Karlén Isrober Regaiferos Cruzata

Licenciado en Periodismo por la Universidad de La Habana. Profesor Instructor del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba.

✉ kiregaiferos@gmail.com,  [0000-0002-2398-3666](https://orcid.org/0000-0002-2398-3666)

*Autor para la correspondencia: emilyisri@gmail.com

Cómo citar (APA, séptima edición): Puisseaux Moreno, E., Bauta Solés, M. L., & Regaiferos Cruzata, K. I. (2024). La evolución histórica de las negociaciones para el desarme nuclear durante la Guerra Fría (1945-1991). *Política internacional*, VII (Nro. 1), 234-260. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473644>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14473644>

RECIBIDO: 9 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 11 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN El empleo de la bomba atómica en 1945 determinó un cambio cualitativo de las relaciones internacionales. Aunque desde entonces se iniciaron negociaciones para alcanzar el desarme; en 2024, el mundo enfrenta un deterioro acelerado de la seguridad internacional y la consecuente necesidad de fortalecer espacios de diálogo orientados a lograr el desarme nuclear. El presente artículo, luego de analizar la evolución histórica de la problemática del desarme nuclear durante la Guerra Fría (1945-1991); concluyó que, las principales contribuciones en la materia no estuvieron determinadas por la voluntad política de las potencias poseedoras de esta categoría de armas de avanzar, de manera efectiva, en tal propósito, sino por intereses particulares en correspondencia con el contexto. De modo que, solo cuando las armas nucleares dejen de ser “útiles” para los países poseedores, el desarme será una posibilidad realizable. Aunque un acuerdo multilateral sin la participación de los Estados con capacidades nucleares podría constituir, en la práctica, un compromiso de carácter esencialmente político-declaratorio orientado a promover la eliminación del armamento nuclear; sería un punto de partida perfectible en el camino hacia el desarme general, completo e irreversible. Desde una perspectiva cualitativa, con un alcance descriptivo y transversal, la investigación utilizó los métodos teóricos bibliográfico, histórico-lógico, analítico-sintético e inductivo-deductivo, apoyados en técnicas como el fichaje bibliográfico y el análisis de contenido.

Palabras clave: arma nuclear, carrera de armamentos, relaciones multilaterales, seguridad, voluntad política.

ABSTRACT *The use of the atomic bomb in 1945 determined a qualitative change in international relations. Although disarmament negotiations have been underway since then, the world is facing an accelerated deterioration of international security in 2024, and the consequent need to strengthen spaces for dialogue aimed at achieving nuclear disarmament. This article, after analyzing the historical evolution of the issue of nuclear disarmament during the Cold War (1945-1991), concluded that the main contributions in this area were not determined by the political will of the Nuclear-Weapon States to make effective progress in this matter, but by particular interests in correspondence with the context. Thus, only when nuclear weapons cease to be “useful” to the Nuclear-Weapon States, disarmament will be an achievable possibility. Even though a multilateral agreement without the participation of the nuclear powers could constitute, in practice, an essentially political-declaratory commitment aimed at promoting the elimination of nuclear weapons, it would be a perfectible starting point on the road to general, complete, and irreversible disarmament. From a qualitative perspective, with a descriptive and cross-sectional scope, the research used bibliographic, historical-logical, analytical-synthetic, and inductive-deductive theoretical methods, supported by techniques such as the bibliographic file and the content analysis.*

Keywords: nuclear weapons, arms race, multilateral relations, security, political will.

INTRODUCCIÓN

“Luchamos por la paz a sabiendas de que la autodestrucción del género humano no es en nuestros días una hipótesis remota; sino posibilidad que debe ser combatida (...) o el mundo acaba con las armas nucleares o las armas nucleares acaban con el mundo”.

Gustavo Díaz Ordaz, presidente de México (1964-1970)

Según el Estudio sobre el Bombardeo Estratégico Estadounidense, iniciado en 1944 por la Secretaría de Guerra norteamericana y publicado tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, “con toda probabilidad, Japón se hubiera rendido antes del 1 de noviembre de 1945 y sin duda antes del 31 de diciembre, incluso si no les hubieran lanzado las bombas atómicas (...)” (Zinn, 1980, 318)¹. Pero Japón se rendiría, a fin de cuentas, ante los Estados Unidos (EE.UU.) (Ver Fig. 1).

El impulso dado por la guerra a la tecnología no era novedoso. Los conflictos militares han contribuido a estimular los conocimientos técnicos. De manera particular, la Segunda Guerra Mundial no solo enfrentaba a los ejércitos, sino también

a los avances en el ámbito científico, con el propósito de crear armas más efectivas. En palabras de Hobsbawm (1994/1998), la competencia de armamentos y el temor ante los progresos de la Alemania nazi en el campo de la física cuántica, motivaron la fabricación de la bomba atómica y las grandes inversiones en la producción de energía nuclear:

la guerra ha sido el factor fundamental para acelerar el progreso técnico, al soportar los costos de desarrollo de innovaciones tecnológicas que, casi con toda seguridad, nadie (...) se habría decidido a intentar, o que en todo caso se habrían conseguido con mucha mayor lentitud y dificultad. (Hobsbawm, 1994/1998, 55).

Fig. 1 Ceremonia de conmemoración por el aniversario del lanzamiento de la bomba atómica en Nagasaki (7 de agosto de 2024).



■ *Nota. Adaptado de “Japón desinvita a Israel de ceremonia de conmemoración del bombardeo de Nagasaki”, por Brenda Mireles, 2024, Eje Central, <https://www.ejecentral.com.mx/category/nuestro-eje/japon-desinvita-a-israel-de-ceremonia-de-conmemoracion-del-bombardeo-de-nagasaki>.*

En 1949, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) obtuvo el arma nuclear. Desde entonces, ambas potencias abandonaron el enfrentamiento directo, al ser un equivalente de un pacto suicida, la denominada Destrucción Mutua Asegurada (MAD, por sus siglas en inglés²), y desarrollaron una desenfrenada carrera de armamentos. El recurso del arma atómica respondió, durante mucho tiempo, a finalidades de disuasión, basándose en la confianza de que el otro tampoco quería usarla y “al precio de desquiciar los nervios de varias generaciones”³ (Hobsbawm, 1994/1998, 233).

Según el teórico cubano Roberto González (1990, 136), el arma nuclear surgió en “un sistema internacional profundamente reestructurado, en suma, de dimensiones globales (...) a la sombra de una revolución tecnológica, que, en el plano militar, desembocó en la creación de armamentos capaces de aniquilar la existencia misma de la humanidad”. Lo anterior se vincula a su concepción de Guerra Fría Clásica (1947-1970), asumida por los autores a efectos de la presente investigación, y referida a la respuesta imperialista ante el ascenso del movimiento revolucionario mundial, en términos de lucha de clases, y en la práctica, al enfrentamiento bipolar soviético-estadounidense con sistemas económicos, sociales, filosóficos y alternativas de futuro antagónicos.

La creación y empleo del arma nuclear generó preocupaciones en torno a la capacidad de ciertas actividades humanas para crear nuevo conocimiento con resultados catastróficos y “sobrehumanos”. Tras su reciente descubrimiento, los creadores de la bomba nuclear alertaron a los gobiernos sobre su poder destructivo, pero ya era tarde⁴. En 1952, Reino Unido realizó su primer ensayo nuclear “Hurricane”, en Montebello, Australia. Francia, por su parte, ensayó su primera bomba atómica en 1960 en el desierto del Sahara, bajo el nombre “Blue Jerboa”. China detonó por primera vez el arma nuclear “59-6” en la provincia Xinjiang, en 1964. India, Pakistán y la RPDC realizaron sus primeras

explosiones nucleares en 1974, 1998 y 2006, respectivamente (UNODA, 2024b). A la par, EE.UU. y la URSS continuaron sufragando los costes de investigación en el campo nuclear y proporcionaron empleo a miles de científicos e ingenieros (Hobsbawm, 1994/1998)⁵.

Las armas nucleares ocuparon el centro de la carrera armamentista soviético-estadunidense durante la segunda mitad del siglo XX; la cual había comenzado de manera “desordenada y caótica”, según palabras de Marín Bosch (2005), y se transformó en una competencia “predecible y manejable”.

El descubrimiento de la bomba nuclear determinó un cambio cualitativo de la guerra, y de las relaciones internacionales. En la obra *Entrevista sobre el siglo XXI* de Hobsbawm (1999/2000), el historiador reconoce que “el uso de las armas nucleares en una guerra es posible y no improbable” (22-23), aun tras el fin de la Guerra Fría; en virtud del impecuoso avance científico y tecnológico de la industria armamentista y la evidencia de que la ciencia ha transformado el mundo y nuestro conocimiento del mismo. Un cuarto de siglo después, en 2024, y un contexto distinguido por la agresiva rivalidad entre las potencias nucleares en los órdenes político, diplomático, tecnológico, militar, económico, comercial; el presidente Vladímir Putin (2024) declaró en su mensaje anual a la nación ante la Asamblea Federal de Rusia que:

Las fuerzas nucleares estratégicas están en pleno estado de preparación para su uso garantizado (...) Occidente está tratando de arrastrarnos a una carrera armamentista. Así se desgastarán y repetirán el truco que lograron en los años ochenta con la Unión Soviética (...) En última instancia deben entender que nosotros también tenemos armas.

Hobsbawm (1999/2000), con más o menos imprecisiones, no se había equivocado en sus vaticinios sobre el curso de la historia. La aparición de

las armas nucleares fue el gran primer desafío que debió enfrentar la Organización de Naciones Unidas (ONU); sin embargo, no fue, ni ha sido posible, “encontrar una solución aceptable para todos a esa amenaza” (Marín Bosch, 2005).

Es así que, desde la creación de la ONU, se iniciaron negociaciones para un desarme de nuevo tipo, el nuclear, con el propósito de proteger a la humanidad del flagelo de una guerra de tales dimensiones. Sin embargo, no se ha avanzado en el cumplimiento de este propósito y el mundo enfrenta hoy un deterioro acelerado de la seguridad internacional, la proliferación de conflictos entre las potencias nucleares, la emergencia y fortalecimiento de nuevos actores globales y la consecuente necesidad de fortalecer los espacios de diálogo orientados a lograr el objetivo del desarme. Por tanto, la situación actual puede considerarse, en parte, herencia de los éxitos “a medias” durante los años inmediatos a los primeros (y únicos) lanzamientos de la bomba atómica. De modo que, surge la interrogante, ¿cuáles fueron las tendencias de las negociaciones multilaterales en materia de desarme nuclear durante la Guerra Fría?

Con la intención de darle respuesta, el presente artículo pretende analizar la evolución histórica de la problemática del desarme nuclear durante la Guerra Fría (1945-1991), ante la necesidad de evaluar la viabilidad del nuevo Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN); el cual, a pesar de su expedita creación, no ha determinado cambios sustantivos en la eliminación del armamento nuclear. La causa principal de los desafíos que encara para su aplicación integral puede ser extraída de las experiencias acumuladas durante el siglo XX en materia de negociaciones para el desarme nuclear, y sintetizadas en la ausencia de voluntad política⁶ de las potencias nucleares⁷.

Para la localización, estudio y clasificación de las principales fuentes sobre el tema propuesto, además del examen de textos primarios (documentos de los órganos de Naciones Unidas, sobre todo); se

tuvieron en cuenta los criterios aportados por los otrora diplomáticos mexicanos García Robles (1970) y Marín Bosch (2005); estudiosos relevantes de la temática en Latinoamérica; ambos con gran experiencia en los marcos del desarme y destacables producciones científicas sobre las negociaciones multilaterales. Varios de sus artículos, publicados en la Revista Mexicana de Política Exterior y Foro Internacional, ofrecen una “reseña panorámica” de los aspectos más sobresalientes de la labor de la ONU, concretamente en los esfuerzos dirigidos al desarme nuclear. Además, la tesis doctoral del diplomático cubano Núñez Mosquera (2008), permitió incorporar la visión nacional al análisis realizado, contrastar información y explorar otras dimensiones de interés.

También se identificó el informe *Milestones in Strategic Arms Control, 1945–2000*. United States Air Force Roles and Outcomes, de los autores Smith & Hall (2002); material bibliográfico con un examen riguroso y equilibrado sobre las negociaciones soviético-estadounidenses relativas al control de armamentos durante la distensión, sus motivaciones, características y resultados. Los textos de los cursos online introductorios ofrecidos por la Oficina para los Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA, por sus siglas en inglés) fueron, igualmente, de gran utilidad debido a su sistemática e integral actualización sobre los principales conocimientos teóricos e históricos generados en virtud del tema (desarme, no proliferación, regímenes internacionales, etc.).

Desde una perspectiva cualitativa, con un alcance descriptivo y transversal, la investigación utilizó los métodos teóricos: bibliográfico, histórico-lógico, analítico-sintético e inductivo-deductivo; apoyados en técnicas como el fichaje bibliográfico y el análisis de contenido. Los componentes de la metodología propuesta fueron seleccionados en función de las peculiaridades del objeto (evolución histórica), sujeto (desarme nuclear) y contexto (Guerra Fría) del objetivo del artículo. Sendas operaciones permitieron identificar, procesar y clasificar, con una lógica

de análisis inductiva, los datos e información pertinentes para abordar el tema en cuestión; partiendo del examen particular de las causas y limitantes de los principales logros multilaterales durante la Guerra Fría para concluir en la generalización clave del estudio: la ausencia de la voluntad política de los Estados poseedores de armas nucleares como causa macro de la problemática del desarme.

DESARROLLO

Las principales concepciones sobre desarme⁸ circunscriben la prohibición o renuncia a la producción de armamentos, su eliminación y reducción, con la finalidad de alcanzar la paz y la seguridad internacionales; incluyendo los arsenales disponibles, los medios para su producción (capacidad tecnológica e industrial) y los procesos de investigación destinados a la generación de nuevas armas, sin vulnerar el derecho al uso pacífico de los progresos alcanzados. A efectos de la presente investigación, y en correspondencia con los criterios asumidos por el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL), UNODA y los autores García Robles (1970) y Marín Bosch (2005), se contemplarán los esfuerzos realizados en materia de limitación y control de armamentos, entendiendo el desarme nuclear en su sentido más amplio⁹.

Con vistas a analizar la evolución histórica de la problemática del desarme nuclear, y las tendencias de las negociaciones multilaterales en la materia, se ha planteado la división del estudio en dos etapas: 1945-1970 (caracterizada por la configuración de la comúnmente denominada maquinaria de desarme de Naciones Unidas¹⁰, el auge de la carrera nuclear soviético-estadounidense y la proliferación nuclear horizontal) y 1970-1991 (distinguida, grosso modo, por las iniciativas en el plano bilateral entre la URSS y EE.UU. ante el aumento irracional, en términos económicos, de la producción de armas nucleares y el redimensionamiento de la carrera armamentista hacia el espacio ultraterrestre con la administración de Ronald Reagan).

Principales Tratados Asociados al Desarme Nuclear y la No Proliferación Concertados en el Período Comprendido entre 1945 y 1970: Años de “Optimismo”

“Las Naciones Unidas no son un poder independiente, sino basado en la autoridad que le confieren las superpotencias.”

Eric Hobsbawm

Según (Evans, 2021; Marín Bosch, 2005), una vez que los grandes poderes militares han percibido que el uso de determinada categoría de armas podría disminuir ante la emergencia de nuevos sistemas más modernos, sofisticados, efectivos y económicos, en otras palabras, ya no son útiles; han impulsado su prohibición, eliminación, reducción o limitación, en circunstancias estratégicamente ventajosas, para asegurar que nadie más las pueda desarrollar. Bajo esta lógica se comprenderán mejor los acuerdos logrados en materia de desarme y no proliferación nuclear durante el periodo.

Comenzamos por el Tratado Antártico, aprobado en 1959 y elaborado en conferencia convocada por Estados Unidos. Su propósito era asegurar la desmilitarización total de la Antártida y su utilización con fines exclusivamente pacíficos. En materia nuclear, incluyó la prohibición de los ensayos de toda clase de armas, con énfasis en las nucleares, y de la eliminación de desechos radioactivos en el área. En vista del cumplimiento de los compromisos contraídos, las Partes en el acuerdo pueden designar observadores; y todas las regiones de la Antártida, incluidas estaciones, instalaciones, aeronaves, entre otras, estarían sujetas a inspección.

En la práctica, los móviles que llevaron a la adopción del Tratado Antártico estuvieron vinculados a la protección de los derechos de soberanía de Reino Unido, y otros países como Australia, con sectores demarcados en la región; y a la preocupación occidental ante la posibilidad soviética de consolidar su presencia en la Antártida antes que EE.UU. Para

1958, Moscú había anunciado que ocuparía, permanentemente, las bases construidas en la Antártida durante el Año Geofísico Internacional (1957-1958), hecho que inquietó a EE.UU. En nota circular del Departamento de Estado estadounidense del 2 de mayo de 1958, se dejó claro que el propósito del acuerdo sería, esencialmente, “congelar el status quo legal en Antártica” (Pinochet de la Barra, 1993). Y así ocurrió.

Para inicios de 1960, Estados Unidos, la URSS y Reino Unido realizaban más del 70% sus ensayos nucleares de manera subterránea (Campos Robles, 2020). Luego de nueve años de negociaciones en la Asamblea General por iniciativa del primer ministro de India, Jawaharlal Nehru, y enérgicas condenas desde 1958 contra los ensayos nucleares, el otrora presidente estadounidense John F. Kennedy decidió, de manera unilateral, poner fin a sus ensayos nucleares en la atmósfera; bajo la presión, además, de grandes manifestaciones de la sociedad civil. En breve, la URSS y Reino Unido¹¹ adoptaron conductas similares y comenzaron a redactar, trilateralmente (con el apoyo de aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN) lo que en 1963 se convertiría en el Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares (PTBT, por sus siglas en inglés). Como dato importante, en 1963, China aún no había obtenido el arma atómica; motivo también que impulsó la negociación del PTBT como vía de retrasar, o impedir en último término, la adquisición de las capacidades nucleares por este país (Rauf, 2024).

El PTBT, a través de su breve texto negociado en diez días, comprometió a sus Partes a “prohibir, prevenir, no llevar a cabo, abstenerse de causar o alentar” ensayos nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua. El Tratado se refería, exclusivamente, a los ensayos nucleares y no al uso bélico de la energía nuclear (Moure Pino & Anich Sfeir, 2023). El pretexto estadounidense para no incluir los ensayos subterráneos fue la existencia de importantes “dificultades para su verificación”. De hecho, como resultado de la resistencia

soviético-estadounidense a las inspecciones in situ, el PTBT no incluyó mecanismo alguno de control (Graham, 2009), depositando tal responsabilidad en los sistemas nacionales de detección.

En la práctica, los ensayos subterráneos aumentaron tras la firma del Tratado; por lo que, autores como Núñez Mosquera (2008) afirman que la aprobación del PTBT evidenció la ausencia de la decisión política y la voluntad negociadora necesarias para una prohibición total de los ensayos nucleares.

En 1967 fue abierto a la firma el Tratado del Espacio Ultraterrestre (TEU), formalmente “Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes” (A/RES/2222(XXI), 1966). Su texto fue resultado de los trabajos de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (COPUOS, por sus siglas en inglés). En su cuarto artículo, el principal en lo tocante al desarme nuclear, las Partes se comprometieron a no emplazar en órbita alrededor de la Tierra, en los cuerpos celestes, ni en otra forma, ningún objeto portador de armas nucleares, ni de otras Armas de Destrucción en Masa (ADM) (mas no se hizo referencia al tránsito de proyectiles, misiles balísticos intercontinentales u otros vectores que no se colocaran en órbita; ni a las armas convencionales). Además, se incluyó la desmilitarización de los cuerpos celestes; en otras palabras, el empleo de la Luna y los cuerpos celestes con fines exclusivamente pacíficos; y se ratificó la prohibición de realizar ensayos con cualquier tipo de armas (García Robles, 1970).

En virtud del aumento de las tensiones soviético-estadounidenses, y tras la Crisis de Octubre (1962), se iniciaron negociaciones entre varios Estados de América Latina y el Caribe que concluyeron, en 1967, con el establecimiento de la primera Zona Libre de Armas Nucleares en una región densamente poblada, a través del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco). Las motivaciones

que condujeron a tal proceso se pueden inferir del penúltimo párrafo preambular del Tratado (1967, 5), al expresar que la desnuclearización de América Latina y el Caribe “constituirá una medida que (...) proteja [a sus pueblos] contra eventuales ataques nucleares a sus territorios”.

El texto, con inclusión pionera de una definición de arma nuclear en el quinto artículo, buscaba asegurar la ausencia de estas armas, y otros artefactos de lanzamiento nuclear, en la región; contribuir a la no proliferación nuclear; promover el desarme general y completo; utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instituciones nucleares sometidas a su jurisdicción; prohibir e impedir el ensayo, fabricación, producción y adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear; y promover la abstención de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, el ensayo, uso, fabricación, producción, posesión o dominio de toda arma nuclear¹². Sin embargo, se dejó abierta la posibilidad de realizar explosiones nucleares con fines pacíficos, siempre que no atentaran contra lo dispuesto en los artículos primero y quinto (Carvalho, 2005).

Con el propósito de darle seguimiento a la aplicación del Tratado de Tlatelolco, en 1969 se creó un órgano supervisor propio, el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL). El modelo de verificación del acuerdo, primer sistema de control internacional eficaz y permanente en el ámbito nuclear, está basado en un marco de colaboración entre OPANAL y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)¹³. El décimo tercer artículo del Tratado exige a sus Partes negociar acuerdos multilaterales o bilaterales con el OIEA para la aplicación de salvaguardias a sus actividades nucleares, en vista del cumplimiento de sus obligaciones; además de la realización de informes, investigaciones e inspecciones especiales ante sospechas de proliferación.

El acuerdo incluyó, además, dos protocolos adicionales sobre la responsabilidad de los Estados continentales o extracontinentales de aplicar las

disposiciones prohibitivas en los territorios bajo su jurisdicción que se encuentren en la zona de aplicación del Tratado; y las garantías negativas de seguridad que debían ofrecer las cinco potencias nucleares de entonces: EE.UU., la URSS, Reino Unido, Francia y China. Ambos casos reflejaban el aumento de la preocupación en el área por la aplicación de la disuasión nuclear hacia América Latina y el Caribe. Como novedad, el Tratado no admite reservas; en su lugar, acepta declaraciones interpretativas sobre cuestiones particulares del texto que no entren en contradicción con su espíritu y letra.

El Tratado constituyó el primer instrumento jurídico vinculante de desnuclearización regional; el cual definió, a partir de su texto, un modelo de acuerdo a este nivel que, por iniciativa latinoamericana, fue incorporado en el séptimo artículo del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) (como se notará a continuación)¹⁴. En palabras del ex Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, en la Ceremonia Inaugural de la Conferencia General del OPANAL (2 de septiembre de 1969), el Tratado de Tlatelolco fue resultado de la “suficiente dedicación y la necesaria voluntad política” de sus Partes (García Robles, 1970, 222).

El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares ha sido la piedra angular del Derecho Internacional que rige el uso de las armas nucleares, desde su apertura a la firma en 1968. No obstante, más allá de pretender la prohibición total de las armas nucleares o constituir un tratado para el desarme, el TNP procuraba evitar que emergiera una sexta potencia nuclear, justo tras el alcance de las capacidades nucleares por China en 1964, y que se produjera “una guerra nuclear generalizada”¹⁵ (Garrido Rebolledo, 2011). Además, su texto reflejó la indisposición de los países que para entonces no poseían armas nucleares de comprometerse a no fabricar, adquirir o recibir, en el futuro, armas nucleares en su territorio (García Robles, 1970).

Sus disposiciones establecen lo que se ha denominado por la literatura pertinente “el Grand Bargain” o la

arquitectura de los tres pilares en los cuales se estructura el instrumento: el desarme nuclear, la no proliferación nuclear y los usos pacíficos de la energía nuclear. Los Estados Parte que no poseían armas nucleares (NNWS, por sus siglas en inglés) al momento de su adopción debían abstenerse de desarrollarlas o adquirirlas; a cambio, los Estados Parte que al momento de aprobarse el TNP ya poseían armas nucleares (NWS, por sus siglas en inglés) podían conservarlas, pero no transferirlas ni ayudar a otros Estados Parte a desarrollarlas o adquirirlas. Asimismo, los NWS se comprometieron a compartir y facilitar el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos y a iniciar negociaciones de buena fe para alcanzar el desarme general y completo bajo eficaz control internacional “en fecha cercana”¹⁶ (según su sexto artículo, denominado “la cláusula de intenciones”).

En la implementación del Tratado, se priorizó la no proliferación horizontal (es decir, la extensión de la capacidad nuclear hacia nuevos países), en detrimento de la no proliferación vertical (aumento de las capacidades y arsenales por parte de las potencias nucleares), en un evidente ejercicio de defensa de los intereses de los Estados poseedores. Estos últimos no hicieron esfuerzos claros por celebrar dichas negociaciones e involucrar al resto de los poseedores (Regaíferos et al., 2023).

En lo relativo a los mecanismos de verificación, los NNWS debían aceptar el sistema de salvaguardias del OIEA para velar por el cumplimiento de sus obligaciones de no proliferación nuclear. Los NWS, sin embargo, no se someterían a tal régimen de control. Por otra parte, el TNP legitimó el derecho de los Estados a concertar tratados regionales de desnuclearización (artículo séptimo). De manera novedosa, con el propósito de cumplir su texto, se estableció que el TNP permanecería en vigor durante veinticinco años, momento a partir del cual se definiría, en vista de los progresos alcanzados o no, su prórroga adicional o indefinida. Otra innovación fue la celebración de Conferencias de Revisión quinquenales para evaluar el funcionamiento del Tratado (Marín Bosch, 2005).

El TNP devino un instrumento que reafirmaba el *status quo* para los NWS; perpetuaba asimetrías; y no contribuía, de manera clara e inmediata, al desarme nuclear, poniendo obligaciones, de forma discriminatoria, sobre los NNWS. En comparación con el Tratado de Tlatelolco, antecedente inmediato, el TNP no superó el alcance de sus prohibiciones, ni de sus disposiciones de control: su letra no prohibió el uso o amenaza de uso de las armas nucleares, las cuales no habían perdido, en absoluto, su utilidad. En palabras de Graham (2009, 1), “el TNP básicamente estableció como *status quo* la situación en que el mundo se encontraba en 1970”.

Como tendencia, los principales instrumentos convenidos en el periodo estuvieron determinados por el previo consentimiento, participación e implicación de los principales poderes militares, Estados Unidos y la URSS, en virtud de la protección de sus intereses estratégicos; y la emergencia de nuevas alternativas tecnológicas, excluidas del alcance de los acuerdos logrados, que les permitirían mantener la modernización de su arsenal nuclear y la supremacía, especialmente estadounidense, con relación al resto de los países del mundo. Las disposiciones de cada tratado llegaban hasta los límites tolerables por soviéticos y estadounidenses.

Los esfuerzos emprendidos durante la etapa marcharon en paralelo a la fabricación de decenas de miles de armas nucleares y de proyectiles cada vez más precisos, como parte de la carrera armamentista soviético-estadounidense; motivada por las aspiraciones hegemónicas de Estados Unidos reflejadas en las ideas de George Kennan y la Doctrina Truman sobre la contención del comunismo.

La consolidación del Complejo Militar-Industrial estadounidense; la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en 1949, con autoridad para usar las armas nucleares como parte de la política de “respuesta masiva contra cualquier agresor”, y del Pacto de Varsovia luego, en 1955; la Guerra de Corea (1950-1953); la proliferación de bases militares estadounidenses terrestres y navales; el aumen-

to del club de países con capacidades nucleares, tras la incorporación de Reino Unido, Francia y China; el despliegue de misiles de mediano alcance en Europa; y las investigaciones relativas a la competencia de armamentos en el espacio ultraterrestre, obstaculizaron las iniciativas multilaterales por la no proliferación y el desarme nuclear.

De la Distensión a la “Reemergencia de la Carrera Armamentista”: La No Proliferación Nuclear y el Control de Armamentos entre 1970 y 1991

De acuerdo con Marín Bosch (2005, 48-49):

(...) solo cuando esos dos países [Estados Unidos y Rusia] reduzcan radicalmente sus arsenales (...) se podrá insistir en que China, Francia y Reino Unido participen plenamente en las negociaciones para la eliminación de las armas nucleares (...) El flagelo de la proliferación horizontal de las armas nucleares se empezará a controlar únicamente cuando los países que ahora las poseen decidan eliminarlas.

En vista de lo expuesto, conviene analizar los principales progresos en la esfera de la no proliferación nuclear y el control de armamentos, a partir de los años setenta; primera década del desarme según Naciones Unidas y etapa marcada, en lo fundamental, por las negociaciones soviético-estadounidenses sobre la limitación de armas estratégicas, además de los modestos avances a nivel multilateral, estructurales y normativos. El advenimiento de los años ochenta puso fin a tal tendencia, tras una nueva escalada armamentista con el ascenso de Ronald Reagan a la presidencia de EE.UU.

Las negociaciones soviético-estadounidenses durante la distensión: la limitación y el control de armamentos (1970-1991)

A partir de 1970, comenzó un periodo de distensión en las relaciones internacionales distinguido, según González Gómez (1990), por el relajamiento de las tensiones entre los principales bloques de la Guerra

Fría¹⁷. La nueva tendencia se manifestó, entre otros elementos, en el inicio de negociaciones relativas a la limitación de armas nucleares estratégicas. En la práctica, lo anterior respondió a la incapacidad de ambos países de sostener los elevados gastos militares de años anteriores (Marín Bosch, 2005).

Como un primer ejemplo, en 1971, se aprobó el Tratado sobre la Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo, conocido como Tratado sobre los Fondos Marinos. En palabras de Marín Bosch (2005, 46), “prohibieron algo que nadie quería hacer”. Su texto promovió una desmilitarización parcial de dicho medio, incluyendo la prohibición de emplazar instalaciones destinadas a ensayar armas nucleares y otras ADM; pues no proscribió la presencia de submarinos en los fondos marinos y oceánicos. Justo para esa fecha Estados Unidos había comenzado la modernización de sus medios navales de guerra, incluyendo la dotación de submarinos con Vehículos de Reentrada Múltiple e Independiente (MIRV, por sus siglas en inglés).

Entre 1969 y 1972, durante las administraciones de Leonid Brézhnev y Richard Nixon, se llevó a cabo la primera ronda de las Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas¹⁸ (SALT, por sus siglas en inglés), en virtud del cumplimiento del sexto artículo del TNP. Como resultado, se adoptaron el Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABMT, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo SALT-I, en 1972.

Bajo el ABMT, se le permitía a cada parte desarrollar un sistema defensivo de Misiles Antibalísticos (ABM, por sus siglas en inglés) en una zona de 150 km de radio con la capital como centro (más otra zona en el territorio) y en un área de despliegue de Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBM, por sus siglas en inglés) con iguales dimensiones; fijando como cifra límite cien lanzadores. El texto incluyó restricciones sobre las pruebas experimentales para su modernización y prohibió el empleo de “nuevas tecnologías” para su desarrollo ulterior; elemento que evitaría una renovación de las fuerzas estraté-

gicas ofensivas para contrarrestar sistemas defensivos más sofisticados: la vulnerabilidad defensiva de ambos aseguraría la doctrina MAD. El mecanismo de verificación se basaba en medios técnicos nacionales y la duración del tratado era indeterminada (Carnesale, 2019).

Por su parte, el SALT-I fue un acuerdo ejecutivo convenido por cinco años (1972-1977), que disponía el congelamiento del número de ICBM de ambas partes, incluyendo los pesados, según los niveles de 1972. Asimismo, permitía el aumento de los Misiles Balísticos Lanzados desde Submarinos (SLBM, por sus siglas en inglés), solo si se destruía una cantidad equivalente de ICBM o antiguos SLBM. El arreglo no se refirió al número de ojivas nucleares estratégicas de cada lanzador, ni al de aviones bombarderos de largo alcance. Por lo que, solo se limitaron una parte de los sistemas de vectores nucleares de alcance intercontinental; con lo cual EE.UU. no estuvo conforme. De acuerdo con Carnesale (2019), a partir de una severa restricción del despliegue de misiles ABM y el permiso de mantener las fuerzas estratégicas ofensivas, bajo ciertas condiciones, se codificaba la situación MAD.

El impulso dado a sendos acuerdos estuvo determinado, en última instancia, por el viraje en la política exterior estadounidense a partir de finales de los sesenta¹⁹. Los objetivos inmediatos del nuevo enfoque Kissinger-Nixon eran alcanzar la estabilidad estratégica, disminuir los gastos militares e implementar una alternativa novedosa para detener el ascenso militar soviético. En el mediano plazo, pretendían lograr la cooperación soviética en Vietnam, a cambio de la participación estadounidense en las negociaciones de limitación de armamentos. Los SALT constituían un arma política valiosa para iniciar una nueva etapa en las negociaciones con la Unión Soviética y, a la par, en una vía para restaurar la erosionada legitimidad del establishment ante el pueblo estadounidense. En cuanto a la parte soviética, las conversaciones SALT implicaban el reconocimiento formal de la paridad estratégica militar. Además, se presume que también deseaban reducir la inversión

en armamentos, provocar rupturas entre Estados Unidos y sus aliados de la OTAN y centrarse en una amenaza inminente por el este, China (Smith & Hall, 2002).

Además del ABMT y el SALT-I, como parte del acercamiento entre ambas potencias, durante los años setenta se concluyeron varios instrumentos, entre ellos: un acuerdo para la prevención de la guerra nuclear y otro sobre principios básicos para nuevas negociaciones de armas estratégicas ofensivas (1973); un protocolo al ABMT (sobre la renuncia a una de las áreas sobre las que podían desplegar sistemas ABM) en 1974; en ese mismo año, el Tratado bilateral soviético-estadounidense sobre la Limitación de los Ensayos Subterráneos de Armas Nucleares (TTBT, por sus siglas en inglés); el Tratado sobre Explosiones Nucleares Subterráneas con Fines Pacíficos (PNET, por sus siglas en inglés) en 1976; la Convención sobre el Medio Ambiente de 1977; y, casi al cierre de la década, en 1979, se adoptó el Tratado de la Luna (Acuerdo que Gobierna las Actividades de los Estados en la Luna y otros Cuerpos Celestes), con muy bajo nivel de participación, dadas las dimensiones de los programas espaciales de las potencias²⁰.

A la par, para fines de 1970, aunque los estadounidenses habían sacado ventaja de las discrepancias sino-soviéticas; existían insatisfacciones con el SALT I, la credibilidad de Nixon en cuestiones de política exterior era cuestionada como resultado del escándalo de Watergate y la “confianza ganada” en la URSS comenzaba a deteriorarse, a partir de enfrentamientos de sus respectivos aliados en Oriente Medio. Sin embargo, aún persistía el interés en reducir gastos de defensa y frenar el desarrollo de las fuerzas estratégicas ofensivas soviéticas. Washington no podía sostener, siquiera, el régimen del SALT I; especialmente, ante el reemplazamiento soviético de los misiles ICBM por los potentes MIRV y el aumento de sus recursos en investigación²¹ (Smith & Hall, 2002).

Los principales intereses de la URSS en un nuevo acuerdo para el control de armamentos eran evitar

grandes limitaciones de sus fuerzas estratégicas ofensivas e incluir, de ser posible, los Sistemas Nucleares de Avanzada (FBS, por sus siglas en inglés) entre las regulaciones pactadas; sobre todo, los lanzadores estratégicos ofensivos estadounidenses emplazados en naciones europeas aliadas de la OTAN. No obstante, como mismo los Estados Unidos pretendían obtener ventajas políticas con las negociaciones del SALT I, en virtud de lo cual tuvieron que hacer concesiones; la URSS, a pesar de estar favorecida, militar y estratégicamente, por los acuerdos SALT I, necesitaba fortalecer los intercambios económicos y comerciales con EE.UU.

En 1979, se firmó el nuevo Tratado SALT-II, junto a un protocolo y una declaración conjunta de principios, durante las administraciones de Leonid Brézhnev y Jimmy Carter; con el propósito de reemplazar el acuerdo interino previo por un tratado más amplio sobre armas estratégicas ofensivas. El texto limitó, de manera detallada, la cantidad de cada tipo de fuerzas nucleares estratégicas ofensivas correspondiente a ambas partes, incluyendo los misiles MIRV, y el número de ojivas nucleares que estos podrían portar, y los SLBM. Se definió qué se entendería por “misiles pesados”; se reguló el desarrollo de los ICBM; y se prohibieron los ICBM pesados y móviles. Por tanto, fijó la existencia de la paridad estratégica militar con mayor claridad que los acuerdos anteriores²².

El sistema de acuerdos ABMT-SALT mantuvo un canal de diálogo abierto entre las principales potencias de la Guerra Fría, sentó un precedente para el estudio posterior de mecanismos de verificación según los diferentes sistemas cualitativos de armas nucleares y sería la base para negociaciones ulteriores sobre la reducción de armamentos. No obstante, su principal lección fue que, luego de casi treinta años de tímidos resultados en los foros multilaterales sobre desarme nuclear, con marcadas excepciones; solo se lograron negociaciones sustantivas entre los dos mayores poseedores de armas nucleares en el mundo, en vista de intereses políticos, militares y económicos que, para ser satisfechos, precisaron

como moneda de cambio la adopción de determinadas medidas relativas al control y la limitación de armamentos. Además, durante el periodo aumentaron los gastos en defensa, se desarrollaron nuevas tecnologías de armamentos no reguladas por sendos acuerdos y se impulsó, desde Washington, el emplazamiento de misiles nucleares de alcance medio en territorios de la OTAN, los euromisiles²³.

Con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia estadounidense (1981-1989), se produjo la ruptura del proceso de distensión y se retornó a la carrera de armamentos, impulsada por Estados Unidos. Como parte de la lucha contra el “imperio del mal”, en el ámbito interno, se promovió el desarrollo de nuevos y más sofisticados armamentos, como la bomba de neutrones; y se inauguró la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE), “ambicioso sistema de defensa antimisil para salvaguardar el territorio estadounidense ante ataques enemigos”²⁴. En sus relaciones exteriores, el nuevo gobierno proclamó la doctrina de “guerra nuclear limitada” entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, con el propósito de desvincular la seguridad europea a la defensa directa estadounidense (Azpitarte, 2020). Sin embargo, según cita de autoridades académicas rusas en la tesis doctoral del diplomático cubano Núñez Mosquera (2008, 141), “lo único que respeta Estados Unidos es la fuerza, si se siente en una posición más fuerte, jamás hace concesiones a nadie”. Lo anterior explica por qué durante su administración, distinguida por una agresiva política exterior manifestada en el renovado impulso al armamentismo, se produjo “inesperadamente” la firma del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (Tratado INF) en 1987.

Con el nombramiento de Mikhail Gorbachov como Secretario General del Partido Comunista de la URSS en 1985 (en medio de una severa crisis socio-económica interna que se manifestó, entre otras aristas, en la drástica reducción del presupuesto de defensa), el emplazamiento de misiles soviéticos con la capacidad de impactar, con gran precisión, territorio europeo y la fuerza creciente de los mo-

vimientos antinucleares en Europa; se dieron las condiciones para la firma del Tratado INF. Su texto dispuso la eliminación total de los misiles balísticos terrestres, nucleares y convencionales, de corto y medio alcance, y de los misiles de crucero (entre 500 y 5 500 km); incluidos sus vectores, equipamiento auxiliar, infraestructura y pruebas de vuelo. Se prohibía por vez primera una categoría entera de armas nucleares para reducir, en aproximadamente un 5%, los arsenales de las principales potencias militares en el mundo (UNODA, 2024d).

El Tratado contó con un novedoso mecanismo de verificación que incluyó la creación de instituciones de verificación en ambos Estados, el establecimiento de un Comisión Especial de Verificación, la confección de un detallado manual para la destrucción de los sistemas prohibidos y de un protocolo de verificación con una serie de inspecciones in situ a aplicar durante los trece primeros años de su entrada en vigor (hasta 2001), además de medidas técnicas

nacionales como la monitorización remota desde sus sistemas de satélite. Se ejecutaron, por etapas, inspecciones de partida o verificación de la información declarada, inspecciones de eliminación, inspecciones de cierre de instalaciones, inspecciones anunciadas con poca anticipación y la monitorización presencial permanente de la producción en determinadas plantas. Aunque la duración del acuerdo era ilimitada, permitía la retirada de cualquiera de sus Partes en caso de que sus intereses se vieran comprometidos por “hechos extraordinarios”. El Tratado INF ha constituido uno de los procesos de verificación más “amplios e intrusivos” negociados en materia nuclear (Pardo de Donlebún Montesino, 1999, 22).

Las Naciones Unidas y el Desarme Nuclear entre 1970 y 1991

Según Núñez Mosquera (2008, 72), los propósitos de las Naciones Unidas no han prosperado en la esfera de desarme “no por la forma en que el tema

Fig. 2 Conferencia de Desarme (CD) en Ginebra, Suiza (2024).



■ Nota. Adaptado de IRNA News Agency [Fotografía], 2024, (<https://x.com/IrnaEnglish/status/1767099274225926243?prefetchTimestamp=1730914485868>).

ha sido considerado, sino por la falta de disposición y voluntad política, en particular de Estados Unidos”. En ese orden, durante las últimas dos décadas de la Guerra Fría, se produjeron cambios estructurales en la ONU, mantenidos hasta la actualidad (Ver ANEXO I).

En 1978, tuvo lugar la Primera Sesión Especial de Desarme de la Asamblea General de las Naciones Unidas (SSOD-I, por sus siglas en inglés); la cual decidió la ampliación de la Conferencia del Comité de Desarme a cuarenta miembros, denominada, a partir de 1984, Conferencia de Desarme (CD) (Ver Fig. 2). Desde entonces, la CD ha constituido el único foro multilateral de negociación sobre el desarme y ha incluido, como primer ítem en su agenda, el tópico “Cese de la carrera armamentista nuclear y desarme nuclear”. Luego de la aprobación de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción en 1993 y, en 1996, del Tratado sobre la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, principales logros de la CD; esta última ha estado paralizada por décadas debido, sobre todo, a la ausencia de voluntad política de las potencias nucleares²⁵.

Durante la SSOD-I, también se aprobó el establecimiento de una nueva Comisión de Desarme de Naciones Unidas (UNDC, por sus siglas en inglés) que sustituyó a la creada en 1952, de carácter deliberativo, y la creación del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR, por sus siglas en inglés) y de la Junta Consultiva en Asuntos de Desarme; esta última asesora al Secretario General en temas de limitación de armamentos y desarme.

Durante la segunda década del desarme (1980)²⁶, se dedicaron dos periodos extraordinarios de sesiones íntegramente al tema en 1983 y 1988, respectivamente, que fracasaron de manera rotunda (ambas sesiones concluyeron sin la aprobación de un Documento Final) a causa de la actitud obstruccionista estadounidense, y de otras potencias nucleares,

y su negativa a comprometerse con un programa abarcador de desarme que incluyese el cese de los ensayos nucleares (Carvalho, 2005).

En el ámbito regional²⁷, destacó en el periodo la celebración de la Conferencia de Seguridad y Cooperación de Europa (1973-1975), que concluyó con la adopción del Acta Final de Helsinki; luego de una serie de consultas conocidas como Proceso de Helsinki. En la Conferencia participaron miembros del Pacto de Varsovia, incluida la URSS, miembros de la OTAN y otros “países neutrales” (además de EE.UU. y Canadá como invitados). Su propósito fue impulsar la normalización de las relaciones de los países de Europa y crear un foro multilateral de consulta y negociación que abordara, entre otros asuntos, la seguridad y el desarme. Entre los principales acuerdos de la Conferencia estuvo: abstenerse de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza en sus relaciones; implementar un sistema de verificaciones in situ, que contemplase la observación de las actividades militares y las visitas a unidades militares (los soviéticos inspeccionaron maniobras militares en Turquía y viceversa, por ejemplo); y promover el progreso escalonado hacia el desarme general y completo. Todo ello fue ampliado luego en los Documentos de Viena de 1990, 1992 y 1994²⁸ (Pardo de Donlebún Montesino, 1999).

Los principales esfuerzos encaminados al desarme nuclear desde Naciones Unidas entre 1970 y 1991 aunque mostraron la intención de adecuar y especializar la estructura onusiana en función de impulsar negociaciones sustantivas en la materia; estuvieron sesgados por la labor obstruccionista de las principales potencias nucleares y el establecimiento de mecanismos de toma de decisiones legitimadores de su status quo nuclear. La búsqueda, más o menos evidente, de la superioridad y hegemonía por Estados Unidos ha sido incompatible con las aspiraciones de una mayoría favorable al desarme general, completo, verificable e irreversible.

CONCLUSIONES

De los cinco tratados concertados en el periodo de 1945 a 1970, dos se aplicaron en tierras no habitadas por el hombre (el espacio ultraterrestre y el mar), uno no incluyó la categoría de ensayos de mayor empleo para el perfeccionamiento de las armas nucleares durante la etapa (el PTBT) y otro legitimó un club nuclear de solo cinco países (el TNP). Ningún acuerdo limitó, en proporciones considerables, la carrera nuclear; ni incluyó un compromiso explícito con el desarme; a excepción de Tlatelolco.

Luego, en los años comprendidos entre 1970 y 1991, las negociaciones soviético-estadunidenses sobre la limitación de armas estratégicas defensivas y ofensivas condujeron a uno de los mayores acuerdos alcanzados hasta entonces en el ámbito nuclear (el sistema ABMT-SALT), a pesar de las limitaciones relativas al alcance de sus disposiciones, el régimen de verificación y la irreversibilidad de sus prohibiciones. El ascenso al poder de Ronald Reagan en Estados Unidos, el regreso a la agresiva espiral armamentista de inicios de la Guerra Fría y los tímidos cambios estructurales en Naciones Unidas durante los años ochenta, manifestaron la fragilidad del régimen internacional para el desarme y la no proliferación nuclear dada la ausencia de voluntad política de las potencias nucleares para desarrollar negociaciones de bona fide encaminadas a lograr el desarme general y completo.

Situaciones concretas en los órdenes político, militar, económico y social llevaron al limitado “éxito” de las negociaciones bilaterales entre Washington y Moscú para la limitación y el control de armamentos. Mientras tanto, en el ámbito multilateral, los países poseedores de armas nucleares obstruyeron, por variadas causas y a través de diferentes mecanismos, los trabajos realizados en función del desarme nuclear. En consecuencia, las principales contribuciones en materia nuclear durante el periodo abordado estuvieron determinadas por intereses individuales en correspondencia con el contexto. Es así que, se hizo notable la necesidad de una revisión integral de la arquitectura internacional para la no proliferación y el desarme nuclear; la cual se limi-

tó, en gran medida, a promover y establecer mecanismos que frenaran la proliferación horizontal y la ampliación del club nuclear.

Las potencias nucleares incumplieron todo compromiso con la continuidad de negociaciones sobre una prohibición completa y verificable de las armas nucleares y privilegiaron la posesión de esta categoría de ADM, como parte de sus doctrinas de disuasión. Esta tendencia se mantuvo durante la década de los noventa y se ha profundizado en la actualidad. La firma del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares en 2017 y los desafíos que aún enfrenta para su implementación han sido expresión de esta realidad. El multilateralismo en boga ha heredado los lastres de la Guerra Fría en materia de negociaciones para el desarme nuclear.

Aunque un acuerdo multilateral como el TPN constituya, en la práctica, un compromiso de carácter esencialmente político-declaratorio orientado a promover la eliminación de las armas nucleares dada la ausencia de las potencias poseedoras; es un punto de partida perfectible en el camino hacia el desarme general, completo e irreversible: “(...) un proceso lento, pero no imposible, en el que la voluntad política de las naciones seguirá siendo el componente esencial (...)” (Garrido Rebolledo, 2011, 8).

NOTAS

¹ El proyecto Manhattan (1942-1947) fue un plan estadounidense de investigación y desarrollo que produjo las primeras armas nucleares, liderado por el general Leslie Groves, y con el físico J. Robert Oppenheimer al frente del Laboratorio Nacional de Los Álamos (en Nuevo México). El 16 de julio de 1945 (20 días después de la firma de la Carta de las Naciones Unidas) ocurrió la primera detonación nuclear en la historia de la humanidad, denominada Trinity (bomba de plutonio), igual a la lanzada, más tarde, sobre Nagasaki conocida como Fat Man. Asimismo, se desarrolló la bomba de uranio, cuyo primer ensayo se denominó Little Boy y se empleó con-

tra las poblaciones de Hiroshima y Nagasaki. El proyecto, apoyado por Reino Unido y Canadá, mantuvo su actividad hasta 1947, año en que fue creada la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos. Según Palme Dutt (como se citó en Núñez Mosquera, 2008, 39-40), la Guerra Fría comenzó desde 1942 con el inicio del proyecto Manhattan y las declaraciones de Winston Churchill sobre su intención de combatir la “barbarie rusa”.

² De acuerdo con López Almejo (2010), la “Destrucción Mutua Asegurada” (MAD, por sus siglas en inglés) fue funcional, en términos de disuasión, durante la Guerra Fría; debido a que las potencias nucleares, a pesar de su capacidad destructiva, no recurrieron al enfrentamiento frontal. A partir de la estrategia de disuasión basada en la amenaza de uso de las armas nucleares, se pretendía alcanzar un equilibrio de poder que agotaba todas las instancias diplomáticas y políticas antes de contemplar, cabalmente, el empleo del arma nuclear. Sin embargo, las actuales dinámicas de las relaciones internacionales conducen a pensar en el redimensionamiento de la doctrina MAD, ajustada a un nuevo contexto distinguido, entre otras cuestiones, por el impetuoso avance de la ciencia y la técnica, la emergencia y fortalecimiento de nuevos actores y la proliferación de conflictos entre estos últimos en todos los órdenes del desarrollo.

³ La Crisis de Octubre (1962) constituyó un grave episodio durante la Guerra Fría, que colocó al mundo al borde de una catástrofe nuclear sin precedentes. La causa del conflicto estuvo determinada por el descubrimiento estadounidense de misiles soviéticos en Cuba, instalados por Moscú con el propósito de reducir la desventaja nuclear estratégica en relación con Washington y fortalecer la seguridad de Cuba ante una inminente invasión mercenaria (Rodríguez Hernández, 2021). La crisis fue solventada a través de negociaciones bilaterales entre las partes soviética y estadounidense.

⁴ Las investigaciones nucleares se habían convertido en una prioridad estratégica de las agendas de seguridad nacional. Ascendieron considerablemente los recursos destinados a la labor científica, calificada por los Estados de “factible y esencial para el futuro”. De hecho, el presidente estadounidense Dwight D. Eisenhower (1953-1961) instituyó el puesto de Asesor Presidencial Especial para Ciencia y Tecnología y un Comité Consejero Presidencial para Ciencia y Tecnología.

⁵ En el caso de Israel, bajo el pretexto de la defensa de su derecho a existir como Estado, ha desarrollado su programa nuclear desde 1960 a través de su Comisión de Energía Atómica, con el apoyo técnico, material y financiero de Estados Unidos, e indistintamente, y por razones de interés mutuo, de Francia y Noruega. En la década del setenta, la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA, por sus siglas en inglés) confirmó públicamente la existencia de un programa nuclear en Israel con fines bélicos, tras las consecuencias de la Guerra del Yom Kippur. Aunque Israel formalmente no reconoce la posesión (o no) de armas nucleares; ha empleado su política de opacidad y ambigüedad nuclear, desde entonces, con fines disuasivos en política exterior (especialmente durante la ilegal y sostenida ocupación de los territorios árabes, incluida Palestina) y para mantener el status quo político y militar interno favorable a las élites de poder. Además de contar con un considerable arsenal militar (de armas nucleares, químicas y biológicas), superior a países de Oriente Medio; el Estado judío posee un sofisticado sistema balístico (o de vectores) con el nivel de precisión más alto de la región. Durante los últimos años, Israel ha mantenido un monopolio nuclear en el área y ha mostrado su indisposición ante la posible adquisición de capacidades nucleares por vecinos como Irán, Siria u otros (López Almejo, 2010). No ha sido posible, entonces, el establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares en el Oriente Medio debido, sobre todo, a su

permanente oposición y a la falta de voluntad política de “algunas potencias nucleares” (Andereya, 2008, 81).

⁶ Entiéndase voluntad política como una dimensión de la voluntad de realización; esta última, categoría reconocida en el Tesauro de la UNESCO (2016).

⁷ El presente artículo constituye parte de una serie de publicaciones orientadas a socializar los resultados de investigación del Trabajo de Diploma “Principales desafíos para la implementación del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares: análisis a la luz del corto 2024” (Puisseaux Moreno, 2024), del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”.

⁸ El desarme puede clasificarse según varios criterios, a saber: el grado de reducción armamentista (desarme total o parcial), el grado de reciprocidad de las medidas de desarme (desarme pactado multilateralmente o de forma unilateral), el ámbito geopolítico de aplicación del desarme (desarme general o regional) y la naturaleza del armamento involucrado en el desarme (desarme convencional, nuclear, químico, biológico o mixto) (Calduch, 1993).

⁹ Comúnmente, los esfuerzos orientados al desarme se realizan de conformidad con lo dispuesto en tratados internacionales. Sin embargo, han existido casos que no han precisado la obligatoriedad de un instrumento jurídicamente vinculante para desarmarse, como el sudafricano.

¹⁰ Como parte de la Organización de Naciones Unidas, se ha identificado comúnmente como maquinaria de desarme al grupo de órganos de discusión y negociación encargados de atender directamente los temas del desarme, a saber: la Primera Comisión de las Naciones Unidas, la Conferencia de Desarme y la Comisión

de Desarme de las Naciones Unidas (UNDC, por sus siglas en inglés). Al margen de la maquinaria de desarme, estos tópicos son atendidos por el Consejo de Seguridad, la Oficina para los Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, el Instituto de Investigación sobre Desarme de las Naciones Unidas, la Junta Consultiva en Asuntos del Desarme y los Centros Regionales de Desarme; además del Organismo Internacional de Energía Atómica, la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado sobre la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, las Conferencias de Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, entre otros.

¹¹ Cuando se adoptó el Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares (PTBT), Francia era la única potencia nuclear (de las cuatro de entonces) que aún no había ensayado sus armas nucleares bajo tierra. En consecuencia, junto a China, incorporada al club nuclear en 1964, no suscribió el acuerdo.

¹² Ante la ausencia de un consenso, el Tratado de Tlatelolco no prohíbe el tránsito de las armas nucleares por los territorios de la región (García Robles, 1966), ni incluye la referencia a los sistemas de vectores; vacío que ha debido ser subsanado a través de la incorporación de sus Partes a otros instrumentos específicos sobre tales elementos. Asimismo, para los efectos del Tratado, se entiende que la categoría territorio incluye “el mar territorial, el espacio aéreo y cualquier otro ámbito sobre el cual el Estado ejerza soberanía, de acuerdo con su propia legislación” (Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, 1967, 7); lo cual excluye al espacio ultraterrestre, al ser un dominio sobre el que no se ejercía, ni se ejerce, soberanía y, a la par, deja abierta la posibilidad de su contemplación como parte de una reforma del texto, al referirse a otros ámbitos susceptibles a futura soberanía.

¹³ El Organismo Internacional de Energía Atómica surgió en 1957 como resultado de la iniciativa

presentada por el presidente estadounidense Dwight D. Eisenhower durante la entrega de su discurso “Átomos para la paz”, en el octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1953). Su objetivo es promover el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear en condiciones de seguridad tecnológica y física y prevenir, a través de un sistema de salvaguardias y verificación (ampliado en 1997), entre otras iniciativas afines, la proliferación de las armas nucleares (IAEA, 2024).

¹⁴ A partir de la experiencia del Tratado de Tlatelolco en América Latina y el Caribe, se establecieron otras cuatro Zonas Regionales Libres de Armas Nucleares: Tratado de Rarotonga o sobre la Zona Libre de Armas Nucleares del Pacífico Sur (1985), Tratado de Bangkok o sobre el Establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares en Asia Sudoriental (1995), Tratado de Pelindaba o sobre una Zona Libre de Armas Nucleares en África (1996) y Tratado de Semipalatinsk o sobre una Zona Libre de Armas Nucleares en Asia Central (2006). De manera particular, Mongolia se declaró, unilateralmente, un Estado Libre de Armas Nucleares; status que se reconoció por la sociedad internacional a partir de la adopción de la resolución A/RES/55/33S de la Asamblea General (UNODA, 2024c).

¹⁵ Desde 1947, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas había propuesto un tratado de no proliferación que contemplaba a todas las naciones, poseedoras y no poseedoras de armas nucleares, bajo un mecanismo de control y verificación.

¹⁶ El artículo sexto Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares no proporciona orientación específica con respecto a las medidas eficaces y concretas que se deberían adoptar para cumplirlo.

¹⁷ El inicio de la distensión estuvo asociado a la emergencia de las concepciones multipolares

de Henry Kissinger, Asesor de Seguridad Nacional de la administración de Richard Nixon, sobre el “equilibrio de poderes” en virtud de las condiciones imperantes: un cambio en la correlación de fuerzas que se tradujo, sobre todo, en el logro por la URSS de la paridad estratégica militar con EE.UU.; lo cual anulaba la aspiración de Washington de alcanzar la supremacía absoluta. La consolidación soviética como potencia mundial, con un fortalecido poderío militar convencional y no convencional, impuso la necesidad del diálogo y la competencia moderada.

¹⁸ Las armas nucleares estratégicas son transportadas, generalmente, por sistemas de vectores (conocidos como means of delivery, según la literatura especializada) de largo alcance (más de 5 500 km), y denominados fuerzas estratégicas ofensivas. Para las décadas de 1960 y 1970, las fuerzas más representativas de esa categoría eran: los Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBM, por sus siglas en inglés), los Misiles Balísticos Lanzados desde Submarinos (SLBM, por sus siglas en inglés) y los aviones bombarderos de largo alcance (la tríada nuclear estratégica) (Azpitarte, 2020). Además, estaban las fuerzas estratégicas defensivas; las cuales incluían los Lanzadores o Misiles Antibalísticos (ABM, por sus siglas en inglés) y los Lanzadores Antiaéreos o Misiles Tierra-Aire (SAM, por sus siglas en inglés).

¹⁹ A nivel externo, para 1969, los soviéticos ya contaban con una efectiva red de misiles ABM en las cercanías de Moscú y aventajaban a EE.UU. con mil ciento diez ICBM frente a mil cincuenta y cuatro. En el ámbito interno, Estados Unidos enfrentaba también un complejo panorama: discrepancias al interior del Consejo de Seguridad Nacional, sostenidas tensiones con los aliados de la OTAN y amenazas de Alemania Occidental con poner en peligro el control estadounidense sobre las relaciones Este-Oeste. Por si fuera poco, se hacían sentir los duros efectos económicos de la crisis del petróleo y la

guerra en Vietnam, una empresa cada vez más impopular. Aumentaban también los déficits fiscales, la inflación y la consecuente presión sobre el Congreso para reducir los gastos de defensa (Smith & Hall, 2002).

²⁰ La negociación del Tratado de la Luna constituyó una expresión de la creciente participación de los países en desarrollo en los foros multilaterales sobre desarme y de la naciente búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional. Su texto prohíbe la militarización de la Luna y otros cuerpos celestes, incluyendo la realización de pruebas relativas a cualquier sistema de armas y el establecimiento de bases militares; así como toda detonación que altere su ambiente. Por primera vez, estos países reivindicaban el concepto de “patrimonio común de la humanidad”, aplicable a la Luna y sus recursos naturales; diferencia cardinal con relación al Tratado del Espacio Ultraterrestre (Hernández Morera, 2020). Estados Unidos, la entonces URSS (actualmente Rusia), China y Reino Unido no son Partes del acuerdo, dadas las dimensiones de sus programas espaciales y sus implicaciones en temas de seguridad y soberanía (ante la posibilidad de su empleo con fines militares a través de los cada vez más sofisticados sistemas de armas convencionales), y bajo el argumento de la “legitimidad de las actividades comerciales de explotación de recursos en este entorno” (Enciu, 2021).

²¹ En Estados Unidos, durante las negociaciones del SALT II, persistía la preocupación por el sostenido desarrollo soviético de los ICBM y el necesario alcance de un equilibrio estratégico. De manera particular, el presidente Carter pretendía “llegar más lejos” de lo que lo habían hecho Nixon y Kissinger; en otras palabras, incluir limitaciones profundas en el nuevo Tratado que pusieran fin a la carrera nuclear. Sin embargo, ante la postura soviética al respecto, este objetivo resultaba inviable (Smith & Hall, 2002).

²² Aunque el Senado de EE.UU. nunca ratificó el SALT II debido, entre otras razones, a las presiones de los sectores más conservadores dados sus planes militaristas, además de que se precisaban medidas más rigurosas de verificación teniendo en cuenta la inclusión de restricciones cualitativas; sendas partes se comprometieron a cumplir voluntariamente sus disposiciones, sobre todo hasta inicios de 1980.

²³ Entre las principales insatisfacciones con relación al cumplimiento de los acuerdos sobre limitación de armas nucleares estratégicas, han estado la necesidad de que sus disposiciones sean irreversibles y verificables y las ojivas nucleares desmanteladas sean destruidas y no almacenadas.

²⁴ La Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE) surgió en 1983 con el propósito de “militarizar el cosmos”, ante la desconfianza de la administración Reagan en la capacidad de la tríada nuclear estadounidense para asegurarse la victoria, en caso de una guerra contra la Unión Soviética. En consecuencia, la IDE promovió la consolidación de un sistema defensivo estratégico capacitado para disuadir una agresión externa con fuerzas nucleares estratégicas ofensivas y fortalecer la seguridad nacional estadounidense. Sin embargo, su verdadero fin era garantizar, a través de la nueva estrategia antimisil, la efectividad de un primer golpe nuclear estadounidense y la superioridad militar sobre los soviéticos. Se inauguraba una dimensión mucho más peligrosa de la carrera armamentista que, rápidamente, se convirtió en una prioridad de política exterior y en un reto militar lanzado a la URSS (Rodríguez Hernández, 2021).

²⁵ Basada en el mecanismo del consenso, la Conferencia de Desarme constituye un producto simbólico de la Guerra Fría que se ha resistido al progreso mismo del multilateralismo y el sistema onusiano; en palabras de Lomónaco (2017, 85), es “el último bastión de aislamiento

al escrutinio público en la ONU”. Al ser un órgano cerrado, supuestamente con el propósito de facilitar las negociaciones; ha admitido solo a un tercio de los miembros de Naciones Unidas y niega la participación de un gran número de Estados.

²⁶ En 1982, la Asamblea General de las Naciones Unidas lanzó la Campaña Mundial para el Desarme, orientada a promover la educación y concientización sobre la paz, el desarme y la no proliferación.

²⁷ De acuerdo con (UNODA, 2024c), el régimen regional del desarme incluye: la creación de Zonas Libres de Armas Nucleares, el establecimiento de Zonas de Paz (como la del Índico, en 1971), la constitución de organizaciones regionales y subregionales de seguridad (donde, irónicamente, la Oficina incluye a la OTAN) y la promoción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad (CSBMs, por sus siglas en inglés), categoría en la cual se incluye el Proceso de Helsinki.

²⁸ En 1994, tras el fin de la Guerra Fría, la Conferencia de Helsinki se convirtió en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, como una entidad regional dependiente de las Naciones Unidas; y orientada a garantizar la seguridad colectiva europea tras finalizar la confrontación Este-Oeste.

²⁹ En el período comprendido entre 1945 y 1970, las principales iniciativas orientadas al desarme nuclear se enmarcaron en la más elemental de las cuatro etapas del proceso de desarme (la prevención o prohibición de fabricar, adquirir, instalar, ensayar o usar armas nucleares) y estuvieron a cargo, especialmente, de la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de sus periodos ordinarios de sesiones, los debates de la Primera Comisión y las labores de otros órganos establecidos por la propia Asamblea. El Consejo de Seguridad intervino de manera activa en

las cuestiones de desarme entre 1946 y 1951, fecha a partir de la cual su participación en tales tópicos fue prácticamente nula, hasta finales de la década de los ochenta y, especialmente, tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y el inicio de la “lucha contra el terrorismo”.

³⁰ El Consejo de Seguridad aumentó su número de miembros no permanentes, de seis a diez, en 1965.

³¹ Durante el periodo de actividad de la Comisión de Energía Atómica, Estados Unidos propuso la creación de una autoridad internacional encargada de promover y verificar el uso estrictamente pacífico de la energía nuclear (Plan Baruch), a través de un eficaz sistema de control. Sin embargo, su verdadero interés era legalizar su monopolio nuclear, para impedir que los soviéticos obtuvieran la bomba atómica; pues era el único país con armas nucleares y con los recursos suficientes para controlar la actividad de cualquier organismo internacional (Núñez Mosquera, 2008). En cambio, la parte soviética esgrimía que el primer paso era prohibir las armas nucleares, para entonces internacionalizar los usos pacíficos de la energía atómica; “desarme para fortalecer la seguridad”, no viceversa (Marín Bosch, 2005, 17).

³² La resolución A/RES/502(VI) de la Asamblea General, con fecha 11 de enero de 1952, mandató la disolución de la Comisión de Energía Atómica y de la Comisión de Armamentos de Tipo Corriente (1947-1950). Esta última había sido creada en 1947 por acuerdo del Consejo de Seguridad, con el encargo de reglamentar la reducción de armamentos y fuerzas armadas por todos los Estados. El interés estadounidense detrás de esta iniciativa era hacer pasar a un segundo plano la cuestión nuclear. Durante su periodo de actividad, al igual que había ocurrido con la Comisión de Energía Atómica, las discrepancias soviético-estadounidense obstaculizaron el progreso de sus trabajos.

³³ El 24 de noviembre de 1961, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución A/RES/1653(XVI), por la cual condenaba el uso de armas nucleares y termonucleares como contrario a la Carta de las Naciones Unidas y al Derecho Internacional. Se trató de la primera resolución de este órgano en llamar a la prohibición del armamento nuclear (Marín Bosch, 2005).

³⁴ De acuerdo con el texto de la resolución A/RES/1722(XVI) del 20 de diciembre de 1961, la Asamblea General de las Naciones Unidas encomendó al Comité de Desarme la tarea de entablar prontas negociaciones para alcanzar un acuerdo sobre el desarme general y completo, bajo eficaz control internacional y a partir de la declaración conjunta de los principios convenidos por Estados Unidos y la Unión Soviética, los cuales regirían las negociaciones sobre desarme. Los progresos en ese objetivo debían ser presentados a la Comisión de Desarme antes del 1ro de junio de 1962. Véase el texto original en <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/16>.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A/RES/502(VI). (11 de enero de 1952). Reglamentación, limitación y reducción equilibrada de todas las fuerzas armadas y de todos los armamentos: control internacional de la energía atómica. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/6>
- A/RES/1722(XVI). (20 de diciembre de 1961). Cuestión del desarme. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/16>
- A/RES/2222(XXI). (19 de diciembre de 1966). Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/21>
- A/RES/S-10/2. (30 de junio de 1978). Documento Final del Décimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/special>
- Andereya, A. (2008). La crisis de credibilidad del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares. *Diplomacia*, (117), 77-91 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r22604.pdf>
- Azpitarte, O. E. (2020). Armas de destrucción masiva: las armas nucleares. *TEC1000*, (2019-2020), 113-151. https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/CEFADIG_e0899b4ef4faf816c2a3b74d7fa-fa90b
- Calduch, R. (1993). LA SEGURIDAD COLECTIVA Y EL DESARME. En *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Centro de Estudios Ramón Areces. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap8.pdf>
- Campos Robles, M. (2020). Los ensayos nucleares y los tratados para su prohibición. *Global Strategy Report*. <https://global-strategy.org/los-ensayos-nucleares-y-los-tratados-para-su-prohibicion/>
- Carnesale, A. (2019). SALT: Problemas y perspectivas. *Anuario Jurídico X*, (1983), 351-357. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2111/25.pdf>
- Carvalho, P. (2005). El Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (75), 71-85. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/767/726>
- Enciu, L. A. (2021). De la orden ejecutiva de Trump y los acuerdos artemisa a la legalidad de la explotación de recursos en la Luna. *Revista Española de Derecho Aeronáutico y Espacial*, (1), 309-338. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8797040>
- Evans, C. P. (2021). Questioning the status of the treaty on the prohibition of nuclear weapons as a 'huma-

- nitarian disarmament' agreement. *Utrecht Journal of International and European Law*, 36(1), 52-74. <https://doi.org/10.5334/ujiel.532>
- García Robles, A. (1970). Las Naciones Unidas y el desarme. *Foro Internacional*, XI, 2(42), 198-230. <https://forointernacional.colmex.mex/index.php/fi/article/view/453v>
- García Robles, A. & Marín Bosch, M. (1993). Terminología usual en las relaciones internacionales. Organismos Internacionales. Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México. <https://portales.sre.gob.mx/acervo/images/libros/Terminologia/termiusual1.pdf>
- Garrido Rebolledo, V. (2011). El desarme nuclear en tres movimientos. *Tiempo de Paz*, (100), 110-117. <https://www.nonproliferation.eu/nuclear-disarmament-in-three-movements-in-spanish/>
- González Gómez, R. (1990). Teoría de las Relaciones Políticas Internacionales [Archivo PDF]. Editorial Pueblo y Educación.
- Graham, T. (2009). Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares. United Nations audiovisual library of International Law. <http://www.un.org/law/avl>
- Hernández Morera, D. J. (2020) La preservación del espacio ultraterrestre para fines pacíficos: fundamentos determinantes de la necesidad de un tratado multilateral jurídicamente vinculante (2008-2019) [Tesis de Licenciatura, Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García"].
- Hobsbawm, E. (1998). Historia del siglo XX (J. Fací, J. Ainaud y C. Castells, Trad.). Buenos Aires, Argentina. (Trabajo original publicado en 1994).
- Hobsbawm, E. (2000). Entrevista sobre el siglo XXI (G. Pontón, Trad.). Planeta, S. A. (Trabajo original publicado en 1999).
- IAEA. (2024). Historia OIEA. <https://www.iaea.org/es/el-oiea/historia#:~:text=El%20OIEA%20se%20cre%-C3%B3%20en,usos%20de%20la%20tecnolog%-C3%ADa%20nuclear>
- Lomónaco, J. (2017). Hacia la prohibición de las armas nucleares. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (110), 79-95. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/289/268>
- López Almejo, J. de J. (2010). El papel disuasivo del programa nuclear israelí en la Región de Medio Oriente. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (108), 31-54. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/21561>
- Marín Bosch, M. (2005). Seis décadas de negociaciones multilaterales de desarme. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (75), 9-54. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/download/762/722>
- Moure Pino, A. M. & Anich Sfeir, G. E. (2023). 60 años del Tratado de prohibición parcial de los ensayos nucleares: un primer paso hacia el desarme. *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*, 6(53). <https://doi.org/10.24215/2618303Xe056>
- Núñez Mosquera, P. J. (2008). Significado de la carrera armamentista para el sistema de relaciones internacionales a partir del comportamiento de sus principales actores [Tesis en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencia Política, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana].
- Pardo de Donlebún Montesino, J. A. (1999). Verificación y control de armamento: ¿ficción o realidad? *Boletín de Información*, (260), 19-31. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4626312.pdf>
- Pinochet de la Barra, O. (1993). Recuerdos de la conferencia del Tratado Antártico de 1959. *Estudios Internacionales*, 26(102), 268-274. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1993.15408>
- Puisseaux Moreno, E. (2024) Principales desafíos para la implementación del Tratado sobre la Prohibición de

las Armas Nucleares: análisis a la luz del corto 2024 [Tesis de Licenciatura, Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”].

la América Latina y el Caribe. 1967. <http://opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/>

Putin, V. (2024, 29 de febrero). Mensaje anual a la nación del presidente Vladimir Putin ante la Asamblea Federal de Rusia [Discurso]. Moscú, Rusia. <https://www.kp.ru/daily/27573/4897592/>

UNESCO (2016). Tesoro de la UNESCO. <https://vocabularies.unesco.org/exports/thesaurus/20160111-181831/20160111-181831-unesco-thesaurus-es.pdf>

Rauf, T. (September 23th, 2024). The Comprehensive Nuclear-Test Ban Treaty. Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test Ban Treaty Organization [Diapositiva PowerPoint].

UNODA. (2024a). Introduction to Disarmament: Machinery, Processes and the Role of the United Nations [Archivo PDF]. https://www.disarmamenteducation.org/dashboard/index.php?go=courses&do=module-exam-read&course_id=89&session_id=342&module_id=444

Regaiferos Cruzata, K. I., Paumier López, A. & Puisseaux Moreno, E. (2023). Análisis crítico del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares. Una aproximación a la posición de Cuba. *Política Internacional*, V(4), 153-172. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8422879>

UNODA. (2024b). Nuclear Weapons Introduction [Archivo PDF]. https://www.disarmamenteducation.org/dashboard/index.php?go=courses&do=module-exam-read&course_id=23&session_id=121&module_id=368

Rodríguez Hernández, L. E. (2021). De Truman a Trump. Estados Unidos: militarismo sin fronteras. Ediciones Política Internacional.

UNODA. (2024c). Regional Disarmament [Archivo PDF]. https://www.disarmamenteducation.org/dashboard/index.php?go=courses&do=module-exam-read&course_id=55&session_id=236&module_id=488

Smith, J. M. & Hall, G. (2002). Milestones in Strategic Arms Control, 1945-2000. United States Air Force Roles and Outcomes. Air University Press. https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/AUPress/Books/B_0087_SMITH_HALL_STRATEGIC_ARMS_CONTROL.pdf

UNODA. (2024d). Missiles [Archivo PDF]. https://www.disarmamenteducation.org/dashboard/index.php?go=courses&do=module-exam-read&course_id=39&session_id=165&module_id=380

Zinn, H. (1980). La otra historia de los Estados Unidos. Desde 1492 hasta el presente.

Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en **ANEXO I**

Creación de los principales órganos de Naciones Unidas para atender los asuntos del desarme.

Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁹

La Primera Comisión de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) atiende las temáticas relativas a la paz y la seguridad internacionales, en virtud del artículo once de la Carta de las Naciones Unidas. Anualmente, establece sus sesiones sustantivas en los meses de octubre y noviembre y, tras las discusiones sobre los proyectos de resolución presentados, envía las recomendaciones al Plenario (generalmente similares, año tras año). Además, ostenta el mandato para crear Grupos de Expertos Intergubernamentales (GEI), con el propósito de estudiar aristas específicas del desarme, y convocar conferencias internacionales para la negociación de tratados multilaterales (UNODA, 2024a).

Comisión de Energía Atómica

El 24 de enero de 1946 la Asamblea General adoptó su primera resolución, A/RES/1(I), orientada a la creación de una comisión que se encargase de estudiar las consecuencias del desarrollo de la energía atómica y realizar sugerencias para eliminar las armas atómicas, entre otras labores afines. Como resultado, surgió la Comisión de Energía Atómica, integrada por los entonces once Estados miembros del Consejo de Seguridad³⁰ y un representante de Canadá, cuando este no fuese parte del Consejo. La Comisión se mantuvo activa entre 1946 y 1949, periodo durante el cual no logró resultados significativos debido a las permanentes divergencias soviético-estadounidenses³¹.

Para 1950, ante las preocupaciones de la Asamblea por el lento progreso de las Comisiones de Energía Atómica y de Armamentos de Tipo Corriente, se estableció la Comisión de los Doce (compuesta por los once miembros del Consejo de Seguridad y Canadá) con el mandato de estudiar una alternativa dirigida a combinar los trabajos de las comisiones sobre energía atómica y armamentos convencionales (Marín Bosch, 2005). Formalmente, la Comisión de Energía Atómica fue disuelta el 11 de enero de 1952, de conformidad con el artículo segundo de la resolución A/RES/502(VI) de la Asamblea; mediante la cual se mandató, también, la creación de la Comisión de Desarme, a través de su artículo primero³² (García Robles, 1970).

Comisión de Desarme

La Comisión de Desarme se estableció bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y estuvo integrada, en principio, por los mismos miembros de la antigua Comisión de Energía Atómica. A través de la entrega de informes periódicos a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, debía garantizar la elaboración de propuestas para la conformación de un proyecto de tratado (o tratados) orientado a reglamentar, limitar y reducir, equilibradamente, los armamentos y las fuerzas armadas nacionales; la prohibición y eliminación de todas las Armas de Destrucción en Masa (ADM); y el control internacional efectivo para el uso exclusivamente pacífico de la energía atómica (A/RES/502(VI), 1952).

Sus progresos estuvieron limitados por la insistencia estadounidense en desviar la atención del armamento nuclear y favorecer la adopción de medidas relativas al control del armamento convencional. Con ello se pretendía evitar obstrucciones al desarrollo del programa nuclear británico que, para 1952, realizó su primer ensayo nuclear; y debilitar la capacidad defensiva convencional soviética (Núñez Mosquera, 2008).

En noviembre de 1957, la membresía de la Comisión de Desarme se amplió a veinticinco, pero el nuevo quorum aumentado nunca se reunió, dada la negativa de los soviéticos, polacos y checoslovacos a participar, en tanto no existiera un equilibrio numérico entre los socialistas y los occidentales (García Robles & Marín Bosch, 1993). A partir de 1958, integró a todos los Estados de la ONU (lo cual había demandado la parte soviética); sin embargo, su actividad decreció desde entonces y “dejó de ser un órgano de negociación para convertirse en un foro deliberativo de la Asamblea” (Marín Bosch, 2005, 21).

Subcomité de Cinco Potencias de la Comisión de Desarme

Desde 1954, la Comisión de Desarme solicitó la creación del Subcomité de Cinco Potencias (Canadá, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS) para lograr mayores acuerdos entre la Unión Soviética y las denominadas potencias occidentales; intento en el cual fracasó. Como parte de sus trabajos, la URSS propuso un plan para el desarme nuclear por etapas que fue rechazado por Estados Unidos; este último había iniciado la producción de bombarderos estratégicos. Como contrapropuesta, el presidente Eisenhower sugirió el estudio de los “cielos abiertos y las actividades de reconocimiento aéreo mutuo”, con la intención camuflada de obtener información sobre las instalaciones militares soviéticas y bajo el pretexto de las crecientes preocupaciones por el lanzamiento del Sputnik I. En septiembre de 1957, el Subcomité abandonó sus funciones.

Comité de Desarme de las Diez Naciones

En 1959, la URSS inscribió por primera vez el tema “Desarme general y completo” en la agenda de la Asamblea; el cual, a partir de entonces, se convirtió en un objetivo prioritario de la ONU³³. El bloque occidental rechazaba este tópico y prefería, en su lugar, abordar las medidas de control y verificación de no proliferación horizontal. En ese mismo año, estadounidenses, soviéticos y británicos acordaron la creación del Comité de Desarme de las Diez Naciones, ya no bajo la tutela del Consejo de Seguridad, y al margen de la estructura de Naciones Unidas, pero con ciertos vínculos. Los permanentes desacuerdos en torno a la propuesta soviética del desarme por etapas, en un periodo de cuatro años, determinaron la paralización de las labores del Comité; mantenidas solo por tres meses.

Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (actualmente, Conferencia de Desarme)

En 1962, en un nuevo intento de rescatar las negociaciones sobre desarme, surgió el Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (o Comité de Ginebra) co-presidido por EE.UU. y la URSS. Su creación estuvo motivada, entre otras razones, por el acuerdo soviético-estadounidense sobre los ocho principios que servirían de base a las negociaciones para el desarme. De hecho, para fines de 1961 ambas potencias habían concluido el “intercambio de opiniones sobre cuestiones referentes al desarme y a la reanudación de negociaciones en un órgano apropiado” (García Robles, 1970, 205). La Asamblea General interpretó positivamente tales “avances” y lo reflejó en su resolución A/RES/1722(XVI) del 20 de diciembre de 1961, la cual mandató la creación del Comité de Desarme con dieciocho miembros (distribuidos equilibradamente entre los dos bloques de la Guerra Fría, más los No Alineados), en virtud del interés común de “todos los Estados” en materia de desarme³⁴.

Desde el 15 de marzo de 1962, el Comité de Desarme comenzó sus labores en Ginebra y entregó informes sobre su actividad, regularmente, a la Asamblea (aunque no era un órgano subsidiario de esta). Asimismo, recibió encargos en materia de su competencia asignados por la propia Asamblea y vinculados al desarme general y completo, las medidas de fomento de la confianza y el cese de los ensayos nucleares. Durante sus primeros años, gran parte de las negociaciones se llevaron a cabo de forma bilateral (URSS-EE.UU.) o trilateral (con Reino Unido); los países no alineados o neutrales fueron consolidando su participación con el paso del tiempo, hecho que se evidenció en las ampliaciones de 1969 y 1975.

A partir de 1969, tras el aumento de su membresía a veintiséis, se reconoció como el Comité de Desarme (oficialmente, Conferencia del Comité de Desarme). El foro funcionó, de forma ininterrumpida, hasta 1978; año en el cual se convirtió, de manera formal, en la Conferencia de Desarme (por decisión de la Primera Sesión Especial de Desarme de la Asamblea General de las Naciones Unidas), único foro multilateral de carácter negociador en la actualidad.

Comisión de Desarme (UNDC, por sus siglas en inglés)

Durante la Primera Sesión Especial de Desarme de la Asamblea General de las Naciones Unidas (SSOD-I, por sus siglas en inglés) en 1978, se aprobó el establecimiento de una nueva Comisión de Desarme (UNDC, por sus siglas en inglés) que sustituyó a la creada en 1952 y ha constituido, desde entonces, el órgano subsidiario, y de membresía universal, de la Asamblea General para deliberar sobre temas de desarme. Su propósito es realizar recomendaciones o directrices para solucionar las problemáticas del desarme y dar seguimiento a las decisiones de la SSOD-I. Entre sus principales logros han figurado el establecimiento de los principios para la creación de ZLAN (UNODA, 2024a).

Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR, por sus siglas en inglés) y Junta Consultiva en Asuntos de Desarme

Además, de acuerdo con la resolución A/RES/S-10/2 (1978), la SSOD-I convino la creación del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR, por sus siglas en inglés), en funcionamiento desde 1980, y catalogado como una institución autónoma que realiza investigaciones independientes sobre desarme y seguridad. De igual forma, se estableció la Junta Consultiva en Asuntos de Desarme (inicialmente, Junta Consultiva de Estudios sobre el Desarme); que actúa como Junta de Consejeros de UNIDIR (aprueba su programa de trabajo) y asesora al Secretario General en temas de limitación de armamentos y desarme.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA:

Lic. Emily Puisseaux Moreno: Conceptualización, Curación de datos, Análisis formal, Investigación, Metodología, Administración del proyecto, Recur-

sos, Visualización, Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición.

Dra. C. Magda Lidia Bauta Solés: Curación de datos, Análisis formal, Metodología, Administración del proyecto, Recursos, Supervisión, Validación, Visualización, Redacción – revisión y edición.

Lic. Karlén Isrober Regaíferos Cruzata: Curación de datos, Análisis formal, Investigación, Metodología, Recursos, Visualización, Redacción – revisión y edición.

FINANCIACIÓN

No existe financiamiento externo a los autores ni otros compromisos.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacio-

nal los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



Pasado y presente de la Teología de la Liberación en América Latina

Past and Present of Liberation Theology in Latin America

Lic. Belkiss Elena Comas Martínez

Licenciada en Educación (especialidad en historia y ciencias sociales). Profesora Asistente de la Universidad del PCC, colaboradora de la Comisión de Asuntos Religiosos del CC del PCC. La Habana, Cuba. ✉ belkisscomas@gmail.com, belkisscomas82@gmail.com 📞 [0009-0005-4124-1841](tel:0009-0005-4124-1841)

Dr. C. Mario Antonio Padilla Torres*

Doctor en Ciencias Filosóficas. Posdoctorado en la Universidad Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú. Máster en Ciencias Históricas. Licenciado en Ciencias Políticas. Profesor e Investigador Titular, Secretario Académico del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), La Habana, Cuba. ✉ marioapt1959@gmail.com 📞 [0000-0003-2561-6509](tel:0000-0003-2561-6509)

*Autor para la correspondencia: marioapt1959@gmail.com

Cómo citar (APA, séptima edición): Comas Martínez, B. E., & Padilla Torres, M. A. (2024). Pasado y presente de la Teología de la Liberación en América Latina. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 261-274. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14474261>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14474261>

RECIBIDO: 4 DE AGOSTO DE 2024

APROBADO: 14 DE OCTUBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN La existencia de la Teología de la Liberación por más de una década en América Latina constituyó un periodo de concientización de las masas a través de un pensamiento religioso- político que ahondó en las raíces del cristianismo junto a la reivindicación de los derechos de los más desprotegidos. Al determinar cómo se manifiesta la influencia a la Teología de la Liberación en las luchas sociales latinoamericanas en ese periodo, fundamentamos las características del surgimiento y desarrollo de ella, desde su fundación; se analiza el rol de ese fenómeno religioso como factor de enfrentamiento ante el fundamentalismo de derecha cristiano en los países más representados en las luchas sociales del continente americano. Aquí se caracteriza lo común entre sus máximos exponentes; se hace énfasis en los problemas sociales, desde una praxis liberadora, por las propias condiciones sociales de vida de estos creyentes revolucionarios,

en nexo con su fe, y en cómo hacen uso del instrumental metodológico del marxismo; se destaca la valía de la TL, entre otros movimientos revolucionarios y progresistas en dicha región, sin desconocer las limitantes y diferencias entre cada una de las posiciones, así como su actuación social. La actualidad de esa concepción doctrinal religiosa, posee un legado que aun influye en las comunidades de bases, en sus creyentes y otros movimientos sociales, al mismo tiempo dado el cambio del contexto histórico, la situación política de la región y otros fenómenos científicos y sociales hacen que la Teología de la Liberación, tenga ante sí nuevos desafíos.

Palabras clave: Teología de la Liberación, religioso, creyentes, fe, cristianismo, América Latina

ABSTRACT *The existence of Liberation Theology for more than a decade in Latin America constituted a period of mass awareness through a religious-political thought that delved into the roots of Christianity along with the vindication of the rights of the most vulnerable. By determining how the influence of Liberation Theology manifested itself in Latin American social struggles in that period, we substantiate the characteristics of its emergence and development, since its foundation; The role of this religious phenomenon as a factor of confrontation against Christian right-wing fundamentalism in the countries most represented in the social struggles of the American continent is analyzed. Here the common among its greatest exponents is characterized; emphasis is placed on social problems, from a liberating praxis, on the social conditions of life of these revolutionary believers, in connection with their faith, and on how they make use of the methodological instruments of Marxism; the value of the LT, among other revolutionary and progressive movements in that region, is highlighted, without ignoring the limitations and differences between each of the positions, as well as their social action. The relevance of this religious doctrinal conception has a legacy that still influences the base communities, their believers and other social movements, at the same time given the change in the historical context, the political situation of the region and other scientific and social phenomena make Liberation Theology face new challenges.*

Keywords: Liberation Theology, religious, believers, faith, Christianity.

INTRODUCCIÓN

América Latina es un continente rico en tradiciones y culturas, pero no escapa a la influencia de la globalización neoliberal y a sus consecuencias, particularmente en el orden económico social, la que ha profundizado, en extremo, el subdesarrollo propio de las secuelas de la explotación colonial y la dependencia ulterior, con las viejas metrópolis y con Estados Unidos como gran potencia imperial hemisférica.

La situación de los latinoamericanos se agudizó a partir de la década de los 60 del siglo XX, con la

agresión imperialista, las dictaduras militares, la opresión, la falta de viviendas, los problemas de educación y salud, entre otros males; agravados ahora con la imposición del modelo económico neoliberal, el que ha acentuado, paulatinamente la dependencia regional al capital foráneo y ha generado, además, una mayor deformación estructural, el incremento de la deuda externa, la marginalidad, la pobreza y la exclusión, como resultado de las políticas emanadas de él.

Los efectos diversos y contradictorios de este fenómeno en lo económico, político, social, cultural e ideológico, paralelos a lo anteriormente expuesto,

produce una descomposición de identidades que trae consigo inevitablemente, la recomposición, la búsqueda de alternativas y la necesidad de encontrar explicaciones, orientaciones, protecciones y soluciones a los disímiles problemas que engendra el neoliberalismo para muchos, más allá de la vida social, consecuencias que amenazan a creyentes y no creyentes.

Los procesos políticos y sociales interrelacionados con esa profunda crisis económica y social que vivían las naciones latinoamericanas, hacen que se de vele un nuevo auge de las luchas populares, democráticas y antimperialistas en diferentes países de la región. En el ambiente represivo, preponderante en la mayoría de los países del área, esas luchas se fueron radicalizando, a pesar de las derrotas sufridas por los movimientos guerrilleros rurales que, en la primera mitad de la década del 60, actuaron en Perú, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela, Guatemala y Argentina.

La religión con sus formas concretas de manifestarse, no escapa a estos procesos; por el contrario, tiene una incidencia, en dependencia, principalmente de circunstancias históricas y culturales. Ello explica que en diversas corrientes de pensamiento, lo religioso se presente en variadas tendencias tanto en un sentido conservador, como a favor del progreso, a la vez que refleja las cambiantes condiciones de vida social y sus expectativas.

La cultura que se incriminó como dominante al sur del río Bravo es portadora principalmente del cristianismo europeo, en específico su vertiente católica ibérica; este último no es homogéneo, en su interior se han manifestado posiciones diversas y contradictorias a través de la historia. En Latinoamérica, esta creencia ha tenido un incremento considerable y ha alcanzado determinada significación social, como consecuencia del contexto socialmente crítico, con su correspondiente basamento económico.

En esta región, la Iglesia latinoamericana, dependiente de Europa para su reflexión teológica y pas-

total, pasa a ser una institución con temas y elaboraciones propias; es el escenario donde los teólogos occidentales comienzan a reflexionar críticamente a la luz de la fe, a partir de la palabra viva de la realidad de los pueblos de América Latina. En ellos gana prioridad el tema del amor a los oprimidos, la lucha por la justicia y la paz, que implica un cambio social.

La Teología de la Liberación es considerada como un intento de interpretar las Escrituras, a través de la crisis económica de los pobres: comenzó en América del Sur, en la turbulenta década de 1950 y fue reforzada en 1968 en la Segunda Conferencia Latinoamericana de Obispos, que se reunió en Medellín, Colombia. La idea fue estudiar la Biblia y luchar por la justicia social en las comunidades cristianas, por lo que, como teología, tiene fuertes raíces católicas.

En el devenir histórico, los teólogos de la liberación han sido acusados por la alta jerarquía de la Iglesia Católica, de apoyar a las revoluciones violentas y a la lucha marxista de clases: Esa “perversión” es generalmente resultado de una visión humanista del hombre, construida sobre la experiencia del dolor secular de los campesinos y de los indígenas, que toma nuevas formas en las barriadas y campos latinoamericanos; es así como la Teología de la Liberación logra una determinada influencia en las luchas sociales que acontecen en los más diversos espacios, entre 1970 y 1985, en que se manifestó esta en la región.

La Teología de la Liberación aparece como una corriente de pensamiento de la izquierda dentro del seno del cristianismo, la que desconoce y no llega a identificar, por su cosmovisión religiosa, la concepción materialista del mundo y el concepto de lucha de clases. No obstante, constituye un avance ideológico y desde su alcance, -el análisis que realizan algunos teólogos más progresistas, con la utilización del instrumental metodológico del marxismo, en el análisis histórico que le ofrecen las Ciencias Sociales- visualizan la crítica a la sociedad capitalista, desde la realidad existente y la polarizan entre ricos y pobres.

Esta corriente de pensamiento, por su ideología, nivel de organización, el liderazgo de sus principales representantes y su accionar, por la conquista de reivindicaciones en la sociedad latinoamericana, resultó ser una alternativa más, junto a otras fuerzas, favorables a las luchas sociales de la región.

Por lo tanto, el objetivo fundamental de este artículo es caracterizar el pasado y el presente de la Teología de la Liberación como un movimiento religioso, político y social que definió tendencias y cambios sociales en un grupo de pueblos latinoamericanos.

DESARROLLO

Antecedentes históricos

Al término de la Segunda Guerra Mundial y en momentos en que la humanidad apenas comenzaba a conocer los horrores que se habían cometido en los campos de concentración nazi fascistas, ubicados en diferentes países europeos (Museum Auschwitz, 1995), al igual que el holocausto provocado por las criminales bombas atómicas lanzadas por Estados Unidos contra la indefensas ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki (Luigi, 1997) los círculos dominantes y el establishment de la política exterior y la seguridad estadounidenses, apoyados en su transitorio monopolio sobre las masas nucleares y en las inmensas riquezas armadas, a costa de ese conflicto bélico, comenzaron a desplegar diversas estratagemas dirigidas a continuar expandiendo, como venían haciendo desde finales del siglo XIX su poder económico, político, ideológico, cultural y militar, hacia diversas regiones de todo el mundo.

A pesar de los brutales métodos empleados por Estados Unidos, sus aliados británicos y sus correspondientes lacayos, con el propósito de derrotar al movimiento popular y neutralizar la ola reformista, que sacudió a una parte de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, durante la primera década de la Guerra Fría (1947-1957), comenzaron a aparecer nuevos síntomas de las dificultades

que continuaba confrontando el dominio oligárquico-imperialista sobre los pueblos latinoamericanos.

En Puerto Rico, pese a la sistemática represión ejercida por los sucesivos gobiernos coloniales de Luis Muñoz Marín en 1957, la resistencia popular obligó a derogar la Ley de la Mordaza, instaurada en 1948. Como resultado de lo anterior, surgió la Federación Universitaria Pro Independencia (FUPI), destacamento que siguiendo el legado del Partido Nacionalista y de Albizu Campos en 1959, tuvo una destacada participación en la fundación del Movimiento por la Independencia de Puerto Rico (MPI), integrado por el Partido Obrero Liberador (comunista) y por algunos disidentes del Partido por la Independencia de Puerto Rico que había sido fundado años atrás.

Dos años antes en Guyana, las autoridades coloniales británicas aliadas con los círculos gobernantes estadounidenses, se vieron obligadas a reprimir otra vez, la nueva victoria electoral del líder independentista y socialista Cheddi Jagan y a posponer la independencia “negociada” de ese territorio suramericano, bañado por el mar Caribe.

Sin embargo, la fuerte reacción popular obligó al Reino Unido a excarcelar a Jagan y a otorgarle al Partido, dos ministerios en el gobierno de esa colonia.

El gobierno de Londres se vio obligado a formar la Federación de las Indias Occidentales (Federation of West Indies); pero esa maniobra para “mantener su dominación, sin rupturas ni fricciones”, fracasó rápidamente, entre otras causas, porque los principales partidos políticos y organizaciones sindicales de Jamaica y Trinidad Tobago se separaron de ese proyecto imperial y continuaron defendiendo con éxito, la independencia política de sus correspondientes naciones.

Esa intranquilidad política también se expresó, en 1958, en otros países latinoamericanos y caribeños. En Haití, por ejemplo, la única manera que tuvo Francois Duvalier de consolidar y estabilizar

su nefasto poder personal, fue recurriendo a draconianas medidas represivas contra el movimiento popular y en especial, contra la recién constituida Unión Intersindical de Haití. Para hacerlo tuvo que formar parte, con el silencio cómplice de Estados Unidos, de un cuerpo paramilitar que le permitiera controlar el creciente ambiente antiduvalierista que existía en la sociedad, al igual que en las fuerzas armadas y policiales. Surgieron así, los tristemente célebres tontons macoutes, responsables directos de la mayor parte de los 40 000 crímenes y asesinatos políticos que se perpetraron en ese país entre 1958 y 1986. Ello sin contar con las decenas de miles de haitianos que fueron desplazados de sus hogares y de sus tierras, sometidos a brutales torturas y a ilegales encarcelamientos o que tuvieron que acudir al exilio para preservar sus vidas.

Paralelamente, en Chile, la presión popular obligó a la derogación de las medidas represivas (la Ley de Defensa de la Democracia) que en 1948, había instaurado el gobierno de González Videla. Estas habían sido sostenidas por el gobierno constitucional del general y exdictador pro fascista Carlos Ibáñez (1952-1958). Como consecuencia de la eliminación de la ley antes mencionada y fruto de las intensas luchas populares y democráticas, surgió el Frente Revolucionario de Acción Popular (FRAP) encabezado por Salvador Allende e integrado por los partidos comunistas y socialistas del país.

La fuerza política con que contaba este Frente se evidenció en las elecciones de 1958. En ellas, pese al reconocido respaldo financiero y político norteamericano, el candidato de la derecha y de los “momios”, Jorge Alessandri, solo obtuvo 35 000 votos más que Salvador Allende. Fue, en ese momento, cuando los círculos gubernamentales de Estados Unidos comenzaron a implementar sus primeros planes para impedir a toda costa, el acceso de ese prestigioso dirigente socialista a la presidencia de Chile.

En Panamá, a pesar de la represión a que fueron sometidos por los diversos gobiernos “constitucionales” que se sucedieron en ese país desde el golpe

de Estado de 1941 y en particular, por el gobierno de Ernesto de la Guardia (1956-1960), miles de jóvenes y estudiantes convocados por la llamada “Operación Soberanía” (iniciada en 1956), se movilizaron con redobladas fuerzas contra la ocupación militar norteamericana de la zona del canal.

Esos y otros movimientos nacionalistas, democráticos y populares fueron estimulados por el derrocamiento el 23 de enero de 1958 mediante una huelga general, de la sanguinaria dictadura venezolana del General Marcos Pérez Jiménez. Este, como la mayoría de los dictadores latinoamericanos y caribeños, buscó la impunidad de sus crímenes y latrocinios refugiándose en Estados Unidos. Fue sustituido por una Junta de Gobierno encabezada por el prestigioso contralmirante Wolfgang Larrazábal.

En este contexto, en medio de grandes protestas populares, el entonces vicepresidente norteamericano Richard Nixon, visitó diversos países latinoamericanos, entre ellos Bolivia, Perú y Venezuela. En este último, fue tal la repulsa que encontró, que el Presidente Dwight David Eisenhower como en la época del “gran garrote”, de la “diplomacia del dólar” y las “cañoneras”, amenazó con intervenir militarmente en ese país. A tal fin, movilizó la poderosa flota de guerra ubicada en su “colonia militar” de Puerto Rico, pero la recién instaurada Junta de Gobierno rechazó esas amenazas, y gracias al apoyo popular, derrotó los sucesivos golpes de Estado de rechistas urdidos en su contra.

Todos los partidos políticos del país, incluido el Partido Comunista de Venezuela, fueron legalizados y luego del llamado “Pacto de Punto Fijo” el líder del Partido Acción Democrática, Jóvito Villalba y del socialcristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), Rafael Caldera, se comprometieron a respetar el resultado de las elecciones presidenciales de enero de 1958.

En estas, con el apoyo de la derecha y de importantes círculos de poder norteamericano y puertorriqueño, triunfó el candidato de la coalición, el “socialdemó-

crata” y proverbial anticomunista Rómulo Betancourt. Este, de manera inmediata, tuvo que aplicar diversas medidas represivas para contener las múltiples movilizaciones populares contra las primeras medidas pro oligárquicas y pro imperialistas de su gobierno, (particularmente porque el rechazo a su régimen abarcó a ciertos sectores nacionalistas y democráticos de las fuerzas armadas). Así se demostró, en las frustradas sublevaciones militares de Carúpano, Puerto Cabello y Boca del Río, todas en 1962.

El hecho que estremeció los cimientos de la dominación oligárquica e imperialista sobre “la América” fue el triunfo la Revolución Cubana. Toda la ayuda económica, política y militar que, desde 1952 le había prestado Estados Unidos a la cruenta dictadura de Fulgencio Batista, y todos los esfuerzos desarrollados por la Embajada norteamericana en La Habana para neutralizar el radicalismo de ese proceso, de abortarlo, a través de farsas electorales (las de noviembre de 1958) o mediante un nuevo golpe de Estado militar (el de fines de diciembre de 1958) fueron sucesivamente derrotados.

La TL surge precisamente en este contexto latinoamericano; es una forma novedosa en la historia del pensamiento religioso, la que analiza las condiciones concretas de vida de la población y se caracteriza por hacer énfasis en los problemas sociales y políticos; en apoyarse en el análisis histórico y en las Ciencias Sociales en general, en específico, en los teólogos más radicales, mediante el instrumental teórico y metodológico del marxismo para interpretar la realidad social en que viven. De estos enfoques resulta de interés resaltar algunos aspectos que estos se proponen:

- La religión se expresa y modifica en relación con el modo de producción predominante en la base económica de la sociedad.
- La religión es ideología, en tanto concepción teórica clasista de una sociedad y como tal desaparecerá en la sociedad que elimine las clases sociales, a la vez que se distingue de la fe religiosa, la que

perdurará en cualquier régimen, que no es objeto de la ciencia, sino como el sentimiento que vincula al hombre con lo sobrenatural y los demás hombres.

- El hombre es ante todo, un ser histórico y con ese carácter, deben concebirse los hechos religiosos, e interpretarse los textos religiosos lo que algunos han llamado (relectura materialista de la Biblia)
- La religión adquiere “formas idolátricas” asociadas con las injusticias, la explotación, la división en clases. En su crítica -se afirma- el creyente puede ser ateo al estilo de Marx.

Para los teólogos, la religión adquiere otras formas de pensamiento asociadas con el amor, la justicia, la solidaridad, que promueve la conquista de una sociedad superior y una conducta liberadora.

Para Leonardo Boff y Clodovid Boff (1985, 102-103) en la obra: “Libertad y liberación”, la liberación como teoría o como acción práctica del objeto de la reflexión (de la Teología de la Liberación) no es solo el tema bíblico y tradicional sino principalmente en la realidad de la liberación de los oprimidos, y añade que hay interés objetivo por la eficacia, porque finalmente lo que cuenta no es tanto la reflexión teológica, sino la reflexión crítica y concreta de los pobres por la transformación social.

Este teólogo brasileño, fundador de la TL sufrió sanciones por haber ejercido sus más elementales derechos como teórico de esta nueva iglesia, que es reflexionar la fe a partir de la realidad y la historia de su pueblo. Este comportamiento revolucionario desde la prédica en su obra: “Libertad y Liberación” está llamando a la toma de conciencia de esos pobres de su realidad social, a la lucha y transformación, en la necesidad de alcanzar a través de la praxis liberadora, la necesaria libertad para hoy y no postergarla para el más allá, sino en la vida terrenal de estos pobres excluidos y marginados.

Se advierte que no siempre en este proceso, se toma en cuenta la evolución histórica de la sociedad, pues

es necesario diferenciar en tiempo y espacio, los procesos que se tratan de relacionar. Por su parte, los teólogos de la liberación, los más avanzados, abordan la figura de Cristo desde la historia y en su dimensión humana en la vida terrenal, sin embargo, los teólogos tradicionales desde la óptica divina, del más allá.

Se puede afirmar que, desde esa perspectiva, estos cristianos revolucionarios asumen, sin proponérselo, una manifestación de lucha de clases en la propia Iglesia Católica (y protestantes,) marcan ruptura y continuidad con lo tradicional, siempre en vínculo con su fe. Pero, a diferencia del pensamiento teológico que le antecedió, esta es una manifestación de lucha de estos creyentes revolucionarios en su concepción de la sociedad, del hombre de las relaciones y la práctica social, desde la posición que asumen los más progresistas, al interpretar y transformar la condición de pobre y de exclusión en la vida terrenal.

Indiscutiblemente, las fuerzas revolucionarias de América Latina se fertilizaron con las experiencias de este periodo convulso en acontecimientos, las que tributaron desde lo histórico y social un nuevo panorama en la región. Precisamente, esa conmoción revolucionaria gestó cambios que expresaron la profundidad de la crisis que se gestaba en la sociedad capitalista y en el imperio hasta la actualidad; la crisis estructural, sistémica, que abarca todas las esferas de esta sociedad, cuyas consecuencias tienen un impacto devastador en este continente, lo que exacerba las perspectivas de las luchas sociales de los sectores progresistas y cristianos.

El rasgo distintivo de esta corriente de pensamiento cristiano es la expresión de una nueva Iglesia, reconocida por sus propios exponentes desde posiciones de académicos expertos en esta temática, la condición de continente dominado, con excepción de Cuba, con la particularidad que los cambios que se operan en la Teología Cubana, responden a la construcción de una ética revolucionaria y en compromiso de una militancia política, donde se destaca

como exponente, en los años estudiados, el presbítero Sergio Arce Martínez.

El grado de participación de los sectores populares en la conducción directa de las transformaciones político-sociales en Latinoamérica mantuvo su contenido de clase, dado que las fuerzas señalaban una nueva realidad, asumida por las masas cristianas que observaban mayores posibilidades de formación de gobiernos democráticos enfrentados al imperialismo.

Con la bancarrota de la llamada “Alianza para el Progreso”, el imperialismo norteamericano recurrió, principalmente, a sus viejos métodos intervencionistas y a la acción de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), como instrumento de espionaje y provocación. Sobre esta base organizó el derrocamiento del gobierno democrático en Guatemala y durante años, dirigieron la liquidación sistemática de miles de compatriotas latinoamericanos inscriptos en todos los sectores, social, cultural y religioso de los diferentes países.

Como se observa en acontecimientos precedentes, en las masas latinoamericanas, muy ligadas a los momentos significativos de la lucha anti-coloniales, se gesta una determinada incorporación revolucionaria del bajo clero, el que se identifica con los sufrimientos de las capas más humildes o emergentes de la población latinoamericana.

Como resultado del desarrollo histórico, se observa que se producen condiciones favorables en los sectores eclesiásticos, dando lugar a las formas de reflexión cristiana revolucionaria en que se inscribe la llamada Teología de la Liberación, que aún sin constituir un sistema, tiende a duplicarse con una diversidad de posiciones ideológicas en este continente de mayor difusión católica. Esta se expresa, en sí misma, como una lucha renovadora, desde lo eclesial en representación de las clases humildes, denominadas por ellos, más tarde, como una Iglesia rebelde, de los excluidos, de los emergentes, como dijera Clodovis Boff: “un aporte al concepto de clases sociales”.

Por ello en este marco de reflexión de las masas cristianas, en ocasiones, fue rechazado, reprimido y otros teólogos silenciados por el alto clero católico, si se toma en cuenta el nivel de emancipación que, lógicamente impulsa este fenómeno en el proceso liberador de la región, en el que la Revolución Cubana resultó un factor influyente, fue la inspiradora; no obstante la limitación de esta forma de pensamiento, no alcanza ver la amplitud de una revolución social en su etapa fundacional.

Se puede resumir, que el término Teología de la Liberación, como resultado de una concepción ideológica, revolucionaria, en su esencia teórica, inscribe a los sectores cristianos de izquierda y arrastra tras sí, a capas populares en algunos países de América Latina, a determinadas figuras o ideólogos, sin poder catalogarlos marxistas consecuentes, que lleguen a conclusiones aceptables, unos más que otros.

La presencia de la fe en la liberación del pecado, fe en el reinado de Dios, fe en un Dios de apremiados, que reclama una respuesta de los cristianos en el fondo de esta problemática de amor, de reflexión teológica crítica de su situación social, es la que reflexiona sobre el significado del amor, no a la praxis con que el cristiano responde políticamente al reclamo de la fe y de la esperanza.

Es una forma de pensamiento cristiano que significa una ruptura con la teología tradicional predominante en la institución de modo oficial. Con una reflexión crítica del evangelio dentro del contexto histórico latinoamericano, con una praxis revolucionaria, transformadora, viviendo la fe. Esta se manifiesta en los encuentros de vecinos, en las llamadas Comunidades Eclesiales de Base y con una perspectiva, desde pronunciamientos axiológicos en lo teórico y práctico, en los teólogos más progresistas, en la transformación de la sociedad en la vida terrenal, como la teología que lo antecedió.

En este sentido, se conecta este pensamiento religioso, con lo que la teoría sociopolítica ha identificado, como ideología política que puede reflejar

la necesidad del desarrollo social y contribuir a su transformación a partir de la acción de los sujetos sociales que decidan un cambio positivo y progresivo, en dependencia de los intereses de clases que representan y defienden.

Legado y desafíos de la Teología de la Liberación

La Teología de la Liberación ha dejado un legado significativo en varios aspectos:

El compromiso con los pobres.

La solidaridad con los más desposeídos en los distintos países es un elemento primario de este compromiso, desarrollando acciones concretas de justicia social, a través del fomento de una fe religiosa revolucionaria. Esta teología también enfatiza la importancia de la solidaridad con los marginados y excluidos buscando promover la participación activa de los cristianos en los movimientos sociales y políticos que defiendan los derechos humanos, la justicia económica y la igualdad de oportunidades para todos en las diferentes sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Esta Teología argumenta que la fe cristiana debe ser entendida y practicada desde una posición revolucionaria de atención a los pobres y que la búsqueda de la justicia social constituye uno de los mensajes más importantes de Dios. Por lo tanto, sostienen que es una responsabilidad de los cristianos luchar contra el poder establecido que genera desigualdades y promover los cambios necesarios en la sociedad para alcanzar un mundo más justo.

Alcance de un objetivo de transformación social en las sociedades latinoamericanas: el campo.

Esta teología valoró las acciones y propone vías para eliminar la pobreza, transformar las condiciones de las sociedades latinoamericanas para lograr un mundo más justo, que dignifique a los pueblos, ante la avalancha del capitalismo neoliberal.

Desarrollo de una educación teológica de nueva magnitud político-social.

Esta concepción está ligada indisolublemente a la realidad social, las transformaciones, la acción contestataria a los poderes estatales para lograr que estos se concienticen con los cambios sociales, así como preparar líderes comprometidos con los sectores más humildes y con las causas justas.

Ejemplo de unidad para los movimientos sociales.

Con la actividad sistemática, la fe religiosa, la unidad en la diversidad y bajo el ejemplo de sus líderes y teóricos de la teología, ha promovido movimientos sociales por lograr reivindicar los derechos de los diferentes sectores de la sociedad.

Fortalecimiento del dialogo antirreligioso.

El desarrollo y fortalecimiento de la Teología de la Liberación ha propiciado que las diferentes religiones tradicionales busquen alianzas para poder enfrentar las injusticias sociales en la región latinoamericana y caribeña.

Influencia superior de la iglesia.

Se ha enriquecido la influencia doctrinal y práctica de la iglesia católica, concientizando a las masas en su lucha por las reivindicaciones sociales, así como influido en las organizaciones dentro de la comunidad eclesial. Esto significa que la justicia social debe ser vista desde una perspectiva teológica pero no solo como un ideal ético, sino que constituye una exigencia evangélica, lo cual implica acciones concretas para transformar las estructuras sociales, económicas y políticas que buscan perpetuar la pobreza de las naciones.

En resumen, la Teología de la Liberación ha desempeñado un papel importante en el pensamiento religioso y social latinoamericano, promoviendo la justicia social y la participación activa en la trans-

formación de la sociedad. Ella emerge como una respuesta de esta iglesia a la injusticia social y la opresión que sufren los pobres de nuestra América. Sus fundamentos se encuentran en la interpretación comprometida de los Evangelios y la defensa de la dignidad y los derechos de todos los seres humanos más desvalidos.

La Teología de la Liberación enfrenta varios desafíos en la actualidad:

Los nuevos contextos históricos.

Las instituciones tradicionales católicas, algunas protestantes y evangélicas, no han logrado satisfacer necesidades religiosas de estos creyentes, lo que se manifiesta en el decrecimiento de los católicos en el continente, no así de los protestantes.

Adaptarse a los nuevos contextos sociales y políticos, manteniendo su capacidad de respuesta a las nuevas formas de injusticia, y opresión y a las posiciones del capitalismo y desarrollo del imperialismo, a los problemas de la unidad, por sistematizar la integración y los nuevos métodos de lucha de las masas populares.

Incentivar la continuidad del diálogo entre creyentes y no creyentes, sin verticalismos, que puedan converger en una unidad política, independientemente de las diferencias en su concepción filosófica.

Actuales críticas y oposición.

Esta teología en pleno siglo XXI enfrenta críticas tanto internas como externas, que cuestionan los enfoques y los métodos utilizados en el siglo XX, considerando que no están en correspondencia con los actuales problemas que se visualizan en la región de América latina y el Caribe, así como se considera que el mayor énfasis en la justicia social puede desviar la atención de la esencia de la fe cristiana.

Integración de nuevas figuras.

Al lograrse una amplitud de las luchas emancipatorias se suman nuevos movimientos, como los ecologistas, feministas, igualdad de géneros y otras corrientes que abordan cuestiones de justicia desde nuevas perspectivas, con la cual esta Teología puede tener diferentes interpretaciones o no suficientes argumentos dentro de las organizaciones eclesásticas.

Sostenibilidad y apoyo.

Dado el desarrollo del pensamiento social, la revolución científico-técnica y las nuevas interpretaciones de la lucha, se hace difícil mantener el apoyo y la sostenibilidad de sus proyectos en un mundo donde los recursos pueden ser limitados o escasear dada las crisis cíclicas y las prioridades que cambian constantemente.

El evangelismo y su incremento, en cualquiera de sus manifestaciones, aunque sea para evitar el desarrollo de la Iglesia nueva, es utilizado para limitarla o contrarrestar a la TL; se manifiesta esta ofensiva de derecha contra los cristianos de izquierdas y apostando por la victoria de la derecha en los procesos electorales latinoamericanos.

En las nuevas condiciones de las relaciones internacionales, pudiera tenerse en cuenta la participación de todos los ciudadanos, sin distinción de credos, en la lucha por el logro de la unidad, independencia y soberanía de Nuestra América, como una necesidad histórica.

Ante la actual crisis global, sistémica y estructural que afecta al planeta, muchos teólogos no cuentan con las condiciones que favorecen su activismo, como en el pasado, por lo que sería factible monitorear cómo se manifiestan los nuevos actores sociales, ante la contraofensiva de derecha, que los inmoviliza y los silencia.

Formación y educación.

Se hace necesaria la formación de nuevos líderes y teóricos jóvenes y comprometidos con las raíces doctrinales de dicha Teología y llevar adelante su legado en contextos diversos y cambiantes.

Sería beneficioso monitorear el comportamiento de la Teología de la Liberación, sus móviles político-ideológicos, los cambios sustanciales de la región, el factor subjetivo en los movimientos sociales de esta geografía de influencia histórico-social; así como su posible contribución a la necesaria unidad de la región latinoamericana.

CONCLUSIONES

Esta corriente de pensamiento representa un avance en la reflexión crítica y práctica de los estudios bíblicos, es más evangélica y abierta; ella generó un proceso de desenmascaramiento del carácter opresivo y explotador de la religión; además reclama cambios que apuntan al progreso social, en una medida más significativa por el ideal de sociedad que defiende, con lo que se promueven actitudes participativas de la lucha, en función de la transformación social.

La diferencia de las ideas teóricas de los teólogos de la liberación latinoamericanos, en relación con la concepción dialéctico materialista del mundo, determinan aristas circunstanciales, pero no contradice la unidad de estos creyentes en la práctica política y la identificación en principios humanistas al abordar el proceso histórico y la realidad social de forma teórica; lo que se revierte en la asunción de esta con carácter constructivo, despojada de las divergencias que puedan existir entre ellos, al tratar de lograr el bien común para la humanidad; la definición y opción de la Teología de la Liberación por el pobre, la hace entrar en contradicción con la lógica de la estructura del capitalismo.

La Teología de la Liberación latinoamericana devino en un factor de enfrentamiento al fundamentalismo de derecha cristiano, lo que constituye una característica novedosa; esta se redimensionó, articuló y valora a partir de las luchas sociales en defensa de los oprimidos y de la búsqueda de las alternativas viables y se sistematizó un nuevo pensamiento teológico; se fortalecieron las comunidades cristianas

La experiencia que emana del activismo de estos creyentes comprometidos, como sujetos históricos de cambio del continente, pudiera constituir en la actualidad una fuerza motriz, con capacidad de transformar la realidad social en que viven, en nexos con su fe en la articulación con las organizaciones, movimientos y luchas sociales, con el fin de avanzar hacia un proyecto social emancipador compartido en las condiciones actuales.

Sin embargo, dada las nuevas condiciones en que se desarrolla esta doctrina religiosa, se necesita revisar su activismo, la creación de nuevas bases apostólicas y liderazgo juvenil, así como profundizar en la teoría doctrinal, atemperada a nuestros tiempos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- _____. (1979). 17 días de la Iglesia Latinoamericana. Diario de Puebla, México.
- _____. (1973). Líneas pastorales de la Iglesia en América Latina (7.^a ed.). Lima: CEP.
- _____. (1980). Teología cativerio o da libertação. São Paulo: Círculo de Livro, S.A.
- _____. (1985). La teología de la liberación: Implicaciones para la Iglesia y para el Marxismo. Santo Domingo: Ediciones de CEPAE.
- _____. (1987). La fuerza espiritual de la Iglesia de los pobres. San José: DEI.
- _____. (1998). Reconstrucción de la esperanza. San José: DEI.
- _____. (2003). La teología de la liberación y el marxismo ante los desafíos de la globalización neoliberal. En *Socialismo y religión: Selección de lecturas* (Tomo II). La Habana: Editorial Félix Varela.
- _____. (2009). ¿Cómo es que aún no entendéis?: Antología de textos teológicos (Vol. I). La Habana: Editorial Caminos.
- _____. (s.f.). La Iglesia Latinoamericana entre el temor y la esperanza. Bogotá.
- _____. (1980). Teología de lo político: Sus mediaciones. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- _____. (1982). Iglesia, carisma y poder. Santander: Editorial Sol Terrae.
- _____. (1994). Un siglo para el Amauta. La Gaceta de Cuba, 47-49.
- _____. (2003). Entre fundamentalismos y fanatismos religiosos. Cuadernos de Nuestra América, 16(31), enero-junio.
- _____. (2013). La teología de la liberación como hecho singular: Por una cultura de paz. VII Encuentro Internacional de Estudios Sociorreligiosos, La Habana, Hotel Nacional. (Formato digital) CVD Evento Internacional, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS). ISBN: 978-959-7226-05-5.
- _____. (2013). La teología de la liberación como hecho singular en las luchas latinoamericanas. Memorias de la XXV Jornada Científica Pedagógica de la Escuela Provincial del Partido de Pinar del Río. (Formato digital) CD IP-UCP Pinar del Río, Sello Editor Educación Cubana. ISBN: 978-959-18-0922-3.
- _____. (2014). La teología de la liberación: Por una cultura de paz. Evento Científico Nacional Aniversario 54 del Sistema de Instrucción Revolucionaria.

- _____. (2016). Religión y política: Por una cultura de paz. Periódico Abellarde, Puerto Rico, diciembre.
- _____. (s.f.). Un pensamiento teológico revolucionario. Material de las jornadas Camilo Torres (1971-1983). Matanzas: Centro de Estudios Consejo de Iglesias de Cuba.
- _____. (s.f.). El Vaticano y la administración Reagan. México: Claves Latinoamericanas, S.A.; Ediciones Nuevo Mar, S.A.
- Actualidad y futuro de la teología de la liberación. (2013). Recuperado el 25 de septiembre de 2022, de <http://www.periodistadigital.com/religion/opinion>
- Américo, F., & Sydow, E. (2016). Frei Betto: Una biografía. La Habana: Editorial José Martí.
- Antonchich, R., & Muñáis, J. M. (1986). La doctrina social de la Iglesia. Ediciones Paulinas, 14 de marzo. Colección Cristianismo y Sociedad.
- Arce, M. S. (1997). Las siete y las setenta veces siete palabras. La Habana: Editora Centro de Estudios del Consejo de Iglesias de Cuba.
- Assman, H. (s.f.). La fe de los pobres en la lucha contra los ídolos: La lucha de los dioses. San José, Costa Rica: DEI.
- Benjamín, F. (1997). Leonardo Boff: Semblanza, teología de la liberación. Madrid: Editorial Nueva Utopía.
- Betto, F. (1985). Fidel y la religión: Conversaciones con Frei Betto. La Habana: Oficina del Consejo de Estado.
- Betto, F., Boff, L., & Hart, A. (1989). La unidad de cristianos y marxistas: ¿Una utopía realizable? La Habana: Centro de Estudios sobre América.
- Boero, M. (1988). Ensayo en torno a la teología de la liberación. Cuadernos Hispanoamericanos, (No. 4), 20 de junio.
- Boff, L. (1979). Comunidad eclesial, comunidad política. Edición Vozes, Petrópolis, Brasil.
- Boff, L., & Boff, C. (1985). Libertad y liberación. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Bornet, H. (1977). Hacia una teología de la liberación. Revista Especializada del Centro de Estudio de Europa.
- Comas, B. (1993). Aproximación a la teología de la liberación. Tesis de pregrado. La Habana: Universidad Pedagógica "Enrique José Varona", Facultad de Ciencias Sociales.
- Escurre, A. M. (1982). La ofensiva neoconservadora: Las iglesias de USA y la lucha ideológica hacia América Latina. Madrid: IEPALA.
- Faber-Káiser, A. (1989). Jesús vivió y murió en Cachemira. Berlín: Ediciones CLIP S.A.
- Feldmann, C. (1994). Grandes cristianos de nuestro siglo: Testigos. Madrid: Editorial San Pablo.
- Fernández, M. (2005). Breve historia de España. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Fernández, R. (2005). La libertad religiosa en el marco de los derechos humanos. Colección Reflexiones (No. 3). CEA.
- Forcano, B. (1997). Leonardo Boff: Semblanza, teología de la liberación, proceso en Roma, textos básicos, entrevistas, situación actual. (s.l.): Editorial Nueva Utopía.
- Fuentes, R. (1998). La emergencia de un campo académico. México: (s.e.).
- Galeano, E. (2004). Las venas abiertas de América Latina. La Habana: Editorial Casa de las Américas.
- García, N., & Sotolongo, O. (2012). Subversión político-ideológica. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Gotay, S. (1985). La teología de la liberación: Implicaciones para la Iglesia y para el Marxismo. Santo Domingo: Ediciones de CEPAE.

Gutiérrez, G. (1985). Teología de la liberación: Perspectiva. Salamanca: Editora Sígueme.

López, E. (2003). La derecha religiosa y el fundamentalismo cristiano. Revista Temas, (No. 35), octubre-diciembre.

Lowy, M. (1999). Guerra de los dioses: Religión y política en América Latina. Madrid: Siglo XXI Editores.

Neoliberalismo y globalización: Selección temática 1991-1998. La Habana: Editora Política.

Platero, S. (2000). Globalización y reconversión religiosa: Un reto a la identidad latinoamericana. Cuadernos de Nuestra América, La Habana, 13(No. 25), enero-junio.

Platero, S., & Ramírez, J. (2001). La religión política en las condiciones latinoamericanas. Premio Ensayo en Estudios Americanos, julio 2000-junio 2001, 167-192.

Richard, P. (2004). Fuerza ética y espiritual de la teología de la liberación en el contexto actual de la globalización. La Habana: Editorial Caminos.

Sabater, V. (2003). Sociedad y religión: Selección de lecturas. La Habana: Editorial Félix Varela.

Santana, J. (2002). Mariátegui y el marxismo creador. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello.

Silva, S. (1974). La Iglesia protestante como agente de norteamericanización en Puerto Rico (1898-1917). San Juan: Universidad de Río Piedras.

Teología de la liberación. (s.f.). Free Ebooks. Recuperado el 25 de septiembre de 2021, de <http://www.ebook-browse.com>

Teología de la liberación: ¿El rostro eclesialístico del socialismo? Algunas reflexiones en torno a lo que une y separa al socialismo de la teología de la liberación. (2013). Recuperado el 25 de septiembre de 2021, de <http://www2.unicef2013>.

Torres, C. (1980). El hombre y su tiempo. La Habana: Editorial Caminos.

Trigo, P. (2005). ¿Ha muerto la teología de la liberación? Recuperado el 25 de septiembre de 2021, de <http://www.redicces.org.sv>.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA:

Belkiss Elena Comas Martínez: Conceptualización, Curación de datos, Análisis formal, Investigación, Metodología, Redacción – borrador original.

Mario Antonio Padilla Torres: Conceptualización, Análisis formal, Investigación, Metodología, Administración del proyecto, Supervisión, Validación, Redacción – revisión y edición.

FINANCIACIÓN

No existe financiamiento externo a los autores ni otros compromisos.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista

(por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



La Alianza del Pacífico y su relación con China y Estados Unidos (2012-2019): Metodologías del estudio y revisión historiográfica

The Pacific Alliance and its relationship with China and the United States (2012-2019): Study methodologies and historiographic review

M. Sc. Maitee Pérez Javier

Master en Historia Contemporánea. Profesora Auxiliar de la Universidad de La Habana, Cuba. ✉ mperezjavier25@gmail.com
com [0000-0002-9301-6022](tel:0000-0002-9301-6022)

Cómo citar (APA, séptima edición): Pérez Javier, M. (2025). La Alianza del Pacífico y su relación con China y Estados Unidos (2012-2019): Metodologías del estudio y revisión historiográfica. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 275-286. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14474351>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14474351>

RECIBIDO: 22 DE AGOSTO DE 2024

APROBADO: 15 DE SEPTIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN La creación de la Alianza del Pacífico en el 2012 constituye un suceso de la historia del presente. El análisis de las fuentes alrededor el tema reflejó un consenso a la hora de considerar las disputas por el Pacífico Americano como algo contemporáneo, incluso posterior a 1990. Los estudios sobre la creación de la Alianza se han realizado solo desde la perspectiva de los Estados que la integran y sus proyecciones, ya sea individuales o conjuntas, y no como un resultado de dos factores externos claves: el ascenso de China y el dinamismo asiático en general, y los cambios operados en materia de política exterior en las administraciones norteamericanas entre 2012 y 2019.

Palabras claves: historia del presente, historia global, hegemonía, interdependencia compleja, geopolítica

ABSTRACT *The creation of the Pacific Alliance in 2012 constitutes an event in the history of the present; the analysis of the sources around the subject reflected a consensus in considering the disputes over the American Pacific as something contemporary, even after 1990. Studies on the creation of the Alliance have been carried out only from the perspective of the states that comprise it and their projections, whether individual or joint,*

and not as a result of two key external factors: the rise of China and Asian dynamism in general, and the changes made in foreign policy in the North American administrations between 2012 and 2019.

Keywords: history of the present, global history, hegemony, complex interdependence, geopolitics

INTRODUCCIÓN

En junio del 2012 quedaba oficializada la Alianza del Pacífico. Con un matiz diferente, y como parte de un proyecto sustentado en las políticas neoliberales que propugnaban el liberalismo y la integración económica, se conformó por Chile, Colombia, México y Perú. A pesar de que una vez creada, los analistas la ubicaron rápidamente como parte de una estrategia estadounidense en el área, tras el rechazo casi unánime en la región latinoamericana al ALCA, en gran medida la creación de la Alianza fue una respuesta también de estos Estados a una política norteamericana casi ausente y a la necesidad de encontrar un camino en el regionalismo abierto como vía de desarrollo.

A propósito de lo anterior, la idea del Pacífico ampliado se retomó en un contexto marcado por una China que lideraba el proyecto del Sudeste Asiático, renovando y ejecutando lo iniciado por Japón en décadas anteriores en la región. El discurso inclusivo chino incentivó a las agendas latinoamericanas, interesadas en diversificarse económicamente y atraídas por el slogan del regionalismo abierto y la superación de las tradicionales relaciones Norte-Sur.

En general, estas cuestiones que estuvieron alrededor de la creación de la Alianza del Pacífico motivaron la elección del presente tema de investigación: La influencia de la política exterior de Estados Unidos en la relación de los países que integran la Alianza del Pacífico y China entre 2012 y 2019.

El espacio temporal de la investigación se encuentra en los márgenes de lo que consensualmente se define como Historia del Tiempo Presente (HTP). Esta tendencia de notable expansión a partir de finales

del siglo XX, forma parte del espíritu introspectivo que impregnó a los estudios históricos como resultado de las transformaciones acontecidas (Fazio, 2010).

La asunción de la HTP se solidifica como resultado de una necesidad de los historiadores de trabajar sobre las problemáticas inmediatas, convirtiendo su presente en un campo de los estudios históricos, en la medida en que las sociedades modernas como colectividades industrializadas exigen respuestas rápidas a sus múltiples preocupaciones que no se asocian con el pasado sino con su presente histórico más inmediato, asignándole un elevado valor a las estructuras de las relaciones entre las diferentes instancias de la sociedad en una perspectiva global.

Esta idea anterior es sustentada por Paul Ricoeur, cuando explica que “el corazón de la propuesta consiste en trabajar sobre el componente espacio temporal, no puede realizarse en una única dimensión, se requiere lo que definió Jacques Reuel un denominado juego de escalas con permanentes tránsitos del nivel local al global del global al local y sus compenetraciones” (Ricoeur, 2002).

DESARROLLO

Hacer historia del tiempo presente implica inmiscuirse en un terreno que carece de la distancia para un estudio progresivo, al punto de que algunos la definan como historia inacabada. Su tipología presupone el trabajo con otro tipo de documentación, procedimientos y métodos en la medida en que la información digitalizada se convierte en la fuente principal de la tendencia como resultado de la informatización del trabajo histórico. Los archivos son relegados, y el internet en toda su dimensión cobra vida: titulares, entrevistas a expertos, sitios

estadísticos, sitios oficiales, plataformas de debate académico, artículos de revistas online, fuentes todas sobre las que se construye la historia del tiempo presente.

La inserción en este tipo de tendencia de hacer historia implica, además, el uso de una variedad de métodos que estriban alrededor de las ciencias en un sentido dialéctico y enriquecedor. El histórico lógico y el comparativo se auxilian del método de la medición, con el objetivo de obtener información no solo cualitativa sino también cuantitativa sobre los volúmenes relacionales (comercio, inversiones, exportaciones, importaciones, etc).

Otra de las tendencias de hacer historia que se encuentra relacionada con la lógica de la investigación es la historia global en sus diversas vertientes: la historia global concebida como la historia de todo, como la historia de las conexiones o como una historia basada en el concepto de la integración (Conrad, 2017).

En ese sentido, las características del estudio se encuentran más cercanas a la última vertiente, la historia basada en el concepto de integración en tanto se ocupa de aquellos modelos de intercambio que han sido de carácter regular y sostenido: los intercambios capaces de influir profundamente en la conformación de las sociedades. Siempre ha habido relaciones transfronterizas, pero su realización e impacto dependían del grado de integración sistemática en una escala global.

La historia global se interesa por destacar las interconexiones e interdependencias del mundo y comparte junto a la historia del tiempo presente su carácter interdisciplinario, el uso de las escalas de observación (Aguila, 2015) para un mayor entendimiento lo que permite relativizar los referentes nacionales y desafiar las concepciones eurocéntricas.

El objeto de estudio que contempla la influencia de los cambios operados en la política exterior de uno de los espacios de mayor alcance global (Estados

Unidos) en la relación de un bloque (Alianza del Pacífico) con otro actor internacional como es China, definitivamente implica un uso de las escalas de observación, la interdisciplinariedad como soporte de un conocimiento más objetivo, así como el grado de integración que aporta la historia global en la medida en que el reconocimiento de las independencias y las interconexiones a nivel global constituyen a priori el soporte sobre el que descansa una investigación de este tipo.

Enfoques aplicados, metodologías, conceptualizaciones

Ahora bien, es importante destacar que las dinámicas del estudio implicaron el uso de una serie de metodologías adyacentes a estas formas modeladas de hacer historia, como la aplicación de los análisis del sistema-mundo de Immanuel Wallerstein, ya que la esencia del objeto de investigación implica el estudio de tres componentes (Estados Unidos, Alianza del Pacífico y China) y demandó la aplicación de este enfoque dado el carácter complejo al conjunto de variables a observar.

Para Wallerstein el sistema-mundo es "una zona espacio-temporal que atraviesa múltiples unidades políticas y culturales, una que representa una zona integrada de actividad e instituciones que obedecen a ciertas reglas sistémicas. De hecho (...) el concepto fue aplicado inicialmente al sistema-mundo moderno, el cual, se argumenta toma la forma de una economía-mundo" (Wallerstein, 2005).

De igual manera, la distribución que hace a lo interno del sistema-mundo distinguiendo cuatro áreas: centrales, semiperiféricas, periféricas y arena exterior. El centro concentra procesos productivos relativamente monopolizados. Las zonas periféricas realizan procesos caracterizados por mayor competencia y libre mercado. Las zonas semiperiféricas reúnen procesos de uno y otro tipo, en tanto la arena exterior realiza actividades que no tienen mayor relación con los procesos del sistema-mundo (Wallerstein, 2005).

En sentido general, las teorías de Wallerstein han influido en numerosas áreas de las ciencias sociales contemporáneas como resultado de su estudio de la historia contemporánea y de una detallada crítica del capitalismo global. Su enfoque se inscribe entre los denominados neomarxistas. En ese sentido, la corriente adopta la noción de sistema con un abordaje multidisciplinario, que rompe la tradición de estudios fragmentados en disciplinas separadas. Rechaza la división entre economía, ciencias políticas o sociología y construye sus conceptos auspiciando la reunificación de las ciencias sociales basándose en el llamado braudeliano abrir las ciencias sociales (Braudel, 1968). En gran medida, los análisis de Immanuel Wallerstein son mucho más cercanos al materialismo histórico que a las metodologías de la historia global, en la cual muchos estudiosos suelen ubicarlos.

Del modelo teórico a la praxis ajustada

Partiendo de que no estamos en presencia de sistemas relacionales simples, fue necesario complementar el análisis del materialismo histórico con el enfoque de la teoría evolutiva compleja (Lorenzana, 1990) aplicado a las relaciones internacionales, específicamente a las de carácter triangular. Esto implica el análisis de un sistema-mundo donde se crean estructuras entre el Núcleo (Estados Unidos) y su periferia (Alianza del Pacífico) que pueden ser alteradas ante la aparición de un actor (China) que pudiera contrapesar las estructuras relacionales previamente existentes.

A este aspecto en particular se deriva la siguiente explicación. Cuando nos referimos a esta relación no estamos viendo estos espacios por separado, son como componentes de un sistema cuyo núcleo está constituido por Estados Unidos y su complejidad normativa, institucional y económica; los países que integran la Alianza, como una periferia de este núcleo de donde emanan toda una serie de informaciones normativas y características reproducibles y por último un actor externo: China. Ahora bien, su carácter externo es meramente organiza-

tivo, en tanto el acercamiento a China es resultado de fracturas y dispersión en la política de ese núcleo que tiene a su vez otros sistemas relacionales en los que influye en modo boomerang.

De acuerdo con este modelo teórico, se asumiría el enfoque de desarrollo de Juan Manuel Álvarez Lorenzana, que plantea que existen tres fases en la estructura de desarrollo. Una primera fase que denomina “Expansión Combinatoria”, donde el sistema se construye a partir de la interacción entre sus componentes y entre estos a su vez con su medio; una segunda definida como “Condensación Generativa”, en la cual el sistema ha alcanzado su máximo de desarrollo y se generan agrupaciones débiles y en interacción con el medio, lo que marcaría una especie de fractura con vistas a la formación de un nuevo sistema entrando en lo que el autor determina como “Conservación de la Información”, donde el resultante generado por el sistema en descomposición se transfiere al generado a través de su transformación en estructura dentro de los componentes que se integran (Lorenzana, 1990).

Podemos ajustar esta evolución entre las partes al modelo que propone el analista español, teniendo en cuenta que el sistema al cual nos referimos ha pasado por cada una de estas estructuras de desarrollo. En primer lugar, pudiéramos definir como fundacional, centrada en los márgenes del siglo XIX y principios del XX con la reconfiguración de América Latina no ya como una esfera de simple interacción sino como una esfera de influencia del núcleo central: Estados Unidos, de donde emanan un conjunto de reglas y preceptos, códigos que solidifican el vínculo núcleo-periferia en un medio que favorece esta asimilación.

Luego, asistimos a un momento definido como Condensación Generativa, donde esta relación alcanza su máxima expresión, concretada en acciones que son expresión de la interdependencia. A esto se le suma que uno de los componentes alcanza su máximo desarrollo como parte de una serie de sucesos globales que afectan la dinámica relacional, crea

nuevas esferas de interacción y se aleja relativamente del equilibrio del sistema, en la medida en que Estados Unidos se convierte en un poder dominante no solo en el área sino a nivel global, lo cual generará relaciones más diversas, pero que no es indicativo de fuerza, sino de un progresivo debilitamiento por alejarse de ese sistema que él ha constituido como base de su poderío hegemónico ampliado.

No en balde, y como parte de ese alejamiento y dispersión paulatina, no puede impedir que el sistema establezca nuevas conexiones sobre la base de las estructuras debilitadas; en este punto exacto se imbrica nuestro objeto de estudio, donde asistimos a una reconfiguración del sistema, donde la política norteamericana ha debilitado el nexo con sus tradicionales aliados y en este caso, a pesar de que nos referimos esencialmente a los países de la Alianza del Pacífico ha sucedido de manera similar en otros subsistemas a los cuales pertenece, tal vez no como núcleo, pero sí como un componente determinante. Debido a esto poderes externos como China han aprovechado la coyuntura para acercarse a un sistema del que fue parte importante y que se desintegró debido al accionar de otros poderes paralelos al área.

Los países de la Alianza del Pacífico, a su vez, no reconocen esta inmersión como algo nuevo, sino que reactivan su memoria histórica e intentan crear una nueva legitimidad, para que este componente pueda ser asimilado por el sistema bajo el conjunto de normas que le han sido legadas por un núcleo inconforme con la pérdida de poder, y que tratará de fortalecer las relaciones en descomposición, para que esa nueva conexión que se genera en el marco de su tradicional organización se desarrolle bajo el respeto de los fundamentos jerárquicos de la misma.

De lo anterior, sobresale que la investigación tiende a asumir una serie de categorías asociadas con las relaciones internacionales, entre las que destacan: las relaciones triangulares, la interdependencia

compleja, geopolítica, hegemonía, las relaciones Sur-Sur, las relaciones Norte-Sur, definiciones que legitiman la complejidad conceptual del estudio.

Acercamientos transdisciplinarios al tema: la justificada diversidad

Un estudio de este alcance, y centrado en lo que se denomina HTP, engloba una diversidad de bibliográfica donde hay un predominio de las fuentes hemerográficas, los sitios web y páginas oficiales, que brindan información estadística que constituye el soporte cuantitativo de la investigación y favorece la objetividad de la misma. Los enfoques sobre el tema son diversos, debido a la naturaleza transdisciplinaria del mismo.

En ese sentido, los análisis del economista chileno Francisco Urdinez con su obra *Las relaciones triangulares: Sobre cómo la hegemonía de Estados Unidos ha condicionado la asertividad china en América Latina*, son evidencia de la preocupación en la academia latinoamericana sobre la relación dual que se establece. El autor utilizó presupuestos de corte histórico para el análisis de tres regiones geográficas, con un loable aprovechamiento del método comparativo.

En esta línea de análisis podemos ubicar las investigaciones de José Briceño *Post- Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide* (Briceño, 2017) y de Pía Riggirozi *Reconstructing Regionalism: What does development have to do with it?* y *Reterritorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina* (Riggirozi, 2012), investigaciones que fueron más allá de los análisis desde la economía. Se adentraron en cuestiones de la geopolítica vista desde el escenario del Sur, así como la adopción del regionalismo abierto como un instrumento frente a la dependencia.

A la luz de este enfoque económico, se desarrollaron estudios actualizados como *Free Trade Agreements Hegemony or Harmony* (Corbin & Perry, 2019) de

Lillian Corbin y Mark Perry, *Free Trade Under Fire* (Irwin, 2015), *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order* (Cooley & Nexon, 2020). Estos estudios ejemplificaron las problemáticas a lo interno de la política norteamericana respecto al Libre Comercio, las divisiones sobre su asunción, así como los límites que deberían ser fijados. Estas investigaciones ayudaron, además, a dilucidar los factores domésticos que incidieron en la proyección de la política norteamericana hacia América, y los dilemas que enfrenta el Congreso cuando de la ampliación o la restricción del Libre Comercio se trata.

De igual manera, *The Pacific Alliance in a World of Preferential Trade Agreements: An Introduction* (Sauve, Polanco, & Alvarez Zarate, 2019), investigación conjunta publicada en el 2019, constituyó la más actualizada contribución al tema desde la perspectiva económica. La obra recogió de manera detallada las potencialidades y debilidades de la Alianza de cara a los acuerdos preferenciales de comercio firmados hasta esa fecha, las relaciones comerciales con terceros poderes y la asimetría de las mismas como resultado de la diferenciación económica a lo interno del bloque.

Por otra parte, con un enfoque desde las relaciones internacionales se escribieron las obras *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales* (Buelvas, 2015) y *The Pacific and its economic impact regional trade and investment. Evaluation and perspectives* (Duran Lima & Cracau, 2016). Ambas contribuciones analizaron desde una perspectiva muy completa no solo las potencialidades de la Alianza y su impacto en la agenda regional sino también sus retos a lo interno, como son los dilemas en la asunción de lo supranacional, las diferencias económicas de sus miembros, los niveles de comercio entre las partes, los déficits comerciales con poderes extra-regionales y la protección a la propiedad intelectual, entre otros.

Otra obra ajustada a este enfoque fue *The Pacific Alliance: between the geopolitics of China and the*

United States (Correa, 2016), la cual es una de las aproximaciones directas a la temática en cuestión. Aunque cierra el estudio en el año 2014, a solo dos años de la creación del proyecto, ya los autores dilucidaban los dilemas de la competitividad entre los poderes adyacentes a la región. Esta investigación resultó muy atractiva porque enmarcó los antecedentes, no solo del proyecto, sino también aquellos relacionados con el posicionamiento de los poderes extra-regionales y las estrategias de acercamiento.

En Cuba, los estudios sobre el tema en el periodo de estudio han estado asociados en su mayoría al Centro de Investigación de Política Internacional (CIP); artículos como *Relaciones China-América Latina y el Caribe: por un futuro mejor* y *El yuan y su futuro en las finanzas internacionales*, del investigador Eduardo Regalado Florido profundizaron mucho más en la perspectiva que China tiene hacia América que a la inversa.

Desde una perspectiva esencialmente histórica, la investigación en curso tiene el antecedente de la obra compartida de las historiadoras María Teresa Montes de Oca Choy y Janet Jiménez, *Asia-Pacífico y los problemas del desarrollo* (Montes de Oca Choy & Jiménez, 2015), en acápites como: *El giro de China hacia América Latina y el Caribe: retos, proyecciones y ejes para una posible complementación*, y *El lugar de China en la creación de un orden internacional que favorezca al Tercer Mundo*. El grupo BRICS y la cooperación Sur-Sur evidencia el tratamiento histórico de la cuestión, aunque de manera tangencial.

La Alianza del Pacífico y su relación con China y Estados Unidos (2012-2019): aspectos esenciales de su interacción comercial

El siglo XXI permitió la creación de un nuevo sistema de alianzas cuyos basamentos se articularon dependiendo de las políticas públicas gestadas en cada uno de los actores internacionales de peso. Décadas de fehaciente unipolaridad no han impedido el desarrollo de nuevos centros de poder que con-

quistan espacios y generan competencia en áreas de histórica influencia de los poderes tradicionales.

En el espacio latinoamericano, los estados buscaron contrarrestar la influencia norteamericana diversificando sus lazos comerciales. Sin embargo, cualquier análisis de la realidad regional no puede minimizar la existencia clave del vecino del norte y la naturaleza triangular de cualquier nueva alianza comercial que se geste.

La promoción del regionalismo abierto, apuntalado con la firma en el 2011 de la Alianza del Pacífico (AP) con espacios sobresalientes en el área de Latinoamérica como Perú, Chile y Colombia supuso la adopción por parte de los países miembros de políticas comerciales orientadas hacia la promoción de las exportaciones, el compromiso con la inserción internacional y el libre comercio, donde se mezclaron políticas internas que buscaban consolidar la competitividad de los sectores productivos, promoviendo el abaratamiento de las importaciones por medio de medidas unilaterales de disminución de aranceles, así como la creación de espacios de libre comercio con otras economías.

A pesar de ese compromiso con el libre comercio, sus economías no podían ser consideradas como diversificadas (a excepción del caso chileno y, en menor medida del caso peruano), y se evidenciaba en ellas una concentración de su comercio en los mercados de Estados Unidos y los países que integran la Unión Europea.

Precisamente, el comercio intrarregional entre esos cuatro países era escaso, aunque sus flujos han experimentado un importante crecimiento en la última década, como consecuencia de un crecimiento económico generalizado en la región, producto, a su vez, de la demanda creciente de materias primas por parte de China. La rivalidad de las economías, más allá de su complementariedad supuso, desde los inicios, una dificultad para mejorar los indicadores de comercio intraindustrial y, por ende, del comercio intrarregional.

Sin embargo, su meta de penetrar el mercado de Asia-Pacífico logró atraer iniciativas que promoviesen un encadenamiento productivo regional. En poco tiempo, los cuatro países miembros alcanzaron acuerdos significativos para liberar el comercio entre ellos. También avanzaron en esquemas de cooperación novedosos y no solamente económicos, como fondos comunes, becas para estudiantes, embajadas comunes y un parlamento, entre otros. Las exportaciones de sus miembros constituían para el año 2016 el 56% del total de las provenientes de América Latina (Duran Lima & Cracau, 2016).

Esta idea del Pacífico ampliado fue precisamente una opción muy puntual para México, una de las economías del bloque, de cara a una nueva etapa de sus relaciones con Estados Unidos. México buscó un acercamiento con los procesos de integración en América Latina por tres razones: la primera porque el país necesitaba establecer contrapesos por la desigual relación comercial con Estados Unidos. En segundo lugar, el gobierno mexicano no quiso que el país se quedara aislado de los procesos de integración latinoamericanos y al mismo tiempo de sus opciones de liderazgo regional. Y, por último, unirse a la AP ayudaría a reducir las críticas de los grupos nacionalistas por la renegociación del TLCAN. De igual manera, la AP podía seguir contribuyendo a acentuar o mantener el superávit de México con los otros tres países, diversificar exportaciones respecto a otros compradores tradicionales cuyas compras tienden a decrecer (Estados Unidos y Canadá) y reforzar lazos diplomáticos con los países que le resultan más próximos en la escala de valores políticos (Pastrana, 2015).

México buscaba que la AP constituyese un “puente” en un escenario donde parecían acentuarse las críticas latinoamericanas al papel de Estados Unidos en el hemisferio, a la apertura económica asimétrica Norte-Sur y a los organismos internacionales donde Washington había tenido una particular influencia como: la OMC, el FMI y el Banco Mundial.

En ese sentido, el desarrollo de la AP se enmarcaba en un momento en que la política de la adminis-

tración Obama recibía críticas hacia la política permisible respecto a China y los intentos fallidos de la política del rebalance. Fue precisamente durante los últimos años de su mandato que la economía china adquirió una consolidación de carácter global, en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) y pasaba a ser considerada la más grande economía, ubicándose a su vez no solo entre los primeros tres socios comerciales de casi todos los países del mundo, sino que desplazaba a Canadá y se convertía en el primer socio comercial de Estados Unidos (Auslin, 2020).

De acuerdo con lo anterior, la AP y sus miembros debían sortear sus históricas relaciones, en el caso de Perú y Chile con una proyección al Pacífico sin sujeciones extremas al norte y en el caso de México y Colombia sí estaban arraigadas a Estados Unidos, y al mismo tiempo intentar evaluar las opciones que el Pacífico brindaba de la mano de una China que avanzaba como parte de las propias readecuaciones que sufría la política norteamericana, como resultado de los cambios de administración.

En materia comercial, la relación de los miembros de la AP con China y Estados Unidos entre 2012 y 2019 cambió progresivamente; en el año 2012 las exportaciones desde México hacia China eran de 5.94 MM y entre los productos fundamentales figuraban no solo metales como el cobre y sus derivados en casi más de 30 por ciento de las exportaciones, el petróleo constituía otro de los productos exportados, sin embargo, para el año 2020 las mismas excedían los 9 MM y ya el petróleo no formaba parte de la lista como resultado de la renovación del TLCAN, devenido USCAMEX a la llegada de Donald Trump. Las cláusulas anti-chinas se visualizaron en la relación comercial de ambos actores: México y China. Sin embargo, en cuanto a las importaciones que México hizo desde China durante las fechas, sufrieron un cambio mucho más notable, no solo crecieron de 39 MM en 2012 a más de 59 MM en 2020, sino que el superávit favorable a China hizo temblar la estructura del TLCAN. En 2012 México alcanzó una cifra récord de más de 27 millones de dólares de

déficit comercial con el gigante asiático. Desde los círculos académicos mexicanos iniciaron una serie de investigaciones que pretendían presionar al gobierno respecto a la desigual relación comercial entre ambas economías.

Por otra parte, en el caso de Colombia, entre las principales motivaciones para insertarse en la AP no solo fue la afinidad ideológica con los países involucrados sino la posibilidad de internacionalizar su economía, reduciendo la demanda de bienes y servicios de los mercados históricos: la Unión Europea y Estados Unidos, accediendo a otras áreas más dinámicas en su crecimiento como lo es el Asia-Pacífico. Entre los principales actores internos interesados en el avance del proceso estuvieron la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) y la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), ambas organizaciones atraídas por la posibilidad real de incrementar la capacidad exportadora de las empresas colombianas, la atracción de la Inversión Extranjera Directa desde Asia, así como el hecho de que pertenecer a la AP favorece su ingreso tanto a la APEC como al Tratado Transpacífico (TTP).

Como parte de los avances de la AP en materia comercial, Colombia ha diversificado sus socios comerciales; en el año 2010 más del 50% de su comercio de exportación se establecía con Estados Unidos y los países que forman parte de la Unión Europea, del cual el primero de estos constituía el 41%, sin embargo en el periodo de investigación en curso 2012-2019, entre Colombia y Estados Unidos disminuyen las exportaciones de 34.7% del total del comercio exportador a un 30.2%, al mismo tiempo en que espacios como China, que en el 2010 ocupaba solo un 4.91% de las exportaciones colombianas, durante el periodo estudiado Colombia duplica las cifras del comercio exportador con China, de un 5.17% en 2012 pasa a ocupar un 11.31%. Asia Pacífico desbancó el segundo puesto de la Unión Europea teniendo a China en la primicia. De igual manera, este fenómeno se pone en evidencia en las importaciones colombianas en tanto las mismas solo aumentan desde Estados Unidos en menos de

1% entre 2012 y 2019 mientras que las provenientes de China aumentan durante esta etapa en más de un 5% (Complexity, The Observatory of Economic Complexity, 2024).

Es importante destacar que los cambios tanto en México como en Colombia fueron más evidentes ya que son espacios que concentran sus relaciones comerciales en Estados Unidos, el primero de ellos auspiciado por su propia ubicación geográfica y el histórico nexo a través del TLCAN y Colombia como una condición de la seguridad regional, por lo cual la ampliación hacia el Pacífico y sobre todo el acercamiento hacia China, tanto de su comercio de importación como el de exportación, forma parte de un progresivo cambio en las cadenas de producción global, al mismo tiempo en que el propio Estados Unidos sufre como resultado del dinamismo chino. Durante el periodo 2012 al 2018 las exportaciones e importaciones norteamericanas hacia y desde China habían aumentado, de hecho, las importaciones desde China llegaron a ocupar un pico del 20% del total de importaciones de EE.UU. Para el año 2019 con la llegada de Donald Trump, los inicios del proteccionismo unido a la guerra comercial provocaron que las mismas descendieran en un 2%. A partir del 2019, la administración norteamericana se enfoca en la renegociación del TLCAN y su rápida negociación se va evidenciando en un aumento progresivo de las importaciones desde México, las cuales pasan de ser un 12.9% a ocupar un 15% de las importaciones netas de EE.UU.

Ahora bien, si mercados de cercanía tradicional con Estados Unidos, se ven influenciados por la presencia China en Latinoamérica, ¿qué sucedería entonces con los otros dos países de la AP cuya imbricación con el Pacífico no es nueva como tampoco lo es la idea del regionalismo abierto? Son países que se han constituido como puentes y plataformas de diálogo con Asia-Pacífico. Por ejemplo, para Chile, país que no es miembro pleno ni de Mercosur o de Unasur y solo es socio del organismo, es un espacio para el cual lo global es su prioridad, de ahí su inserción en la APEC así como al TTP. Concentra el

60% de su comercio exportador en los países de la APEC y este mecanismo representa el 50% de las inversiones extranjeras directas en Chile. Sin diversificar o extender su oferta exportadora se concentró más en diversificar los mercados de destino. Para Chile es importante no poseer ningún socio comercial que represente más del 50% del intercambio de bienes y servicios (Pastrana, 2015).

A propósito de lo anterior, en materia comercial en cifras, en el periodo abordado 2012 al 2019, no es Estados Unidos el mayor receptor de las exportaciones chilenas sino China, y mientras las mismas solo aumentaron en los siete años en menos de un 2% hacia Estados Unidos, hacia China aumentaron en casi un 8%; para el año 2019 el mercado chino recibe más de un 30% de las exportaciones netas que Chile emite mientras Estados Unidos solo recibe un 14%. En materia de importación, el desplazamiento es más evidente, si bien en el año 2012, Chile importaba casi un 25% desde Estados Unidos y menos de un 20% desde China, para el año 2019 esta dinámica se había invertido, se importaba desde China un 23% del total neto de importaciones y se daba una brusca disminución de las importaciones desde EE.UU., el cual pasaba a ser de solo un 20.9%.

De igual manera, este fenómeno se repite en el caso peruano, el cual constituye el principal receptor de la inversión extranjera directa de la AP. Entre 2012 y 2019 las exportaciones hacia Estados Unidos decaen de un 14% a un 12%, mientras que hacia China aumentan exponencialmente de un 16.7% a un 29%; un tercio de la exportación peruana se realiza a China. Por otra parte, las importaciones solo aumentaron en menos de un 2% hacia Estados Unidos, de un 19.8% a un 21.6%, mientras que el comercio importador desde China aumenta en un 7% y pasa de 17.5% en 2012 a un 24.6% en 2019.

Esta dinámica no es sorprendente en tanto Chile y Perú tienen redes de comercio mucho más diversas que Colombia y México, este último tiene una enorme capacidad global pero la cercanía al mercado norteamericano así como las renegociaciones del

USCAMEX hace poco posible la posibilidad de una disminución de la presencia de EE.UU. como socio mayoritario del comercio, en tanto ambos son espacios complementarios y que actualmente compiten junto a China en sus propios mercados. Para México, China no es solo vista como un actor extra-regional que puede solventar la dependencia a las dinámicas de la economía norteamericana sino que es al mismo tiempo visto como un fuerte competidor en su mercado más cercano, Estados Unidos.

Ahora bien, la llegada de Donald Trump y la asunción de un proteccionismo que derivó en la salida abrupta del TPP eclipsó la agenda comercial mexicana. Estos cambios fueron seguidos de un discurso agresivo hacia México sobre las debilidades del estado mexicano para controlar la frontera. La decisión de la administración mexicana de mantenerse en el acuerdo demostró independencia y afán por mantener el camino iniciado hacia el Pacífico. En abril de 2018, México ratificaba el nuevo Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) sin Estados Unidos, lo cual implicaba una apuesta por hacer valer la soberanía mexicana en materia comercial y de política exterior. Y posteriormente lo hacían Perú y Chile, o sea tres de los miembros de la AP forman parte del ambicioso proyecto de regionalismo abierto.

Sin embargo, lo que mayor impacto tuvo en las relaciones comerciales del bloque luego del cambio de administración en EE.UU., fue la renegociación del TLCAN, el cual empezó a denominarse USCAMEX e incluía una serie de cambios ajustados al proteccionismo norteamericano y que no fueron en absoluto, favorables a México. La cláusula 32 que muchos analistas consideraban fue hecha precisamente hacia China, constituyó un reconocimiento directo de la competitividad china con Estados Unidos, en franco proceso de una delineada guerra comercial por parte de Estados Unidos y que terminó por afectar la economía norteamericana, incapaz de reconocer los lazos de interdependencia a los cuales había llegado con el gigante asiático.

CONCLUSIONES

Los estudios sobre la creación de la Alianza se han realizado solo desde la perspectiva de los Estados que la integran y sus proyecciones, ya sea individuales o conjuntas y no como un resultado de dos factores externos claves: el ascenso de China y el dinamismo asiático en general, y los cambios operados en materia de política exterior en las administraciones norteamericanas entre 2012 y 2019, lo cual se ha hecho visible sobre todo en el terreno comercial. El avance o retroceso de las relaciones de la AP con China se ha visto influenciado por las presiones norteamericanas y sus objeciones a un aumento de la presencia china en el área, que considera de expansión natural.

Es importante mencionar que de manera directa no existe un acercamiento a la temática desde la perspectiva de la historia. Sobresalen los enfoques de economistas, politólogos, estudiosos del Derecho internacional, entre otros. Esto demuestra la aún presente reticencia por parte de los historiadores para asumir nuevas tendencias en hacer historia y en los enfoques que la academia muchas veces considera alejados de su marco temporal, con procedimientos, técnicas y métodos cuya lógica se deriva de la influencia transdisciplinaria de la fusión de las ciencias, y los avances del quehacer del historiador del siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguila, G. (2015). Las escalas de análisis en los estudios sobre el pasado reciente: a modo de introducción. *Avances del CESOR*, 91-96.
- Auslin, M. R. (2020). *ASIA'S NEW GEOPOLITICS*. California: Hoover.
- Braudel, F. (1968). *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Briceño, J. (2017). *Post- Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific- Atlantic Divide*. New York: Routledge Editors.

Buelvas, E. P. (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Complexity, T. O. (28 de 09 de 2024). Obtenido de The Observatory of Economic Complexity: <https://oec.world>

Complexity, T. O. (20 de 09 de 2024). The Observatory of Economic Complexity. Obtenido de <https://oec.world/en/profile/country/col?yearSelector1=2019&yearlyTradeFlowSelector=flow1>

Conrad, S. (2017). *Historia Global. Una nueva visión para el mundo actual*. Barcelona: Edición Crítica.

Cooley, A., & Nexon, D. (2020). *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order*. New York: Oxford University Press.

Corbin, L., & Perry, M. (2019). *Free Trade Agreements Hegemony or Harmony*. Singapur: Springer Nature.

Correa, M. A. (2016). The Pacific Alliance: between the geopolitics of China and the United States. México y la Cuenca del Pacífico, 19-52.

Duran Lima, J., & Cracau, D. (2016). The Pacific and its economic impact regional trade and investment. Evaluation and perspectives. Chile: Serie Comercio Internacional (CEPAL).

Fazio, H. (2010). *La historia del tiempo presente: historiografía, problemas y métodos*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Irwin, D. (2015). *A Free Trade Under Fire*. New Jersey: Princeton University Press.

Lorenzana, J. Á. (1990). *Las Relaciones Internacionales en el contexto de la historia. Un caso de sistemas evolutivos jerárquicos*. Madrid: Editorial de la Universidad Complutense de Madrid.

Montes de Oca Choy, M., & Jiménez, J. (2015). *Asia-Pacífico y los problemas del desarrollo*. La Habana: Editorial Félix Varela.

Pastrana, E. (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Ricoeur, P. (2002). *La memoria, la historia, el olvido*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Riggirozi, P. (2012). Reterritorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. Springer, 17-39.

Sauve, P., Polanco, L., & Alvarez Zarate, J. (2019). *The Pacific Alliance in a World of Preferential Trade Agreements: An Introduction*. New York: Springer International Publishing.

Urdinez, F. (2017). Las relaciones triangulares: sobre cómo la hegemonía de Estados Unidos ha condicionado la asertividad china en América Latina. Mexico: Paper REDCAEM.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. México: Editorial Siglo XXI.

CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un


repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



La diplomacia cultural China. Breve acercamiento a la Iniciativa de la Franja y la Ruta

China's cultural diplomacy. A brief approach to the Belt and Road Initiative


Sarah Aylin Noa Ramírez*

Estudiante de cuarto año de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García". La Habana, Cuba. ✉ sary0405ramirez@gmail.com  [0009-0003-3820-3575](https://orcid.org/0009-0003-3820-3575)

Jany de los Ángeles Bacaro Ledo

Estudiante de cuarto año de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García". La Habana, Cuba. ✉ janyandemil@gmail.com  [0000-0003-1086-4091](https://orcid.org/0000-0003-1086-4091)

Dra. C. Anna Lidia Beltrán Marín*

Doctora en Ciencias. Profesora Titular del Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García". La Habana, Cuba. ✉ annalidiabeltranmarin@gmail.com  [0000-0002-9527-0083](https://orcid.org/0000-0002-9527-0083)

*Autor para la correspondencia: annalidiabeltranmarin@gmail.com, sary0405ramirez@gmail.com

Cómo citar (APA, séptima edición): Noa Ramírez, S. A., Bacaro Ledo, J. de los Á., & Beltrán Marín, A. L. (2024). La diplomacia cultural China. Breve acercamiento a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 287-298. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14474445>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14474445>

RECIBIDO: 15 DE AGOSTO DE 2024

APROBADO: 1 DE OCTUBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN La cultura es el resultado de la evolución de las costumbres, las tradiciones y las experiencias de los seres humanos a lo largo de la historia. Por ello, la conformación de las identidades nacionales distintivas entre las regiones y entre los países en menor escala, posee al elemento cultural en común, pero a la vez diferenciador. En consecuencia, para los Estados, esta constituye un elemento clave en su política exterior, debido a las potencialidades que brinda para impulsar, fomentar y preservar las relaciones interestatales, así como la comunicación entre las personas. En este sentido, la diplomacia cultural afianza su rol en las

relaciones internacionales modernas, debido a que, más allá de responder a la política exterior de una nación, también permite que múltiples actores se involucren en la difusión de la cultura. Este trabajo profundiza en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, promovida por la República Popular China. Si bien la Iniciativa posee a la economía como centro de sus acciones, la tecnología, la protección del medio ambiente, el fomento del entendimiento mutuo y la cultura son elementos claves que la caracterizan.

Palabras Clave: Diplomacia cultural, Iniciativa de la Franja y la Ruta, República Popular China

ABSTRACT Culture is the result of the evolution of human beings' customs, traditions and experiences throughout history. For this reason, the shaping of distinctive national identities between regions and between countries on a smaller scale has a cultural element in common, but through differentiation. Consequently, it constitutes a key element in the foreign policy of States because of the potentialities it offers to boost state relations as well as communication between people. In this sense, cultural diplomacy strengthens its role in modern international relations because, beyond responding to a nation's foreign policy, it also allows multiple actors to become involved in the dissemination of culture. However, there is no finished model of cultural Diplomacy. Therefore, this paper will delve deeper into the Belt and Road Initiative, promoted by the People's Republic of China. Although the Initiative has the economy at the center of its actions, technology, environmental protection, the promotion of mutual understanding and culture are elements that characterize it and culture are elements that characterize. It also merges the past with the present, from the perspective of the current general secretary of the Communist Party of China, Xi Jinping, in relation to the country's millenary culture. culture of that country

Keywords: Cultural diplomacy, People's Republic of China, Belt and Road Initiative

INTRODUCCIÓN

La cultura posee un gran valor para los Estados, pues tanto a lo interno como a lo externo se promueve la identidad nacional. En este sentido, es asimismo una de las herramientas para profundizar los lazos con otros Estados. También, las organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos multilaterales, las empresas y los ciudadanos contribuyen a esta actividad.

La riqueza cultural de las naciones es el resultado de la fusión de elementos históricos, políticos, económicos y sociales. Se puede afirmar que la promoción de la cultura vista desde los elementos que conforman la tradición y la identidad de un grupo de personas en un espacio determinado, constituye un antecedente para la práctica de lo que

se conoce como diplomacia cultural actual, sobre todo por su carácter amplio. De igual modo, vinculado con el proceso de conquista y la colonización de otros territorios, así como por la conformación del sistema internacional moderno, los Estados se convierten en promotores de la diplomacia cultural, aunque, siempre ha incluido a otros múltiples actores.

Además, en el ejercicio de ganar espacios con fines políticos, la cultura históricamente ha sido un instrumento relevante. Durante el siglo XX, países como Francia, Reino Unido, Alemania, llevaron a cabo una estrategia de promoción cultural al exterior con el objetivo de posicionarse en el escenario internacional y con ello aumentar su influencia (Rodríguez Barba, 2015). Su finalidad fue asegurar su presencia en aquellos espacios donde aplicar su

dominio, pero a través de métodos que no incluyeran necesariamente el uso de la fuerza.

Este proceso de influencia cultural se relaciona estrechamente con el concepto de hegemonía, tal como lo plantea Antonio Gramsci, quien la define como un proceso de dominación cultural que busca imponer valores e ideas a través de la persuasión, el consenso y la construcción de un liderazgo moral. [1] La hegemonía no se logra solo a través de la fuerza, sino también mediante la construcción de una legitimidad cultural, la cual se presenta como un sistema de valores y creencias que justifica la dominación de un grupo sobre otro.

En el siglo XX, la promoción cultural al exterior no se limita a la difusión de las artes, sino que también busca influir en la forma en que las demás naciones perciben el mundo y sus propios intereses. El objetivo final es consolidar la dominación a través de la persuasión, ocultando la naturaleza de la explotación que sustenta las relaciones de poder.

Este proceso de hegemonía cultural es parte fundamental del sistema capitalista, donde las clases dominantes buscan perpetuar su control no solo a través de la fuerza, sino también mediante la construcción de un consenso ideológico. Las estructuras de poder se reproducen a través de la cultura, impulsando la aceptación de las desigualdades sociales y económicas, la explotación y la dominación de unas clases sobre otras. La diplomacia cultural, en este contexto, se convierte en una herramienta para afianzar la hegemonía y perpetuar el sistema capitalista.

En contraste, luego de la Segunda Guerra Mundial y con el inicio de la Guerra Fría, la propaganda y la asimilación cultural se convierten en herramientas de expansión de los Estados y de competencia entre ellos. La guerra ideológica entre los dos bloques hegemónicos conlleva al uso de la cultura para impactar en el panorama político-social de terceros espacios. Posteriormente, desde la finalización de la Guerra Fría se dio paso paulatinamente al intercambio

y la cooperación entre las culturas; así, la diplomacia cultural asumió un carácter más profundo, libre e incluyente, que se expandió en el siglo XXI (Montoya Ruiz, 2012).

Sin embargo, la visión de un mundo multipolar, donde la diplomacia cultural se utiliza para construir puentes de entendimiento y cooperación, no debe ocultar la realidad de la persistencia de la hegemonía. La globalización, lejos de representar una homogeneización cultural, ha sido marcada por la expansión de la cultura estadounidense, a través de las industrias culturales y el poder mediático, afianzando su dominación económica y política.

La cultura estadounidense, impulsada por el poder del capital, se ha convertido en una fuerza imperiosa que busca homogeneizar el mundo e implantar su modelo de vida. La diplomacia cultural, en este contexto, no siempre es un instrumento de diálogo genuino, sino que puede ser utilizada para imponer valores y perspectivas culturales que favorezcan los intereses de las potencias dominantes.

La búsqueda de un orden mundial más justo y equilibrado requiere de una crítica constante a las estructuras de poder que subyacen a las relaciones internacionales, lo cual incluye a las estrategias de dominación cultural. Es necesario analizar cómo el capitalismo global se está reconfigurando y la cultura se convierte en una herramienta para perpetuar el dominio de estas clases.

En este escenario, el concepto de poder suave de Nye¹ repite en los debates relacionados con la diplomacia cultural, debido al vínculo que se establece entre la cultura, con la política y la política exterior. El mundo digital globalizado requiere de estrategias comunicacionales ajustadas, no solo a los objetivos políticos, sino a la promoción de las identidades nacionales, a través de los organismos especializados en el tema.

En consecuencia, dada la importancia que posee la cultura en la política exterior de los Estados, el estudio de

la diplomacia cultural en el siglo XXI permite profundizar en la conexión entre las naciones, más allá de las fronteras nacionales. En este sentido, el presente trabajo analiza la diplomacia cultural aplicada por la República Popular China (China), a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR)².

La IFR, aunque principalmente enfocada en la economía, ha incluido a la cultura como un elemento clave para fortalecer las relaciones bilaterales y el entendimiento mutuo entre los países participantes. La IFR busca consolidar la posición de China como potencia global, no solo a través del control de las rutas comerciales, sino también mediante la construcción de lazos culturales que promuevan la cooperación económica, política y social con otros países.

Este artículo examina cómo China utiliza la diplomacia cultural dentro de la IFR para promover sus intereses nacionales y proyectar una imagen positiva en el escenario global, pero sin dejar de analizar las contradicciones y los riesgos que se derivan de la utilización de la cultura como herramienta de poder. Se busca comprender cómo la diplomacia cultural China se inserta en las dinámicas geopolíticas actuales, y analizar su impacto en las relaciones internacionales.

El objetivo final es analizar cómo la diplomacia cultural China se utiliza para promover los intereses económicos y geopolíticos de este país en el contexto del capitalismo global. Se busca identificar las contradicciones inherentes a la utilización de la cultura como un instrumento de poder en un mundo marcado por las desigualdades sociales y económicas.

DESARROLLO

La cultura es definida por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura³ (s/f) como: “los distintos rasgos espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad. Abarca las artes, el estilo de vida, los derechos humanos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”. En este contexto, la

diplomacia cultural permite la cooperación entre los países, mientras que pone a la cultura en el centro del intercambio. Como resultado, esto permite que tanto los Estados, como los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los ciudadanos por sí mismos puedan utilizar la cultura para expresar no solo identidades, sino abrir espacios para que semejantes la conozcan.

En este contexto, es necesario realizar un breve abordaje teórico alrededor del concepto de diplomacia cultural, y en este sentido, su propósito y alcance. Por ejemplo, Marcionni (2004), la define como “conjunto de actividades desarrolladas por los Estados, dentro o fuera del marco de la comunidad internacional organizada, tendientes a lograr una interacción recíproca entre los actores, procesos y resultados de su labor cultural” (31) (Delgado & Camacho, 2011). Mientras que Badillo, la define como “aquella forma de comunicación exterior de los Estados en la cual la cultura desempeña una tarea central, pero instrumental, subordinada a objetivos vinculados a la imagen exterior del país” (2014, 7).

También, Rodríguez Barba (2014), la define como:

el “conjunto de estrategias y actividades llevadas a cabo por el Estado (y/o sus representantes) en el exterior del país a través de la cooperación cultural y educativa con la finalidad de llevar a cabo los objetivos de política exterior, uno de los cuales es destacar una imagen positiva del país” (3-4).

Los tres conceptos anteriores, ponen al Estado como principal ejecutor de las acciones de la diplomacia cultural en el ámbito exterior, lo que contrasta con la visión de Cummings (2003), quien la define como “el intercambio de ideas, información, valores, sistemas, tradiciones, creencias y otros aspectos de la cultura, con la intención de fomentar el entendimiento mutuo”.

Para este análisis, debemos considerar que la diplomacia cultural, a pesar de su larga historia, está

en constante evolución y se ha ido adaptando a las nuevas realidades del mundo globalizado. No existe un modelo único, se configura de manera diversa según el país de referencia y los objetivos políticos.

Por tanto, proponemos una definición de diplomacia cultural que integre los aspectos más relevantes de la literatura actual:

La diplomacia cultural es un proceso de intercambio cultural estratégico, dirigido por Estados, pero que involucra a múltiples actores como organizaciones no gubernamentales, empresas y ciudadanos, con el propósito de alcanzar objetivos políticos y económicos. Se busca fortalecer lazos internacionales, promover la comprensión mutua, la cooperación y la creación de una imagen favorable del país en el escenario global.

A pesar de las definiciones anteriores, no puede hablarse de un modelo acabado de diplomacia cultural. Esta varía según el desempeño de los Estados en el sistema internacional, su importancia geoestratégica, su nivel de desarrollo, su proyección exterior, así como otras cuestiones históricas y culturales. Asimismo, aunque, el Estado históricamente ha sido el actor fundamental en la promoción de la diplomacia cultural, a tono con los cambios acaecidos en el ámbito de las relaciones internacionales en las últimas décadas y la emergencia de nuevos actores, se deben tener en cuenta las acciones que se realizan desde lo colectivo y lo individual para promocionar las identidades nacionales en un mundo cada vez más interconectado.

Una de las ventajas de la diplomacia cultural es que permite llegar a públicos más amplios, debido a que no solo incluye a las instituciones culturales a nivel de Estado encargadas de ello, sino a todas las entidades estatales o privadas que promueven la cultura. Por ello, se incluye actualmente, como parte de una estrategia muchas veces así concebida e intencionada, la realización de conciertos, exposiciones, festivales, entre otros.

Incluso, los países que cuentan con grandes industrias vinculadas con el arte y el entretenimiento, aunque con otros fines primarios, también contribuyen a romper las barreras culturales entre las naciones. Esto se debe a que acercan determinadas características de un pueblo a otro espacio geográfico, de forma que facilitan su comprensión.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que, en un mundo globalizado, la influencia de la cultura de las grandes potencias puede llevar a la homogeneización cultural y, en algunos casos, a la colonización cultural. La globalización no es un proceso neutro, está profundamente marcado por las relaciones de poder que existen entre las diferentes regiones del mundo. La cultura, lejos de ser un instrumento de diálogo intercultural, se convierte en una herramienta para la expansión de los intereses económicos y políticos de las potencias dominantes.

La imposición de patrones homogéneos puede llevar a la subyugación o eliminación de las tradiciones locales, afectando así la pluralidad y la identidad de las comunidades. Es imprescindible identificar y combatir las estrategias de dominación, promover el respeto a la diversidad y defender el patrimonio de los entornos locales. Este proceso ocurre en el contexto del capitalismo global, donde las grandes potencias utilizan su poder económico y militar para imponer sus valores a otras sociedades. La estandarización representa una amenaza para la diversidad y la identidad de los pueblos.

Aunque, Kokinova (2023) por su función reguladora, identifica la diplomacia cultural positiva y negativa. La diplomacia cultural clásica o positiva, promueve la cultura en el extranjero, al servicio de los objetivos de política exterior, y la negativa restringe el acceso a la propia cultura para evitar su influencia por otras de mayor presencia internacional. Además, son varios los ejemplos de países que poseen instituciones encaminadas a promover su cultura e idioma en el exterior, tal es el caso de la Alianza Francesa (Francia), British Council (Inglaterra), Instituto Cervantes (España), Instituto Confucio

(China), el Instituto Dante Alighieri (Italia), Instituto Goethe (Alemania), Fundación Japón (Japón).

Para Cuba, la diplomacia cultural es una herramienta para establecer un vínculo más profundo y multifacético con otras naciones, basándose en el intercambio, la promoción de las expresiones artísticas y otras manifestaciones del espíritu humano. Este diálogo genuino logra un encuentro de culturas que permite la comprensión mutua y la construcción de nuevas alianzas.

Los autores consideran que, en el caso de Cuba, la diplomacia cultural es fundamental para resistir las presiones de toda índole de Estados Unidos. Su promoción, en otros países, ayuda a construir un espacio para el diálogo intercultural y reafirmar la identidad nacional en un escenario geopolítico complejo.

De este modo, la diplomacia cultural, no solo busca el intercambio, sino también la construcción de alianzas solidarias con otros países que compartan los ideales de liberación y justicia social. En el contexto del bloqueo económico y la guerra cultural que Estados Unidos ha impuesto a Cuba, la diplomacia cultural se convierte en una herramienta fundamental para defender la soberanía y la identidad nacional.

En tal sentido, la diplomacia cultural figura como una alternativa para mitigar el impacto del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos a la Isla. Desde la colaboración, se generan nuevas oportunidades de desarrollo económico en áreas como el turismo patrimonial, la industria creativa y la investigación científica. Este intercambio de experiencias y los proyectos conjuntos contribuyen a un crecimiento económico sostenible.

También, se potencia la interconexión con otras comunidades sobre la base de valores compartidos que contribuyen al fortalecimiento de la cooperación para llevar a cabo tareas comunes: la lucha contra el cambio climático, las estrategias de desarrollo sostenible y la aplicación de tecnologías innovadoras.

El Ministerio de Cultura y el Grupo de Relaciones Culturales y Académicas del MINREX desempeñan un papel crucial en la promoción de la diplomacia cultural cubana, impulsando proyectos de cooperación con otras naciones. Sin embargo, es necesario analizar críticamente las estrategias de este tipo de diplomacia, para garantizar que se utilice como un instrumento de solidaridad internacional y no como una herramienta para promover los intereses de la élite dominante.

Es necesario que la diplomacia cultural se convierta en un instrumento de emancipación para fomentar la cooperación internacional y la construcción de un mundo más justo y equitativo.

La cultura china en relación con la diplomacia cultural: La Iniciativa de la Franja y la Ruta

La diplomacia cultural china en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta se encuentra en un proceso de constante evolución, adaptándose a las nuevas realidades del mundo globalizado. Se necesitan esfuerzos para asegurar que esta diplomacia sea más inclusiva, participativa, y que no se use para imponer valores o intereses específicos.

Resulta necesario fortalecer la colaboración intercultural, promover el diálogo, el intercambio y de esta forma evitar la imposición de valores o perspectivas culturales. Se requiere un enfoque más equilibrado en la diplomacia cultural, que fomente la comprensión mutua y la cooperación. Esta colaboración es esencial para construir un mundo más pacífico y próspero, donde se reconozca la riqueza y el valor de lo diverso.

La cultura, no debe analizarse como un elemento separado de la economía y la política, al contrario, se debe observar como un conjunto. Por ello, la reforma y apertura en China a finales de la década del 70 del siglo XX, conllevó a que este país paulatinamente se preparara para relacionar sus aspiraciones de gran nación con su proyección internacional a largo plazo.

Como resultado de lo planteado anteriormente, Xi Jinping, actual secretario general del Partido Comunista y presidente de la República Popular China ha potenciado el uso de la cultura en la política exterior china. En tal sentido, expresó que “para conocer nuestros retos compartidos y crear un mejor futuro para todos, exhortamos a la cultura y la civilización a desempeñar su rol, la cual, es tan importante como el rol de la economía, la ciencia y la tecnología” (China Daily, 2021).

Por ello, el mandatario ha añadido su visión a todo lo referido a la toma de decisiones, proyección internacional y teoría aplicable para el crecimiento. Incluso, en este proceso, el rol del Partido Comunista es primario.

Xi Jinping ha reiterado en diferentes discursos y durante las últimas sesiones del PCCh su compromiso con la revitalización cultural de China, enfatizando la importancia de la cultura como un factor clave para el desarrollo y la prosperidad nacional. Su visión se centra en la cultura como elemento trascendental para la construcción de un nuevo orden mundial multipolar, donde China desempeñe un papel de liderazgo.

Sin embargo, es necesario analizar críticamente las estrategias de Xi Jinping para comprender cómo se articulan sus intereses económicos y geopolíticos con la promoción de la cultura china. Es fundamental considerar cómo las relaciones de poder internacionales influyen en la forma en que se desarrolla la diplomacia cultural china, y analizar cómo se está configurando la nueva hegemonía en el mundo.

La estrategia de Xi Jinping se basa en la idea de que China debe reforzar su influencia cultural en el mundo para afianzar su poder económico y político. Es necesario analizar cómo esta estrategia se inserta en el contexto de las relaciones de poder internacionales y cómo se articula con la expansión del capitalismo global.

También, la confianza cultural⁴ es un concepto que desde los inicios ha acompañado la visión de Xi

Jinping sobre la cultura, en relación con la civilización china y su rol en la historia de la humanidad. Por ello, dada la trayectoria de la nación asiática, considerado un Estado milenario, le aporta singularidades en cuanto a la salvaguarda del patrimonio nacional y las vías para expandir o explicar al resto de las naciones sus características distintivas.

En correspondencia con lo anterior, la Iniciativa de la Franja y la Ruta puede ser vista como un vehículo que ayuda a Beijing a desempeñar un papel más proactivo en el proceso de globalización (Yazdany & Zeng, 2022). Aunque, la arista económica de la Iniciativa es más conocida, la cultura en el marco de esta, posee notable relevancia, no solo para China, sino para todos los países que pertenecen a esta.

China se enfrasca en la diplomacia cultural y la diplomacia pública para promover, preservar y defender sus valores identitarios. De igual modo, dado el creciente protagonismo que desempeña en la sociedad internacional, debe dar a conocer al resto del mundo sus singularidades históricas, tradicionales y patrimoniales.

Por ello, el sueño chino busca sobre la base de sus riquezas beneficiar al país y al resto del mundo, y mediante el proceso de comunicación colectiva obtener resultados positivos en las aristas de cooperación (Cruz Margueliche, 2020). Xi ha cultivado la confianza en las tradiciones al servicio de la revitalización de la nación y ha establecido una barrera impenetrable contra elementos negativos de la cultura occidental (Xinhua, 2024).

En el marco de la IFR, la diplomacia cultural se manifiesta a través de diversos mecanismos que buscan, no solo promover el intercambio cultural, sino también fortalecer los lazos económicos y políticos con los países participantes (Jiang, Hong y Kakar, 2023). En tal sentido, la IFR ha impulsado un ambicioso programa que incluye tradiciones, patrimonio, la identidad nacional, como aspectos claves para generar una influencia positiva en el mundo.

Estos mecanismos, en su mayoría, se enfocan en fortalecer las relaciones con los países en desarrollo, con el objetivo de atraer inversiones y expandir la influencia china en el mundo. Es importante analizar con cuidado cómo se articulan estos programas de intercambio con los intereses económicos y geopolíticos de China. Se deben considerar los riesgos de la imposición de la cultura china en los países participantes de la IFR, y las consecuencias que esto puede tener para la soberanía de estos pueblos.

En el contexto del capitalismo global, la diplomacia cultural es a menudo una herramienta para la expansión del poder y la dominación de las grandes potencias. Es necesario analizar críticamente sus estrategias para identificar las formas en que se utiliza para promover los intereses de las clases dominantes y para perpetuar el sistema capitalista.

En correspondencia, se ha fomentado la creación de programas de intercambio de estudiantes y profesores entre universidades chinas y extranjeras para establecer una red de colaboración académica, científica que facilite la difusión del idioma chino y la comprensión de la cultura asiática. Estos programas contribuyen a la creación de vínculos personales y profesionales entre académicos de China, al tiempo que se fortalecen las relaciones bilaterales.

Por ejemplo, la Universidad de Pekín implementa programas de intercambio con sus homólogas de América Latina, Europa y África, ofrece becas y oportunidades de investigación para estudiantes y profesores extranjeros. Estos programas, en su mayoría, están dirigidos a estudiantes de países en desarrollo, con el objetivo de formar futuras élites que estén alineadas con los intereses de China.

Resulta necesario el análisis crítico de estos programas de intercambio cultural para comprender cómo se articulan con la expansión de la influencia china en el mundo. Las relaciones de poder internacionales están marcadas por la competencia entre las potencias globales por el control de los recursos y los mercados. En este contexto, los programas

de intercambio cultural no deben ser vistos como un instrumento de cooperación genuina, sino como una herramienta para fortalecer la influencia de China en el mundo.

Además, se incrementan los Institutos Confucio y otras instituciones chinas en los países participantes de la IFR. Estos espacios promueven el intercambio y el diálogo. Se ofrecen cursos de idioma chino, eventos culturales, exposiciones que transmiten los valores y tradiciones del país asiático.

Actualmente, existen más de 500 Institutos Confucio en más de 150 países, y en algunos que forman parte de la IFR, lo que evidencia la expansión de la influencia cultural china mediante estos programas. Los Institutos Confucio, más que centros de intercambio cultural, son instrumentos de difusión y promoción cultural.

La expansión de los Institutos Confucio es un aspecto clave en la estrategia de hegemonía de China, que busca ganar influencia en el mundo a través de la promoción de su idioma y su cultura.

Como parte del plan estratégico para incrementar el turismo hacia China, se desarrollan además campañas que fomentan la visita a sitios históricos, museos y lugares de interés patrimonial. Así, se generan ingresos para el país y permite a la vez un acercamiento a su riqueza cultural e histórica. Otro aspecto importante resulta la difusión de la filosofía confuciana como un modelo alternativo al individualismo occidental.

Esta alternativa de pensamiento puede ser un punto de encuentro entre culturas, potenciando valores universales como la armonía, la paz, la justicia social y la cooperación entre los pueblos. La filosofía confuciana, al centrarse en la comunidad y el bien común, ofrece una perspectiva diferente a la individualista dominante en occidente, convirtiéndola en un punto de referencia para el diálogo intercultural.

Sin embargo, es importante analizar cómo esta posición ideológica se utiliza en el contexto actual para

justificar la expansión de los intereses de China en el mundo. Se deben considerar las consecuencias de la imposición de una visión cultural hegemónica que busca sustituir los patrones occidentales por la cultura china. Este paradigma es un elemento clave en la construcción de un nuevo orden mundial que busca reemplazar el orden unipolar dominado por occidente por un orden multipolar que favorezca los intereses de China.

Además, la Iniciativa impulsa intercambios de artistas, promotores y agentes entre China y sus socios, fomentando así, la colaboración artística y el entendimiento mutuo. Los intercambios permiten mostrar al mundo las oportunidades de China y facilitan la creación de diferentes puentes de entendimiento. Esta cooperación artística favorece el intercambio de ideas, técnicas y estilos que enriquecen las expresiones y tradiciones de estos países.

Por ejemplo, el Festival de Cine de Beijing ha recibido películas de países como Italia, Francia y Argentina, lo que motiva el intercambio de experiencias cinematográficas. Otro ejemplo es el programa de intercambio de orquestas sinfónicas que permite la colaboración entre músicos chinos y de otros países, como la orquesta del Teatro Bolshoi de Rusia. Estos, en su mayoría, buscan consolidar la influencia cultural china en el mundo y promover una visión positiva del país.

Es importante analizar con cuidado cómo se articulan estos programas de intercambio con los intereses económicos y geopolíticos de China. Se deben considerar los riesgos de la imposición de la cultura china en los países participantes de la IFR, y las consecuencias que esto puede tener para la autodeterminación identitaria de los pueblos. La cultura, en el contexto del capitalismo global, se convierte en una mercancía que se intercambia en el mercado internacional. Es necesario analizar cómo las relaciones de poder internacionales están influyendo en la forma en que se desarrolla la diplomacia cultural china.

Asimismo, la IFR ha puesto en valor la cultura china con el empleo del arte, la literatura, el cine y la

música como actores para promover una imagen moderna y dinámica del país asiático, contrastando con los estereotipos occidentales. De esta manera, se crea una nueva narrativa global sobre China para lograr mostrar su cultura como un activo estratégico que contribuye al desarrollo y la prosperidad.

La diplomacia cultural debe consolidar la confianza y el respeto mutuo entre China y sus socios, para evitar la utilización de la cultura como herramienta de poder o dominación. La confianza y el respeto mutuo son pilares fundamentales para construir relaciones internacionales sólidas y duraderas.

CONCLUSIONES

La diplomacia cultural permite fomentar los lazos entre las naciones del mundo. Sin embargo, el hecho de no existir un modelo único de ésta, conlleva a que, según el país de referencia y los objetivos políticos, pueda ser utilizada de manera diversa, y a veces contrapuesta, en el escenario internacional. Por ejemplo, aquellos países que emprendieron el camino de colonizar otros territorios a lo largo de su historia, han visto en la cultura el elemento clave para llegar a donde la política asume un rol limitado.

El estudio de esta problemática aún es muy limitado. Como resultado, se entremezcla con otros conceptos como diplomacia pública y poder suave, donde, ante los elementos en común entre una y otra, en ocasiones no se diferencian adecuadamente en los análisis. Además, la cuestión del Estado como máximo ejecutor de la diplomacia cultural, si bien es cierto, verlo desde esta perspectiva limita actualmente el rol que los individuos u otras instituciones, grupos y organizaciones también tienen en la promoción de la cultura de origen nacional o regional.

Ésta representa una herramienta estratégica, que utiliza la cultura como puente para promover los intereses nacionales, con el fin de generar una imagen positiva y constructiva del país en el exterior. En este sentido, se entremezcla con la política, la economía y la geografía del país ejecutor, al fusionar la historia

con el presente, no solo con el fin de difundir esa cultura nacional en el exterior, sino demostrar su origen y particularidades. Aunque, también puede darse el caso donde un Estado decida limitar este tipo de diplomacia en su territorio ante el riesgo de fusionarse con otra cultura de mayor alcance.

China, con su rica historia y cultura milenaria, se apoya en la diplomacia para fortalecer su posición en el escenario global. Por ello, la diplomacia cultural en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta fortalece el rol chino en las relaciones internacionales por medio de la cooperación y construir un mundo más pacífico y próspero. Además, en su ejecución prepondera el respeto hacia la cultura de otras nacionales con la finalidad de garantizar el respeto mutuo como elemento característico de la política exterior china.

La experiencia de la IFR puede ser un antecedente para construir un futuro global más inclusivo y sostenible. Por ello, en su ejecución se entremezcla la economía, la política, con la protección del medio ambiente, la tecnología y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Por último, no debe perderse de vista las potencialidades que brinda la diplomacia cultural para países como Cuba, dada sus potencialidades para fortalecer y ampliar sus relaciones exteriores, con el fin de romper las barreras del bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos contra Cuba. La cultura es un elemento que permite el entendimiento mutuo, por ello, la promoción de la cultura cubana en otros países ha permitido que miles de ciudadanos conozcan la realidad del pueblo cubano, así como fomentar la cooperación en áreas de interés común.

NOTAS

¹ El poder blando de un país, desde su concepción se basa fundamentalmente en tres recursos: su cultura (en lugares donde es más atractiva para los demás), sus valores políticos (cuando los cumple en casa y en el extranjero) y su política

exterior (cuando se considera que son legítimas y tienen autoridad moral) (Nye, 2005, 21).

² En el 2013, Xi Jinping propuso la construcción de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI. (Oficina del Grupo Dirigente para el Fomento de la Construcción de la Franja y la Ruta (2019). En sus inicios, se llamó Una Ruta, Un Camino (One Belt, One Road) y solo incluía a los países de Asia, África y Europa.

³ Declaración de México sobre las Políticas Culturales de la UNESCO de 1982.

⁴ Reconocimiento pleno y la práctica activa de los valores culturales de una nación, un país y un partido político, así como la firme confianza en la vitalidad de su cultura (CGTN, 2023).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amineh, M. P. (2022). *The China-led Belt and Road Initiative and its Reflections* (Routledge Series on the Belt and Road Initiative). Routledge.
- Badillo, Á. (2014). Las políticas públicas de acción cultural exterior de España. *Estrategia Exterior Española*. Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/403edb0044639570ad11bde307648e49/EEE19-badillo-politicas-publicas-accion-cultural-exterior-espana+.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=403edb0044639570ad11bde307648e49>
- CGTN (8 de agosto de 2023). Confianza cultural: promover el orgullo de la cultura china. <https://espanol.cgtn.com/news//2023-03-08/1633098238514221058/index.html>
- China Daily (17 de mayo de 2021) <https://www.chinadaily.com.cn/a/202105/17/WS60a21ceca31024ad0babf80d.html>
- Cruz Margueliche, J. (2020) *La diplomacia cultural: Una herramienta para legitimar (se) la política exterior e interior de China*. Merino G.E., regueiro Bello, L., Iglesias, W.T. (Coords) *Transiciones del siglo XXI y China: China y perspectivas post pandemia II*. Ciudad Autó-

- noma de Buenos Aires: CLACSO, pp53-63 En Memoria Académica. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5530/pm.5530.pdf>
- Cummings, M. (2003), *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey*, Washington, D.C, Center for Arts and Culture. <https://www.americansforthearts.org/by-program/reports-and-data/legislation-policy/naappd/cultural-diplomacy-and-the-united-states-goverment-a-survey>
- Delgado, J. & Camacho, D. (2011). Volumen 1. Diplomacia cultural, educación y derechos humanos. La búsqueda perpetua: lo propio y lo universal de la cultura latinoamericana. Coord. Vega, M. Dirección General del Acervo Histórico Diplomático https://www.culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/cultural_diplomacy/Diplomacia_Cultural,_Educacion_y_Derechos_Humanos_-_Delgado_and_Camacho.pdf
- Gobierno de China. (2015, 06 de noviembre). Belt and Road Initiative boosts trade, outbound investment. https://english.www.gov.cn/news/video/2015/11/06/content_281475228980855.htm
- Gobierno de China. (2015, 30 de marzo). Full text: Action plan on the Belt and Road Initiative. https://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm
- Grincheva, N. (2022). The past and future of cultural diplomacy. *International Journal of Cultural Policy*. <https://doi.org/10.1080/10286632.2023.2183949>
- Jiang, S., Hong, J. y Kakar, A. (2023). The role of intercultural communication in the success of BRI. *Journal of Xi'an Shiyong University, Natural Science Edition*.
- Kelly, A. S. (2021). *Critical Landscape Planning during the Belt and Road Initiative*. Springer.
- Kokinova, I. (2023) Qué es la diplomacia cultural. *Academy for Cultural Diplomacy. Relacionateypunto*.
- Maizland, L. (2023, 5 de diciembre). China's Massive Belt and Road Initiative. *Renewing America*. <https://www.renewingamerica.com/chinas-massive-belt-and-road-initiative/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China. (2023, 07 de marzo). Conferencia de Prensa Ofrecida por el Ministro de Relaciones Exteriores Qin Gang sobre la Política Exterior de China y sus Relaciones con el Exterior. https://www.mfa.gov.cn/esp/zxxx/202303/t20230308_11037486.html
- Miranda, E. (2016, 17 de mayo). La diplomacia cultural de China: poder suave de alcance global. *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/la-diplomacia-cultural-china-poder-suave-alcance-global/>
- Montoya Ruiz, S. (2012). La redefinición de la diplomacia cultural en el mundo contemporáneo. *Oasis*, número 17, 165-202. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53130269009>
- Nye Jr, J. S. (2004) *Soft power, The Means to Success in World Politic*. Public Affairs Books [ARCHIVO PDF].
- Oficina del Grupo Dirigente para el Fomento de la Construcción de la Franja y la Ruta (2019) *Iniciativa de construcción conjunta de la Franja y la Ruta. Avances, desafíos y perspectivas*. Ediciones en lenguas extranjeras. <https://esp.yidaiyilu.gov.cn/document/issue/87088.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s/f). *El sector de la cultura*. <https://www.unesco.org/es/culture/about#...>
- Otero, J. (2007, 02 de octubre). La nueva diplomacia cultural china (ARI). *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-nueva-diplomacia-cultural-china-ari/>
- Rodríguez Barba, F. (2015) *Diplomacia cultural. ¿Qué es y qué no es?* *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 43, mayo-agosto, pp. 33-49 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México. PONER LINK
- Rodríguez Barba, F. (junio de 2014). *Diplomacia cultural. Una nota exploratoria*. *Observatoire des Amériques*. Volumen 14, número 3. LINK

Rodríguez Hernández, L.E. (2017) Un Siglo de Teoría de las Relaciones Internacionales. Selección de temas y lecturas diversas. Editorial Universitaria Félix Varela.

The Economist. (2023, 17 de octubre). How China's Belt and Road Initiative is changing. The Economist Explains. <https://www.economist.com/the-economist-explains/2023/10/17/how-chinas-belt-and-road-initiative-is-changing>

The International Institute for Strategic Studies (IISS). (2020). China's Belt and Road Initiative: A Geopolitical and Geo-economic Assessment. IISS.

Wang, Y. (2023). The Belt and Road Initiative: What will China Offer the World in Its Rise. The International Institute for Strategic Studies.

Xinhua. (20 de febrero de 2024). Xi Jinping, hombre de cultura. <https://spanish.news.cn/20240202/3d25a-8839ff248de956517f52cac94ca/c.html>

Yazdani, E. & Zeng, J. (2022) China's BRI: A Platform for Cultural Communications and Exchanges with Iran. Journal: China and the World: Ancient and Modern Silk Road DOI: 10.1142/S2591729322500018

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a la Profesora Auxiliar MSc. Dariana Hernández Pérez, de la Universidad de La Habana (UH), y al MSc. Humberto Saíenz Cano, especialista del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), por su contribución a la realización de este artículo. Asimismo, al

Proyecto de Investigación de las Relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, del cual dos autores forman parte.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA

Sarah Aylin Noa Ramírez: Conceptualización, Investigación, Metodología, Redacción – borrador original

Jany de los Ángeles Bacaro Ledo: Conceptualización, Investigación, Metodología, Redacción – borrador original

Anna Lidia Beltrán Marín: Metodología, Administración del proyecto, Supervisión, Validación, Redacción – revisión y edición.

FINANCIACIÓN

No existe financiamiento externo a los autores ni otros compromisos.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



Deporte olímpico y hegemonía estadounidense: un análisis desde la Guerra Fría hasta el Nuevo Orden Mundial

Olympic sport and U.S. hegemony: an analysis from the Cold War to the New World Order

M. Sc. Josué Efraín Herrera Orea

Maestro en Relaciones Internacionales. Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales en la UAM-X y docente de asignatura en la Universidad Rosario Castellanos. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, Universidad Rosario Castellanos. Ciudad de México, México. ✉ 2231802692@alumnos.xoc.uam.mx  [0009-0007-5681-9188](https://orcid.org/0009-0007-5681-9188)

Cómo citar (APA, séptima edición): Herrera Orea, J. E. (2025). Deporte olímpico y hegemonía estadounidense: un análisis desde la Guerra Fría hasta el Nuevo Orden Mundial. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 299-313. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14474553>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14474553>

RECIBIDO: 1 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 10 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN El ensayo que se presenta muestra las relaciones e implicaciones del deporte, principalmente olímpico, con la instauración, el mantenimiento y la expansión de la hegemonía estadounidense. Se repasan parte de las funciones del deporte en las relaciones internacionales, siempre con la mira puesta en el papel desempeñado por Estados Unidos, a partir de una perspectiva histórica y crítica. Para ello, el texto se enfoca en los periodos más significativos para la sociedad internacional, es decir, aquellos que han moldeado el sistema, siendo estos la Guerra Fría y, posteriormente, el Nuevo Orden Mundial caracterizado por el neoliberalismo y la globalización. Se concluye señalando que, si bien se ha construido un modelo de negocio homogeneizador con tendencias a mercantilizar la vida urbana, no es posible eliminar las posibilidades de transgresión inherentes a las tensiones propias de la hegemonía.

Palabras clave: Hegemonía, Juegos Olímpicos, contención, globalización, Guerra Fría, neoliberalismo.

ABSTRACT The essay presented here shows the relations and implications of sport, mainly Olympic sport, with the establishment, maintenance and expansion of US hegemony. It reviews part of the functions of sport in international relations, always with a view to the role played by the United States, from a historical and critical perspective. To this end, the text focuses on the most significant periods for international society, i.e., those that have shaped the system, namely the Cold War and, subsequently, the New World Order characterized by neoliberalism and globalization. It concludes by pointing out that, although a homogenizing business model has been constructed with tendencies to commodify urban life, it is not possible to eliminate the possibilities of transgression inherent to the tensions inherent to hegemony.

Keywords: Hegemony, Olympic Games, containment, globalization, Cold War, neoliberalism.

INTRODUCCIÓN

El deporte es un fenómeno al que difícilmente las sociedades del mundo puedan ser ajenas. Sage (1979) señalaba hace cuatro décadas que el siglo XX podría ser llamado legítimamente como el siglo del deporte dada su omnipresencia en la sociedad contemporánea. En consonancia, Pablo Alabarces argumenta respecto a la pertinencia del deporte como objeto de estudio que:

‘Hoy, el deporte invade todos los reductos de la cotidianeidad, transformándose en uno de los principales productores de identidades, constituyendo el mayor ritual secular de masas, produciendo la mayor facturación de la industria cultural. En ese panorama expansivo, de deportivización de nuestras sociedades, las ciencias sociales deben interrogar al fenómeno, tanto con vistas a producir saberes novedosos sobre un objeto cambiante y multiforme, como para colaborar en la gestación de políticas públicas específicas’ (Alabarces, 1998, 1).

Tomando en consideración lo anterior, el texto que se presenta tiene la intención de analizar la manera en cómo el deporte ha servido a la instauración, exposición y al mantenimiento de la hegemonía estadounidense durante el siglo XX y los inicios del XXI. En particular, se pretende analizar el contexto del deporte a partir del fin de la Guerra Fría, las implicaciones del neoliberalismo y la globalización en el mundo del deporte, así como el papel que desempeñan las organizaciones deportivas internacionales para la extensión de la hegemonía. Se pone énfasis en el deporte olímpico, sin embargo, la ar-

gumentación que se brinda puede extenderse a otras competencias, tales como la Copa Mundial de fútbol.

Para efectos de este artículo se retoma la explicación que Adolfo Gilly (2016) da sobre la hegemonía como concepto de origen gramsciano. Gilly apunta que se trata de la unión de las élites gobernantes y las clases subalternas en una relación que ambos consienten es legítima a través del derecho, la religión, la historia y las creencias. Así, este tipo de mando aceptado es lo que Antonio Gramsci define como hegemonía:

Una relación en flujo constante, dentro de cuyos marcos se presentan y se reproducen luchas y conflictos permanentes entre los gobernantes y los subalternos, así como disputas y conflictos en el seno de los gobernantes, por un lado, y en el interior de los subalternos por el otro (Gilly, 2016, 83).

DESARROLLO

Breve repaso del deporte en la política internacional

Los grandes eventos deportivos se han mantenido constantemente como activos de la política internacional por lo menos desde la primera mitad del siglo XX. Ejemplos sobran: Berlín en 1936, Argentina en 1978 o los boicots olímpicos de 1980 y 1984. En todos estos grandes eventos es posible identificar manifestaciones del contexto de la época. Los años recientes, particularmente desde la emergencia sanitaria del COVID-19, no han sido la excepción. Las distintas implicaciones de la globalización y los

cambios en la agenda internacional no han sido ajenas al deporte internacional, a tal grado que cada edición reciente de los Juegos Olímpicos o de la Copa Mundial de fútbol se ha situado como un centro de atención de las problemáticas internacionales o globales.

El deporte como todos los asuntos sociales es un producto histórico que, con el curso del tiempo, va acumulando una serie de características particulares. Al respecto, en este tema en particular la categoría que se ha construido es la de deporte moderno. Tal como se sugiere, los orígenes políticos de este tipo de deporte se encuentran en el desarrollo histórico de la Europa moderna y, por ende, se le puede localizar en el periodo posterior a la Revolución Francesa (Kanin, 2018). No obstante, la masificación del deporte y la fundación de las organizaciones deportivas internacionales que interesan a este trabajo surgieron en la frontera entre los siglos XIX y XX.

Específicamente, el deporte moderno surge del tránsito que se dio en Inglaterra a finales del siglo XVIII e inicios del XIX en el que las actividades lúdicas tradicionales que eran parte de la vida rural pasaron a unas que contenían una serie de características determinantes, de ellas sobresale la medición (Guttmann, 2004). Esta nueva manera de entender el deporte puede ser definido por siete características formales-estructurales. A saber: secularismo, igualitarismo (admisión a la competencia en función de criterios atléticos), especialización, burocratización, racionalización, cuantificación y un deseo por superar las marcas o récords (Guttmann, 1978).

De manera similar, el fundador del movimiento olímpico moderno, Pierre de Coubertin, precisaba que el deporte es la práctica voluntaria, habitual e intensa del ejercicio muscular que aspira al progreso y que se extiende hasta el riesgo. Asimismo, entre las características que admiraba en los deportistas se encuentra la búsqueda de la perfección y el desprecio por el peligro potencial (Coubertin, 2000).

Dicho lo anterior, se encuentra que las características generales de la modernidad atravesaron y definieron el deporte, siendo fundamentales para la explicación del deporte organizado en eventos de gran magnitud la burocratización, la cual tiene una traducción en cuanto a la fundación de instituciones especializadas y dedicadas a la regulación del deporte; la racionalización, relacionada con la construcción de espacios específicos para la práctica deportiva y con la implementación de reglas constantemente revisadas; y con la idea de progreso, particularmente relacionada con la implementación de récords.

Más allá de sus características específicas, el deporte moderno, al ser un fenómeno que ha traspasado fronteras y continentes, se ha insertado en la dinámica internacional. Aunque en ocasiones el deporte sea visto como un asunto menor o situado escalones debajo de las actividades económicas o políticas, su importancia en estas es notoria. Desde la arista de la identidad y la representación, las competencias a nivel olímpico y en otros grandes torneos se han construido de tal suerte que los deportistas se identifican con sus respectivos colores y símbolos nacionales.

Esta función del deporte como foro de exposición y representación contrasta con el hecho de que el deporte moderno ha sido históricamente organizado por entes de índole privada, tales como el Comité Olímpico Internacional (COI) y la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA). Y aunque los gobiernos han tenido cierta influencia en la toma de decisiones, estos no prescriben lo que sucede en el deporte en materia de reglamentos, equipamientos, estándares técnicos, ni mucho menos los resultados de las competencias. No obstante, el deporte puede ser considerado como un activo de la política exterior e internacional de los Estados que participen en él.

Uno de los discursos más recurrentes cuando se habla de deporte internacional es el que profesa que práctica deportiva es una oportunidad para estrechar los vínculos de amistad y sostener los esfuerzos de cooperación. Ejemplos de lo anterior son los

esfuerzos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) al respecto, tales como el establecimiento del Día Internacional del Deporte para el Desarrollo y la Paz y la aprobación de la Resolución 48/11 de la Asamblea General sobre el restablecimiento de la tregua olímpica. Sin embargo, al ser el deporte moderno competitivo por antonomasia, implica la manifestación y confrontación de las habilidades atléticas de los deportistas que se encuentran ataviados con los colores de su país de origen. Es por ello por lo que el deporte presta una plataforma más para que las tensiones entre Estados se expresen.

La representación estatal en el deporte de la que se ha hecho mención puede mostrarse claramente en el movimiento olímpico. El COI desde su fundación ha proyectado el ambiente político propio de la época. Cuando Pierre de Coubertin fundó el comité en 1894, el sistema internacional se encontraba bajo el equilibrio de poder surgido tras el final de las Guerras Napoleónicas y las grandes potencias europeas que lo conformaban se hallaron ampliamente representadas. Esta mecánica permaneció en los cambios posteriores en el sistema internacional, tanto en el periodo entreguerras como el siguiente, caracterizado por la Guerra Fría y la construcción de las grandes instituciones intergubernamentales. Así, el sistema olímpico tiene una relación directa con el statu quo. Dicha relación se hace visible con la adopción que el COI, la FIFA y la mayor parte de las organizaciones deportivas internacionales hacen de las denominaciones territoriales y jurisdiccionales de los Estados. En este sentido, el reconocimiento de una delegación olímpica o una selección es implícitamente el reconocimiento de una soberanía (Kanin, 2018).

Pulleiro Méndez (2018) señala que, en el caso del COI, ha cambiado la manera en cómo se ha tratado el tema de la representación estatal. Al respecto, hasta mediados de la década de 1990 la decisión del COI al reconocer algún Comité Olímpico Nacional era completamente discrecional. Un caso que muestra dicha situación y que además pone en evidencia el atractivo del deporte en el ámbito político es la gestión que la Junta Ejecutiva del COI realizó

respecto a la representación china en el movimiento olímpico. En octubre de 1979 dicho órgano ratificó la posición del Comité Olímpico Chino, asociado a la República Popular China (RPC), como representante del movimiento olímpico en dicho país, así como su bandera e himno como sus símbolos representativos en competencias, con lo cual se daba por terminada la polémica sobre el comité taiwanés como representante de China (Ren, 2010).

En 1996 se modificó el mecanismo de representación cuando en la Carta Olímpica se incluyó el artículo que dispone que las delegaciones participantes deberán representar a Estados independientes reconocidos por la comunidad internacional (COI, 2020). Con este nuevo matiz las autoridades olímpicas evitaron colocarse como posibles mediadores de posibles luchas independentistas o separatistas. De hecho, la política que se siguió en adelante fue alinearse a las disposiciones del Consejo de Seguridad de la ONU en cuestión del reconocimiento relacionado con la acreditación para la competencia (Pulleiro Méndez, 2018).

A partir de lo anterior, se logra visualizar que el deporte ha sido utilizado para construir una visión interestatal del mundo. La construcción de esta manera de ver ha sido en gran medida influida por los medios de comunicación que cubren los eventos deportivos. La información deportiva generalmente transmite nociones sobre Estados naturalmente separados por fronteras claras. En este sentido, los Estados aparecen como entes homogéneos con características particulares con los cuales las masas de aficionados se identifican de manera excluyente. Incluso, esa identidad nacional llega a expresarse en los medios con algún “estilo de juego”.

La visión interestatal en el deporte ha tenido dos consecuencias principales. En primer lugar, la legitimación del sistema internacional vigente tal como se mencionó arriba y, en segundo lugar, la extensión de las manifestaciones nacionalistas que permiten que el deporte se refuerce como espacio de disputa, más que de cooperación y entendimiento (Levermore, 2004).

El deporte como estrategia de contención

Si bien durante la Guerra Fría no se presentaron conflictos armados directamente entre las superpotencias, el deporte brindó el escenario idóneo para que el poder nacional de ambos actores pudiera expresarse en el marco de una competencia directa. Principalmente los Juegos Olímpicos ofrecieron la plataforma para que dicho encuentro se llevara a cabo. De esta manera, la victoria se adquiriría a través de un juego de suma cero por lo que quedar en lo alto del pódium representaba una batalla ganada en contra del rival. Dentro de las expresiones de poder que más lograron destacar en esta coyuntura fueron las innovaciones tecnológicas dedicadas a generar deportistas con mejores condiciones atléticas que los de las delegaciones de otros países. El desarrollo de sustancias y técnicas capaces de lograr dichas mejoras fue una de las estrategias más recurrentes.

Aunque el consumo de diversas sustancias para mejorar el rendimiento deportivo ha sido una práctica recurrente en el deporte antiguo y moderno, no fue hasta la segunda mitad de la década de 1960 que comenzaron los esfuerzos por formar un entramado normativo e institucional que, a la postre, sentaría las bases para la formación de un régimen internacional dedicado a combatir el dopaje (Herrera Orea, 2022). No obstante, el uso de la ciencia aplicada al deporte con objetivos políticos, máxime en el marco de una disputa política e ideológica como lo fue la Guerra Fría, fue una constante durante dicho periodo.

En este sentido, el deporte en el marco de la Guerra Fría puede entenderse a partir de la idea de la contención propuesta por George Kennan (1987), quien apunta que dados los estragos que la Segunda Guerra Mundial tuvo para la Unión Soviética, dicho país no representaba una amenaza militar directa justamente cuando terminó el conflicto armado. En cambio, lo que justificó el uso del término de la contención fue la amenaza ideológica. En dicha línea Kennan señala que:

Grandes áreas del hemisferio norte (particularmente Europa occidental y Japón) acababan de sufrir una seria desestabilización social, espiritual y política, con las experiencias de la reciente guerra. Sus poblaciones estaban todavía aturdidas bajo el impacto de las bombas, sin seguridad en sí mismas, temerosas del futuro y altamente vulnerables a las presiones y seducciones de las minorías comunistas que se movían en su seno (170).

La contención en el sentido expuesto no debe perder el contexto histórico en el que se enmarca. El mismo Kennan menciona que poco después de terminada la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética (así como el resto de Europa), se encontraba más ocupada en la reconstrucción que en iniciar una campaña de índole imperialista.

Sin embargo, el escenario deportivo juega las veces de un campo de batalla en donde la victoria, además de enaltecer la nacionalidad del deportista, participa en la dinámica de la contención al evitar que el rival obtenga atención. De tal suerte que para evitar ser desplazado y lograr reafirmar el poder nacional, los Estados recurrían a diversos métodos, entre los cuales se encontraba el dopaje.

En este orden, el deporte se consolidó como una pista paralela a la carrera armamentística en la cual el desarrollo de nuevas sustancias dopantes, métodos de entrenamiento y el diseño de materiales eran fundamentales para lograr dominar las competencias olímpicas, con la particularidad de que el desarrollo de la ciencia aplicada al deporte no tenía la capacidad de crear un ambiente de tensión que pudiera llevar a una crisis de seguridad y mucho menos a una situación de incertidumbre como la Crisis de los Misiles de octubre de 1962. Entonces, ante un contexto de lucha política e ideológica intensa y con instituciones reguladoras incipientes se explica cómo es que hubo uso indiscriminado del dopaje como herramienta propagandística. La amenaza de quedar desplazado del pódium creaba fuertes incentivos para desarrollar y distribuir sustancias que mejoraran el rendimiento sin considerar las consecuencias

que pudiera ocasionar a los consumidores finales. Thomas Hunt menciona al respecto que:

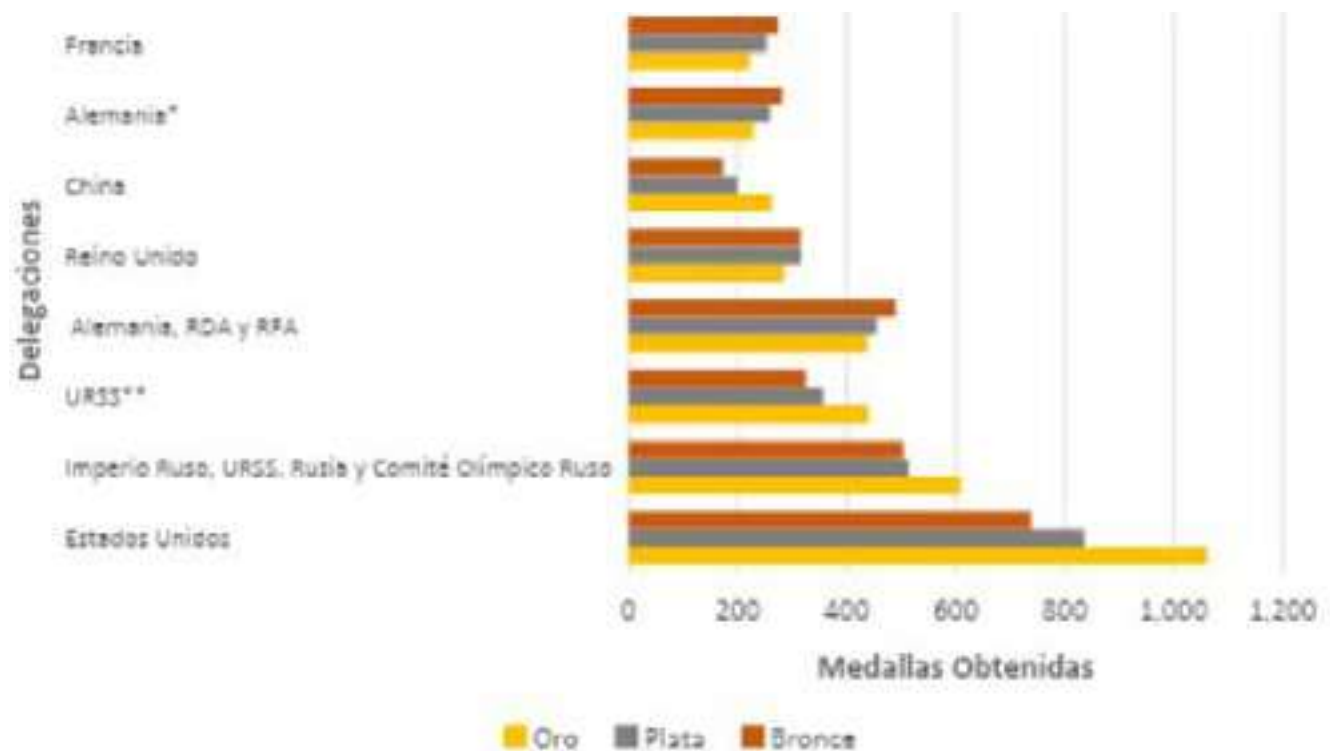
[...] podría argumentarse que las competiciones atléticas sirven como sustitutos psicológicos del conflicto armado durante períodos de relativa tranquilidad internacional. Por lo tanto, el uso de drogas para mejorar el rendimiento por parte de los atletas en las competiciones olímpicas puede haber servido como un medio no militar para librar batallas de la Guerra Fría (2011, 38).

De esta manera, el deporte representó una vía para que el nacionalismo pudiera expresarse. Hunt (2011), recupera el testimonio de Phillip Shinnick, directivo del deporte estadounidense, quien apuntó cómo los funcionarios del gobierno que formaban parte de la delegación del equipo de los Juegos Universitarios de Budapest 1965 constantemente recordaban a los

deportistas la necesidad de ganar y derrotar a los comunistas: “to win so that we could beat the ‘Com-mies’” (47-48).

Los datos reflejados en la Gráfica 1 sirven como radiografía de la composición del sistema internacional y de las capacidades de las principales potencias tal como señalan Kanin y Pulleiro Méndez, autores citados anteriormente. Si bien la gráfica muestra las medallas obtenidas antes de la Guerra Fría y de la formación del nuevo orden mundial, queda claro cómo las competencias olímpicas sirvieron como vitrina del poder nacional. Por otro lado, la Tabla 1 muestra cómo desde los primeros Juegos Olímpicos modernos el equipo estadounidense ha destacado y se ha colocado dentro de los tres mejores en la tabla general de medallas. También, se observa la tendencia ascendente en la cantidad de medallas en la medida en que pasan las ediciones de la justa olímpica.

Gráfica 1. Medallas olímpicas ganadas por país y por metal durante el periodo 1896-2020.



Nota: *Incluye medallas ganadas por las delegaciones de Alemania unificada de los Juegos Olímpicos de 1956, 1960 y 1964. **Incluye medallas ganadas por el Equipo Unificado de los Juegos Olímpicos de 1992 formada por las antiguas repúblicas soviéticas excluyendo a los países bálticos.

Fuente: Con datos de (COI et al., 2024).

Tabla 1. Medallas olímpicas de oro y totales ganadas por Estados Unidos y posición en la tabla general de medallas durante el periodo 1896-2020.

Sede	Oro	Total	Posición
Atenas 1896	11	20	2
París 1900	18	47	2
San Luis 1904	78	244	1
Londres 1908	23	47	2
Estocolmo 1912	26	64	2
Amberes 1920	41	95	1
París 1924	45	99	1
Ámsterdam 1928	22	56	1
Los Ángeles 1932	44	110	1
Berlín 1936	24	57	2
Londres 1948	38	84	1
Helsinki 1952*	46	76	1
Melbourne 1956	37	98	2
Roma 1960	34	71	2
Tokio 1964	36	90	2
México 1968	45	107	1
Múnich 1972	33	94	2
Montreal 1976	34	94	2
Moscú 1980	0	0	0
Los Ángeles 1984	84	174	1
Seúl 1988	36	94	3
Barcelona 1992**	37	108	2
Atlanta 1996	44	101	1
Sídney 2000	37	93	1
Atenas 2004	36	101	1
Beijing 2008	36	112	1
Londres 2012	48	104	1
Río de Janeiro 2016	46	121	1
Tokio 2020	39	113	1

■ Nota: *Primeros Juegos Olímpicos en los que participó la Unión Soviética. **Últimos Juegos Olímpicos de las antiguas repúblicas soviéticas representadas por el Equipo Unificado, exceptuando a los países bálticos. Fuente: Con datos de (COI, 2024b; olympic-museum.de, 2023).

El fomento del dopaje como estrategia estatal no fue el único instrumento de la contención aplicada al deporte. La primera mitad de la década de 1980 vio un par de ejemplos en donde la contención pudo verse como una acción intencionada, es decir, como la ausencia deliberada de una de las potencias de una competencia. Tales fueron los casos de los Juegos Olímpicos de Moscú 1980 y Los Ángeles 1984, eventos a través de los cuales podría anticiparse un duelo directo entre ambas potencias. Es decir, se podría suponer que se esperaba un esfuerzo sin igual para demostrar la superioridad deportiva en el hogar del enemigo. Sin embargo, Moscú y Los Ángeles no fueron los juegos de la demostración del poder nacional en el territorio del rival, sino que pueden considerarse como aquellos de la mediocridad planificada.

Específicamente, en 1979, a prácticamente seis meses antes de la celebración de los Juegos que se llevarían a cabo en la capital soviética, el gobierno estadounidense, en ese entonces encabezado por el presidente Jimmy Carter, y su comité olímpico nacional llegaron al acuerdo de boicotear los juegos. El llamado al boicot se justificó tras la invasión soviética a territorio afgano durante el invierno de 1979; tanto el avance militar como el boicot se enmarcaron en una época donde la tensión había repuntado. Al respecto, el vicepresidente estadounidense Walter Mondale mencionó que la decisión no se trataba de una disyuntiva entre el deporte y la seguridad nacional. Al respecto, Mondale hizo un llamado a los aliados de Estados Unidos a respaldar la medida, haciendo del boicot un referéndum sobre lo que llamo el “carácter y los valores fundamentales de Estados Unidos” (Wilson Center, 2017). La petición fue respondida por otras 60 delegaciones, lo cual tuvo como consecuencia unos juegos con muy bajo nivel competitivo.

Cuatro años después, y seguramente guiados por la retorsión, la Unión Soviética anunció que no participaría en los juegos organizados en la ciudad de Los Ángeles. El Comité Olímpico Nacional de la Unión Soviética justificó su ausencia declarando que

existían planes para organizar manifestaciones antisoviéticas durante los Juegos, las cuales no serían controladas por las autoridades estadounidenses. En ese sentido la delegación soviética mencionó que desde los inicios de los preparativos el gobierno estadounidense puso en marcha una campaña de propaganda que ponía en riesgo a las delegaciones del bloque socialista (Burns, 1984; Marcin Kobierecki, 2015).

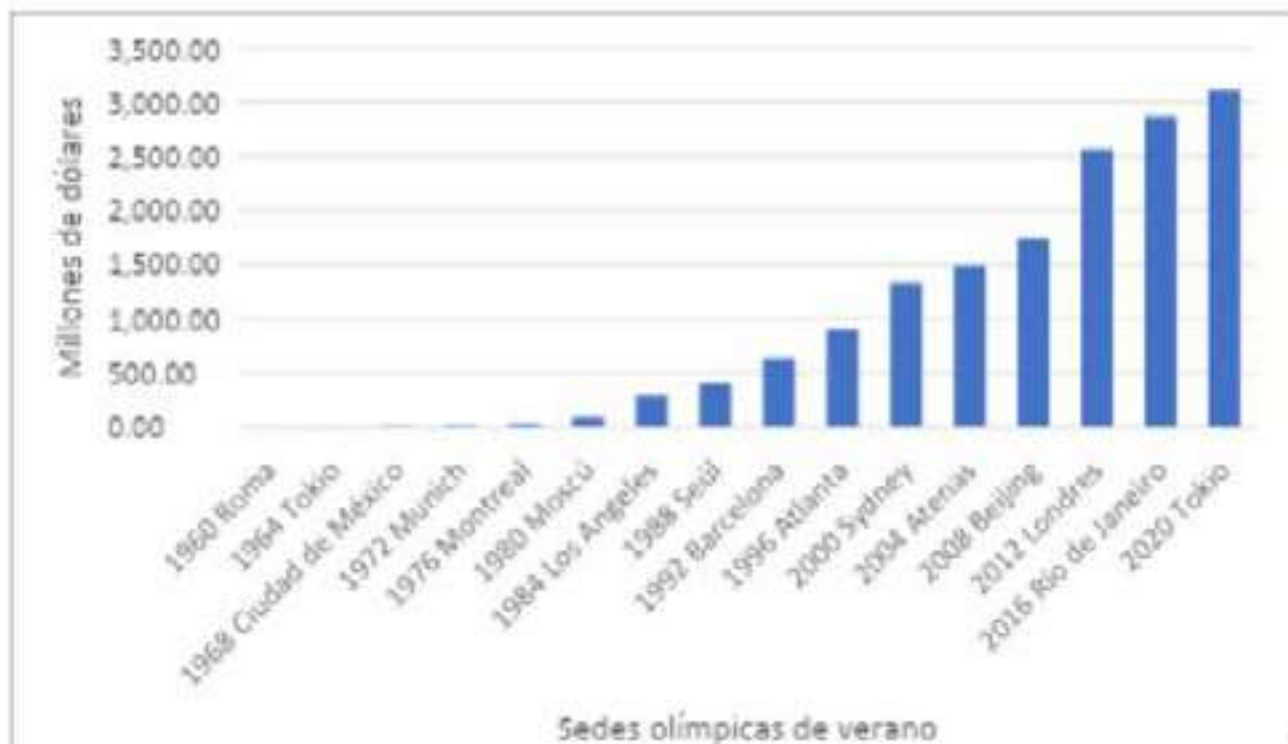
Ante tal situación la Unión Soviética y la gran mayoría de sus aliados organizaron lo que denominaron “Los Juegos de la Amistad”, intentando hacer un claro contraste entre la percepción de amenaza y enemistad que representaba Estados Unidos y el ideal socialista de la solidaridad y la paz internacionales (Gutiérrez Alcalá, 2021). Con ello, se sellaba la época de los boicots, así como una de las épocas de mayor tensión dentro del movimiento olímpico, no sin antes sentar las bases para los cambios más trascendentes en el deporte moderno.

El Nuevo Orden Olímpico

La reputación de los Juegos Olímpicos hacia las proximidades de la década de 1970 no gozaba de la mejor calidad. Consecutivos sucesos desafortunados marcaron este mega evento durante dicho periodo. Desde la represión y matanza en Tlatelolco en vísperas de la inauguración de los Juegos de México 1968, el terrorismo televisado en Múnich 1972, la bancarrota que sufrió la ciudad de Montreal en 1976, hasta el boicot de Moscú 1980, la mala fama se incrementaba. En ese ánimo el COI solo encontró dos candidaturas, Teherán y Los Ángeles. Ante la retirada de la propuesta iraní, la ciudad californiana fue electa en solitario como la sede de los Juegos Olímpicos de 1984.

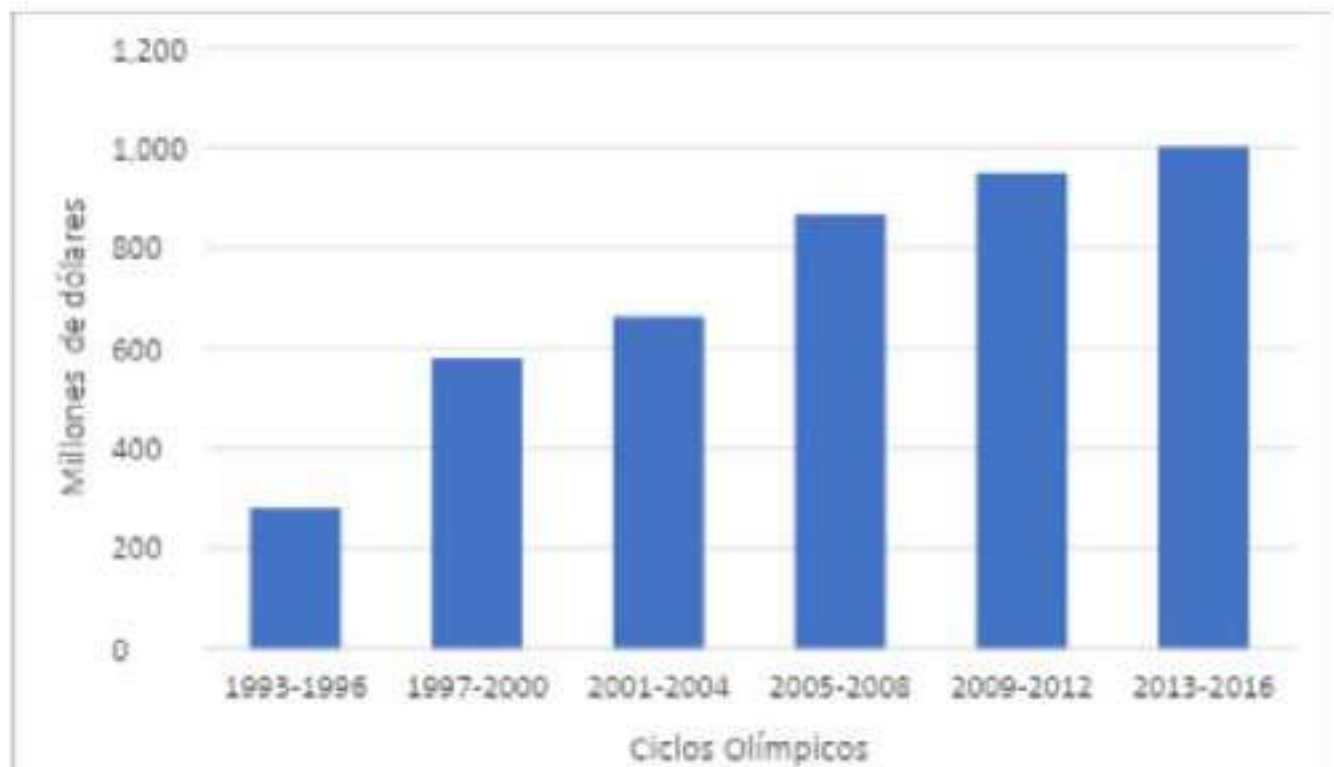
Esta edición de la justa olímpica representó un punto de inflexión dado que sería la primera sin contar con financiamiento público. Por tanto, el comité organizador se vio obligado a usar fondos privados.

Gráfica 2. Ingresos por retransmisiones de los Juegos Olímpicos de verano de 1960 a 2020 (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Tomado de (COI, 2022).

Gráfica 3. Ingresos de los Juegos Olímpicos generados a través de patrocinios TOP de 1993 a 2016 (en millones de dólares estadounidenses)



■ Fuente: Tomado de (COI, 2019).

Al cierre de la contabilidad el mega evento juntó ganancias por 223 millones de dólares, marcando una referencia para futuros eventos deportivos (COI, 2017). Entre las estrategias para recaudar fondos se destacaron la contratación de grandes patrocinios, marketing, movilización de voluntarios y una responsabilidad política limitada. Asimismo, estos fueron los primeros juegos bajo la dirección de Juan Antonio Samaranch en la dirección del COI. Samaranch, antiguo colaborador del franquismo en España, desempeñó un papel vital para lograr acuerdos con multinacionales y cadenas de televisión para vender los derechos de retransmisión (Tomlinson, 2004).

No es coincidencia que las innovaciones en la organización de Los Ángeles 1984 relativas al protagonismo del sector privado, a la clase empresarial, al empleo de trabajadores precarizados y las afinidades con el autoritarismo, coincidan con algunas de las características del neoliberalismo. La gestión

de Samaranch al mando del COI fue fundamental para la deriva neoliberal que definiría la manera de entender los Juegos Olímpicos. A partir de ahí se comienza a entender la organización de un mega evento deportivo, no solo como la exposición de las capacidades atléticas de un grupo de deportistas que representaban una bandera, sino como un modelo de negocio sumamente exitoso. Evidencia de ello son las ganancias que la venta de los derechos de retransmisión supone para el COI, tal como lo muestra la Gráfica 2, en donde además se observa como desde 1984 se presenta una fuerte tendencia ascendente.

Otro de los desarrollos del neoliberalismo olímpico creados por Samaranch fue el programa Socio Olímpico (TOP, por sus siglas en inglés), creado en 1985, el cual es el nivel más alto de patrocinio y proporciona a los patrocinadores derechos exclusivos de marketing en todo el mundo para los Juegos Olímpicos de verano, invierno y de la Juventud.

Después del éxito de los juegos de Los Ángeles, el TOP ha funcionado como fuente de financiamiento para el COI y como una vitrina sumamente vistosa para las corporaciones (COI, 2024a). La Gráfica 3 da cuenta del crecimiento de las ganancias resultado de los patrocinios

Eichberg (2004) señala que el movimiento olímpico se ha forjado como una representación de la cultura y del deporte anglo-occidental que difícilmente acepta influencias de otras expresiones culturales. En este sentido, el olimpismo moderno concentra las características del liberalismo burgués de promoción de la individualidad competitiva, de la igualdad garantizada por la racionalidad institucional y la fraternidad resultante de la asociación entre pares.

Al respecto, el modelo olímpico generado por Samaranch y los organizadores de Los Ángeles 1984 cuenta con una serie de rasgos particulares relacionados con la hegemonía estadounidense. En primer lugar, se encuentra lo que Ritzer (1983) nombra como McDonaldización de la sociedad. Es decir, un nuevo proceso de racionalización de la sociedad, particularmente la estadounidense, que ya no sigue los parámetros de racionalización por la vía de la burocracia explicados por Max Weber. De manera similar, Tomlinson (2004) sugiere pensar que los Juegos Olímpicos han pasado a una etapa de Disneyficación, en la cual se promueve el individualismo optimista, la evasión, la fantasía, la inocencia, el romance, etc. Asimismo, esta etapa de Disneyficación se caracteriza por contar con espacios reconvertidos a imagen y semejanza del parque temático de atracciones. En este sentido, Tomlinson argumenta que los parques olímpicos son diseñados conforme a estas especificaciones.

Otra de las consecuencias relevantes de la justa olímpica de 1984 fue el inicio de las discusiones sobre la vigencia de las reglas que restringían la participación de deportistas profesionales en aras del mantenimiento del ideal amateur. Dick Pound, vicepresidente del COI, apostaba por competencias

abiertas alegando que durante los últimos cien años habían pasado cambios sociales revolucionarios para el deporte, además de que se había comprobado que los deportistas profesionales eran capaces de observar el espíritu olímpico y el juego limpio. Aunque para los Juegos Olímpicos de Seúl 1988 el amateurismo se mantenía de manera técnica, en dicha justa se presentaron los primeros deportistas profesionales. Finalmente, el COI pudo convencer a varias federaciones internacionales para que apoyasen la reforma (Llewellyn & Gleaves, 2016).

La mercantilización del olimpismo no dejó de llegar con una serie de particularidades. Los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992 marcaron el final de varias épocas, la primera aparición de la delegación sudafricana desde los juegos de Roma 1960 y después del fin del régimen del apartheid, Alemania unificada a unos años de la caída del muro y la participación de Cuba después de no haber participado desde el boicot de Moscú. Además de dichos reencuentros con el olimpismo, los juegos de Barcelona representaron el último adiós de las Repúblicas Soviéticas de toda competencia, despedida que se daba en una celebración que, de cierta manera, recuperaba su calidad de espacio parcialmente alejado de los problemas políticos, al tiempo que pretendía ser un bálsamo de tranquilidad.

La profesionalización total del deporte olímpico fue otra de las marcas de Barcelona. Un año antes, el COI reformó la carta olímpica para eliminar las restricciones sobre las remuneraciones a los deportistas e, incluso se eliminó por completo el término “amateur” (Llewellyn & Gleaves, 2016). El ícono que quedaría como el legado de estos juegos fue el equipo de baloncesto estadounidense, mejor conocido como “el equipo de ensueño” (Dream team, por sus siglas en inglés). El dream team, formado por los jugadores estelares de la Asociación Nacional de Baloncesto (NBA, por sus siglas en inglés) dio a un evento históricamente de corte europeo el último sello de “americanización”, convirtiendo a los Juegos Olímpicos en un acontecimiento centrado en la cultura del consumo.

El intento de generar ideales con aspiraciones universales junto con la puesta en marcha de mega eventos con una cobertura mediática amplia crea un cultivo particularmente representativo de la globalidad. De esta manera, los mega eventos generan espacios culturales que invitan a una disolución de las distancias espaciotemporales participando de una especie de conciencia colectiva que se observa en los aspectos ceremoniales del deporte, dando paso a la noción de la “aldea global”. Un aspecto clave que no debe dejarse atrás es la participación de los medios de comunicación como responsables de difundir los mensajes y simbolismos mencionados, así como promover la estandarización cultural en términos de consumo (Roche, 2006).

Considerando lo anterior, es posible sugerir que los mega eventos deportivos son elementos importantes en la orientación de las naciones hacia la sociedad internacional o global. También, se puede decir que han desempeñado un papel importante en la transformación del entorno urbano moderno. De ahí que el deporte, en su forma de mega evento, pase a ser un elemento cada vez más central, y no periférico, de la modernidad urbana (Horne & Manzenreiter, 2006).

Ahora bien, si la globalización se puede explicar a partir de lo mencionado en el párrafo anterior, Roche (2006) añade que los mega eventos deportivos también se ven atravesados por lo que llama “globalización compleja”. Los elementos de complejidad se vislumbran en contraste con las tesis más comunes de la globalización. Frente al determinismo tecno económico, existe la posibilidad de la agencia colectiva por parte de grupos políticos y culturales diversos; frente a la estandarización, la globalización compleja puede involucrar diferenciación y particularización, tanto en los agentes como en su espacio; frente a la compresión espaciotemporal, la reconstrucción de las diferencias.

Siguiendo la línea del párrafo anterior, se encuentra que los efectos de la globalización pueden explicarse e interpretarse de formas diversas. Es bajo dicha

aceptación que surgen dos perspectivas útiles para la comprensión de los mega eventos deportivos. Estas son las ideas de lo glocal y lo grobal, así como sus procesos respectivos de glocalización y grobalización.

Una de las ideas precursoras de lo anterior fue presentada por Theodore Levitt (1983), forjador conceptual de la globalización económica, quien advirtió sobre la capacidad de los avances tecnológicos para consolidar una nueva realidad comercial regida por corporaciones globales que ofrecen productos estandarizados que permiten aumentar la eficiencia y reducir los costos. Levitt llama a esta tendencia “la república de la tecnología”, en donde la regla es la convergencia de la oferta. Es decir, las empresas venden lo mismo y de la misma manera en todos lados, haciendo a un lado las preferencias locales y ampliando la clientela a partir de costos más bajos. La globalización de los mercados, sostiene Levitt, acerca el final de la corporación multinacional que ajusta sus productos y procesos a las situaciones particulares de cada país.

Otras propuestas hablan sobre la edificación de la “ciudad fantástica”. Hannigan (1998) mencionaba que para finales de la década de 1990 casi todas las grandes compañías de entretenimiento habían establecido un equipo de desarrollo para evaluar, planificar e iniciar proyectos de destinos de ocio urbano. Dichos proyectos indican, señala Hannigan, la creación de una nueva economía urbana enraizada en el turismo, el deporte, la cultura y el entretenimiento. Dicho autor explica que el auge de la ciudad fantástica se debe a la convergencia de la racionalización del funcionamiento de las industrias del entretenimiento, la conversión de las ciudades respecto al paradigma del parque de atracciones y la sinergia del consumismo.

Continuando con las categorías señaladas arriba, se entiende que lo glocal implica la integración de lo local y lo global, mientras que lo grobal es el desbordamiento de lo global en lo local en contraposición a la dinámica de integración. En la práctica y la organización del deporte, lo glocal parte de la interpretación,

modificación o adaptación de las influencias globales en la vida diaria (Nixon II, 2015). Tal como sucedió con la modificación del fútbol de origen inglés convertido en fútbol americano en Estados Unidos (Markovits, 2010). Esta tendencia, por tanto, implica el reconocimiento de los espacios locales como partícipes de la globalización y a los agentes locales como actores activos dentro del entorno global y, por ende, también deportivo (Robertson, 1995). En cuanto a lo global, se dice que se concentra en los apetitos imperialistas, tanto de actores públicos como privados, de imponerse en diversas áreas geográficas. Asimismo, la globalización se puede asociar con la proliferación de formas sociales creadas y controladas de forma centralizada y desprovistas de contenido sustantivo distintivo (Ritzer, 2003).

Conforme a estas definiciones se permite realizar un cambio de perspectiva en las tensiones que provoca la globalización. Es decir, se pasa de la relación global-local a la relación glocal-global (Andrews & Ritzer, 2007). Esta nueva relación presenta un panorama en el que la regla es la difuminación de lo que se considera local en favor de lo glocal. No obstante, este continuo que coloca en cada extremo lo global y lo glocal no podrá ser totalizante. Esto es, dado que el establecimiento de una monocultura global, en el deporte o en otros aspectos de la vida social, se antoja un escenario improbable, cabe la expectativa de que las fuerzas locales y globales se mantengan presentes en la configuración del mundo (Andrews & Ritzer, 2007).

Se debe mencionar, acerca de lo anterior, que la presencia de particularidades locales se explica por el hecho de que ningún poder es capaz de erradicar las expresiones de resistencia y transgresión. Todo conjunto normativo, explícito o implícito, tiene inculcada la posibilidad de que no se lleven a cabo sus prescripciones, es decir, su incumplimiento.

CONCLUSIONES

El deporte ha servido a la instauración, mantenimiento y expansión de la hegemonía estadounidense en distintas formas y puede ser explicado a partir de

distintas ópticas. El análisis que se presentó brinda una explicación desde el deporte, del paso de la demostración del poder nacional durante la Guerra Fría, a la instauración global de modos de vida diseñados en el centro del american way of life. El modelo de organización de mega eventos visto aquí puede entenderse como una expresión de la cultura dominante que se ha perpetuado, a pesar de sus recientes controversias. Incluso, se ha extendido a otros mega eventos distintos a los Juegos Olímpicos. Tal es el caso de la Copa Mundial de la FIFA, así como otros torneos de fútbol como la Copa América.

La herencia de los Juegos Olímpicos de Atenas 2004 fueron recintos abandonados, casos de corrupción y la semilla de una crisis política y económica que ha marcado a la sociedad griega. Casos como este no son extraños a la organización de mega eventos deportivos. No obstante, estos no han dejado de suceder con gran éxito mediático y económico para las organizaciones deportivas internacionales. Incluso con el historial de deudas, sobreprecios, la transformación del espacio urbano en función del turismo extranjero y los intereses de las organizaciones deportivas en detrimento del derecho a la ciudad de la gente que habita las sedes, los mega eventos sigan siendo ampliamente exitosos.

Recordando el apunte gramsciano de Adolfo Gilly mencionado en el inicio del texto, la hegemonía es una relación en flujo constante en donde existen luchas y conflictos entre gobernantes y subalternos, así como luchas y conflictos en el seno de cada grupo. Asimismo, es importante resaltar lo señalado sobre la incapacidad de un conjunto normativo de hacer de la rebeldía y las conductas heterodoxas una imposibilidad. La historia del propio deporte y los mega eventos sirven como ejemplo de lo anterior. Quizá el ejemplo más emblemático sucedió durante la ceremonia de premiación de los 200 metros planos de México 1968 en donde John Carlos y Tommie Smith alzaron el puño durante la entonación del himno estadounidense. De esta manera se observa cómo los mega eventos sirven también como espacio en el que se expresa esa relación compleja que es la hegemonía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alabarces, P. (1998). ¿De qué hablamos cuando hablamos de deporte? Nueva Sociedad, 154(Marzo-Abril), 74-86. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2669_1.pdf
- Alabarces, P. (2015). Deporte y sociedad en américa latina: Un campo reciente, una agenda en construcción. *Anales de Antropología*, 49(1), 11-28. [https://doi.org/10.1016/S0185-1225\(15\)71643-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1225(15)71643-7)
- Andrews, D. L., & Ritzer, G. (2007). The global in the sporting global. *Global Networks*, 7(2), 135-153. <https://doi.org/10.1111/J.1471-0374.2007.00161.X>
- Burns, J. F. (1984). Moscow will keep its team from Los Angeles olympics; Tass cites peril, U.S. denies it; protests are issue. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/1984/05/09/world/moscow-will-keep-its-team-los-angeles-olympics-tass-cites-peril-us-denies-it.html?pagewanted=all>
- COI. (2017, septiembre 12). Los Angeles 1984: An indelible legacy. *News*. <https://olympics.com/en/news/los-angeles-1984-an-indelible-legacy>
- COI. (2019, enero 16). Olympic Games revenue generated through TOP* sponsorships from 1993 to 2016 (in million U.S. dollars). *Statista*. <https://statista.uam.elogim.com/statistics/274448/olympic-games-top-sponsorship-revenue/>
- COI. (2020). Carta Olímpica. En Carta Olímpica. Comité Olímpico Internacional. <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/General/ES-Olympic-Charter.pdf>
- COI. (2022, junio 30). Broadcast revenue from the Summer Olympic Games from 1960 to 2020 (in million U.S. dollars). *Statista*. <https://statista.uam.elogim.com/statistics/265030/summer-olympics-broadcasting-revenue/>
- COI. (2024a). 1985: Creation of The Olympic Partner Programme. IOC. <https://olympics.com/ioc/1985-creation-of-the-olympic-partner-top-programme>
- COI. (2024b). Relive Past Games. Olympic Games. <https://olympics.com/en/olympic-games>
- COI, Encyclopedia Britannica, & The Guardian. (2024, junio 25). All-time medal count at the Summer Olympics by country and color from 1896 to 2020. *Statista*. <https://statista.uam.elogim.com/statistics/1101719/summer-olympics-all-time-medal-list-since-1892/>
- Coubertin, P. de. (2000). *Olympism. Selected Writings* (N. Müller, Ed.). Comité Olímpico Internacional. <https://library.olympics.com/Default/doc/SYRACUSE/65192/olympism-selected-writings-pierre-de-coubertin>
- Eichberg, H. (2004). The Global the Popular and the Inter-Popular: Olympic Sport between Market, State and Civil Society. En J. Bale & M. K. Christensen (Eds.), *Post-Olympism? Question in Sport in the Twenty-first Century* (Primera edición, pp. 65-80). Berg.
- Gilly, A. (2016). *Historia a contrapelo. Una constelación*. Ediciones Era.
- Gutiérrez Alcalá, R. (2021). Historia del boicot de la política a los Juegos Olímpicos. *UNAM Global*. https://unamglobal.unam.mx/global_revista/historia-del-boicot-de-la-politica-a-los-juegos-olimpicos/
- Guttmann, A. (2004). *Sports : the first five millennia*. University of Massachusetts Press.
- Guttmann, Allen. (1978). *From ritual to record : the nature of modern sports*. Columbia University Press.
- Hannigan, J. (1998). *Fantasy City. Pleasure and profit in the postmodern metropolis*. Routledge.

- Herrera Orea, J. E. (2022). La efectividad del régimen internacional contra el dopaje en el deporte. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Horne, J., & Manzenreiter, W. (2006). An introduction to the sociology of sports mega-events. *Sociological Review*, 54(SUPPL. 2), 1-24. https://doi.org/10.1111/J.1467-954X.2006.00650.X/ASSET/J.1467-954X.2006.00650.X.FP.PNG_V03
- Hunt, T. M. (2011). *Drug Games. The International Olympic Committee and the Politics of Doping, 1960-2008*. (First Edit, Vol. 7, Número 2). University of Texas Press.
- Kanin, D. B. (2018). A political history of the olympic games. En *A Political History of the Olympic Games*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429048418/POLITICAL-HISTORY-OLYMPIC-GAMES-DAVID-KANIN>
- Kennan, G. F. (1987). La contención, entonces y ahora. *Política Exterior*, 1(3), 169-174.
- Levermore, R. (2004). Sport's role in constructing the "inter-state" worldview. En R. Levermore & A. Budd (Eds.), *Sport and International Relations* (pp. 16-30). Routledge.
- Levitt, T. (1983, mayo). The Globalization of Markets. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/1983/05/the-globalization-of-markets>
- Llewellyn, M. P., & Gleaves, J. (2016). The Rise and Fall of Olympic Amateurism. En *Sport and Society*. University of Illinois Press. <https://openurl.ebsco.com/contentitem/e000xww:1100900?sid=ebsco:plink:-crawler&id=ebsco:e000xww:1100900&crl=c>
- MacClancy, J. (1996). Sport, identity and ethnicity. En J. MacClancy (Ed.), *Sport, identity and ethnicity*. (pp. 1-20). Berg Publisher Ltd.
- Marcin Kobierecki, M. (2015). Boycott of the Los Angeles 1984 Olympic Games as an Example of Political Play-Acting of the Cold War Superpowers. *Polish Political Science Yearbook*, 44(1), 93-111. <https://doi.org/10.15804/PPSY2015008>
- Markovits, A. S. (2010). The Global and the Local in Our Contemporary Sports Cultures. *Society*, 47(6), 503-509. <https://doi.org/10.1007/S12115-010-9369-4/METRICS>
- Nixon II, H. (2015). *Sport in a Changing World* (Segunda edición). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315675978>
- olympic-museum.de. (2023). *Olympic Games 1904 St. Louis*. Olympic Games Museum. <https://www.olympic-museum.de/index.html>
- Pasolini, P. P. (2015). Sobre el deporte (J. Bassas Vila, Ed.; Primera edición). Contra.
- Pulleiro Méndez, C. (2018). La estatalidad del deporte internacional, pasado, presente, ¿futuro? (G. Celorio & B. Mabire, Eds.) [Book].
- Ren, Hai. (2010). China and the Olympic Movement: university lecture on the Olympics. En *Series University Lectures* (Vol. 4). Centre d'Estudis Olímpics (UAB). <https://library.olympics.com/Default/doc/SYRACUSE/209026/china-and-the-olympic-movement-hai-ren>
- Ritzer, G. (1983). The "McDonaldization" of Society. *Journal of American Culture*, 6(1), 100-107. https://doi.org/10.1111/J.1542-734X.1983.0601_100.X
- Ritzer, G. (2003). Rethinking Globalization: Glocalization/Globalization and Something/Nothing. *Sociological Theory*, 21(3), 193-209. <https://doi.org/10.1111/1467-9558.00185>
- Roche, M. (2006). Mega-events and modernity revisited: Globalization and the case of the Olympics. *Sociological Review*, 54(SUPPL. 2), 27-40. https://doi.org/10.1111/J.1467-954X.2006.00651.X/ASSET/J.1467-954X.2006.00651.X.FP.PNG_V03

Sage, G. H. (1979). Sport and the Social Sciences. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 445(1), 1-14. <https://doi.org/10.1177/000271627944500103>

Sánchez García, R., & Moscoso Sánchez, D. (2015). "How can one be a sports fan?" La contribución de Pierre Bourdieu al estudio del deporte. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, NO. 30(enero-abril), 161-180. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297135368007>

Tomlinson, A. (2004). The Disneyfication of the Olympics? En J. Bale & M. K. Christiansen (Eds.), *Post-Olympism? Questioning Sport in the Twenty-first Century* (pp. 147-164). Berg.

Wilson Center. (2017, febrero 27). The 1980 Moscow Olympics Boycott. History and Public Policy Program. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/the-1980-moscow-olympics-boycott>

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no pudo haberse hecho sin el invaluable apoyo de mis colegas, amigos y amigas de la UAM-Xochimilco. Cada idea es hija, no solo de las sesiones de estudio en solitario, sino sobre todo

de esa manera de socializar y enriquecer el conocimiento que ocurre en la cafetería, en la biblioteca, en el aula, o incluso en lugares alejados de la universidad. Agradezco con profundo cariño a quien ha brindado su ayuda anónima mediante su trabajo para que exista la universidad pública y gratuita. A ellas y ellos, gracias.

FINANCIACIÓN

El autor recibe el apoyo económico brindado por el Programa de Becas Nacionales del Consejo Nacional de Humanidades Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) que forma parte del Gobierno de México.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



Contribuciones históricas, normativas y jurídicas de las convenciones de París, Varsovia y Chicago a la aviación civil internacional

Historical, Normative, and Legal Contributions of the Paris, Warsaw, and Chicago Conventions to International Civil Aviation

Esp. P. Raphael Sepulveda Barino

Licenciado en Tecnología. Especialista de Posgrado en Logística. Departamento de Ingeniería de Producción, Universidad de São Paulo, Brasil ✉ raphaelbarino@hotmail.com  [0000-0001-6148-9311](https://orcid.org/0000-0001-6148-9311)

Cómo citar (APA, séptima edición): Sepulveda Barino, R. (2025). Contribuciones históricas, normativas y jurídicas de las convenciones de París, Varsovia y Chicago a la aviación civil internacional. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 314-321. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14486738>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14486738>

RECIBIDO: 24 DE AGOSTO DE 2024

APROBADO: 10 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN Este artículo examina la importancia de las convenciones de París, Varsovia y Chicago, evaluando su impacto en el desarrollo de la aviación civil, tanto en Brasil como a nivel global. A través de una revisión histórica y bibliográfica, el estudio conceptualiza cada convención y analiza sus influencias directas e indirectas en el sistema jurídico internacional que regula la aviación civil. El análisis comparativo revela cómo estos tratados han moldeado el sector de la aviación, reflejando su presencia, impacto y contribuciones a lo largo del tiempo.

Palabras clave: Aviación Civil, Convención de Chicago, Convención de París, Convención de Varsovia, Derecho aeronáutico.

ABSTRACT This paper examines the significance of the Paris, Warsaw, and Chicago conventions, assessing their impact on the development of civil aviation both in Brazil and globally. Through a historical and bibliographical review, the study conceptualizes each convention and analyzes their direct and indirect influences on the

international legal framework governing civil aviation. The comparative analysis reveals how these treaties have shaped the aviation sector, reflecting their presence, impact, and contributions over time.

Keywords: Civil Aviation, Chicago Convention, Paris Convention, Warsaw Convention, Aeronautical Law.

INTRODUCCIÓN

Los tratados internacionales constituyen una fuente de derecho internacional y, tras el proceso de incorporación, vinculan a los Estados firmantes (Pedro, 2011). Hasta finales del siglo XIX, el derecho de los tratados estaba fuertemente influenciado por las costumbres, basándose en principios como el *pacta sunt servanda* y la buena fe. Estos principios guiaban el modo de negociación, los órganos involucrados, la autenticidad de los textos, la adhesión y vigencia de los acuerdos, los efectos producidos y el proceso de extinción de los tratados (Rezek, 2008). Durante el siglo XIX, el derecho de los tratados experimentó una evolución que resultó en la creación de diversas organizaciones funcionales, encargadas de regular e implementar las normas internacionales, facilitando la cooperación entre Estados y mejorando la gobernanza global en áreas específicas.

Los tratados y las convenciones, a pesar de la terminología distinta, se refieren a acuerdos formales entre Personas Jurídicas de Derecho Internacional Público y tienen efectos jurídicos. Ambos pueden ser formalizados sin la necesidad de forma escrita y generan obligaciones y prerrogativas. La distinción radica en la naturaleza del cumplimiento: mientras que los tratados y las convenciones son obligatorios y vinculantes, algunos acuerdos internacionales, aunque similares, se basan únicamente en indicativos morales y no imponen compromisos jurídicos reales (Rezek, 2010).

Las transformaciones y el aumento de las responsabilidades económicas y sociales de los Estados, así como el desarrollo tecnológico, impulsaron el surgimiento de un nuevo campo de actuación internacional. Innovaciones como el barco de vapor, los ferrocarriles, el telégrafo, y el cable submarino que conectó Francia e Inglaterra en 1850, exigieron una

mayor coordinación entre gobiernos. En este contexto, surgieron agencias como las comisiones para administrar los ríos europeos, la Unión Telegráfica Internacional en 1865 y la Unión Postal Universal en 1874 (Herz et al., 2015). Estas relaciones entre Estados, ya sea en el comercio o en las políticas de cooperación internacional, subrayan la importancia del derecho internacional (Mello, 1992).

Con el advenimiento de la aviación, surgieron regulaciones internacionales esenciales para garantizar la seguridad y promover la cooperación entre países, modelando el derecho aéreo y fortaleciendo la paz y la colaboración global. El reconocimiento de la soberanía de los Estados sobre su espacio aéreo fue fundamental para regular las operaciones y proteger los intereses nacionales (Sa, 2019). La cooperación internacional, facilitada por organismos globales, estableció estándares y prácticas para la aviación civil, armonizando regulaciones y minimizando conflictos entre naciones. Además, la aviación civil impulsó el desarrollo económico mundial, fortaleciendo el comercio, el turismo y las relaciones diplomáticas entre los países (Botelho, 2007).

Con el rápido avance de la aviación en el siglo XX y la necesidad de cruzar fronteras, se volvió urgente regular la actividad aérea. Así como el Derecho Marítimo se entrelaza con el Derecho Comercial, el Derecho Aeronáutico surgió desde una perspectiva similar. Sin embargo, debido a sus características únicas y al desarrollo acelerado del sector, quedó claro que debía tratarse como una rama jurídica autónoma. Inicialmente, surgieron diversos términos para definir esta nueva área, como Derecho Astro-náutico, Derecho de la Aviación y Derecho Espacial. Eventualmente, el término más aceptado en Brasil fue Derecho Aeronáutico, tal como lo establece el Código Brasileño de Aeronáutica (Silva, 2022).

El Derecho Aeronáutico está regulado por tratados, convenciones y actos Internacionales, de los cuales Brasil es signatario, además del Código Brasileño de Aeronáutica y la legislación complementaria. Esta rama del derecho se divide en dos grandes grupos: el derecho general y el derecho de carácter especial. El derecho general incluye tratados como el de París (1919), Madrid (1926), La Habana (1928) y Chicago (1944). El derecho de carácter especial se subdivide en tres categorías: sobre aeronaves, con tratados como Bruselas (1938) y Ginebra (1948); sobre responsabilidad civil, con convenciones como Varsovia (1929), La Haya (1955), Montreal (1966), Guatemala (1971), Montreal (1975), Guadalajara (1961), Roma (1933) y Roma (1952); y sobre derecho penal, incluyendo Tokio (1963), La Haya (1970) y Montreal (1971). Las fuentes indirectas del Derecho Aeronáutico incluyen la doctrina, la jurisprudencia y las costumbres.

En vista de lo expuesto, este artículo tiene como objetivo presentar y analizar la evolución y el impacto de las principales convenciones internacionales sobre la aviación civil, destacando cómo las convenciones de Chicago, París y Varsovia han influenciado el derecho internacional y la regulación de la aviación civil en Brasil y en el mundo. La justificación de abordar las convenciones de París, Varsovia y Chicago radica en su relevancia en comparación con otras legislaciones en la aviación civil, destacando su pionerismo en la regulación del sector, su influencia histórica, capacidad para generar nuevas leyes e impacto duradero. El análisis abarca los contextos históricos y técnicos de estas convenciones, sus objetivos y contribuciones a la estandarización y regulación del sector, subrayando su importancia en la creación de un sistema jurídico que garantiza la seguridad, eficiencia y uniformidad de las operaciones aéreas internacionales.

DESARROLLO

La Convención de París

Tras la Primera Guerra Mundial, se estableció la Convención de París, que consolidó la teoría de la soberanía del Estado sobre el espacio aéreo de su

territorio e instituyó la Comisión Internacional para la Navegación Aérea, con el objetivo de desarrollar normas globales de tráfico aéreo (Mesquita, 2018).

La Conferencia de Paz de París, celebrada en Versalles en 1919, abordó cuestiones relacionadas con la aviación y resultó en la creación de una Comisión Aeronáutica internacional, en la que Brasil participó. Esta comisión elaboró la Convención de París, que constó de 43 artículos que tratan de los aspectos técnicos, operacionales y organizacionales de la aviación civil (OACI, 2020).

En julio de 1925, para enfrentar la ausencia de una legislación adecuada en el sector aéreo, el gobierno brasileño promulgó el Decreto 16.893, que instituyó el primer Código Aeronáutico Brasileño, el Código de Navegación Aérea Civil de Brasil. Este código reflejó los principios de la Convención de París (1919) y de los primeros trabajos de la Comisión Internacional de Navegación Aérea, señalando el impacto de los tratados internacionales en la formulación de normas y leyes para la aviación civil en Brasil. A su vez, la Convención de París fue precedida por eventos anteriores, como la Conferencia Internacional de Navegación Aérea de 1910 y las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907 (Correia & Espírito Santo Jr., 2006).

La Convención de París de 1919, realizada durante la Conferencia sobre Navegación Aérea Internacional en Versalles, Francia, tuvo como objetivo la internacionalización de la aviación civil y precedió a la Convención de Chicago, en 1944, con tres contribuciones principales: la consagración de la soberanía completa y exclusiva de los Estados sobre su espacio aéreo, la definición del principio de nacionalidad de las aeronaves y la creación de la Comisión Internacional de Navegación Aérea (CINA), que estableció normas comunes para la navegación aérea internacional y fue precursora de la actual Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), con amplios poderes para decisiones técnicas aplicables a los Estados miembros. Notablemente entonces, Estados Unidos no ratificó el Tratado de Versalles, lo que los excluyó de la Convención de París (Dobson, 2017).

La Convención de Varsovia

En 1929, en Varsovia, Polonia, se celebró una convención con el objetivo de unificar las reglas sobre el transporte aéreo internacional, estandarizando la emisión de billetes de pasaje, notas de equipaje y conocimientos de carga. Este acuerdo también definió los límites de la responsabilidad civil del transportista en casos de daños resultantes de muerte, lesiones u otras lesiones a los pasajeros y tripulantes, además de regular la responsabilidad por daños al equipaje y a la carga (ANADEP, 2009).

Antes de la convención, la ausencia de estandarización internacional en el transporte aéreo resultaba en prácticas y responsabilidades divergentes entre las compañías, complicando la resolución de disputas y la protección de los derechos de los pasajeros. Con la adopción de la convención, se estableció una mayor uniformidad en las operaciones de transporte aéreo internacional, proporcionando reglas claras para las responsabilidades de las aerolíneas y ofreciendo a los pasajeros una protección jurídica más robusta (Amaral, 2009).

La Convención de Varsovia impactó además el sector aéreo al proporcionar una base legal uniforme para el transporte aéreo internacional, lo que aumentó la seguridad jurídica y redujo la variación en las prácticas entre las aerolíneas. Estableció límites de responsabilidad para la compensación de los pasajeros, lo que, aunque inicialmente bajo, ofreció protección legal. Además, al crear un entorno más predecible y seguro, la convención contribuyó al crecimiento del transporte aéreo comercial, facilitando la expansión del sector (PORLOGIS, 2013).

La Convención de Varsovia, ratificada por Brasil, se convirtió en uno de los principales instrumentos del Derecho Internacional Privado al regular la responsabilidad en accidentes y el transporte internacional de pasajeros, equipajes y cargas remuneradas. Debe significarse que la Convención de Varsovia fue posteriormente revisada por el Protocolo de La Haya en 1955 y por el Protocolo de Montreal en 1975, que

ampliaron y actualizaron sus disposiciones, adaptando las reglas a las nuevas necesidades emergentes y desafíos del transporte aéreo internacional, consolidando su papel en la legislación internacional y garantizando un marco jurídico consistente para las cuestiones relacionadas con el transporte aéreo.

La Convención de Chicago

El intervalo entre el inicio de la Segunda Guerra Mundial y la Convención de Chicago de 1944, que estableció el Acuerdo Provisional sobre la Aviación Civil Internacional, estuvo marcado por importantes desarrollos en la diplomacia aeronáutica, influyendo decisivamente en la formulación de normas y estándares para el sector de la aviación y el transporte aéreo (Mesquita, 2018).

En este contexto, la Convención de Chicago, celebrada en 1944 en Chicago, Estados Unidos, fue fundamental para consolidar el principio de la soberanía de los Estados sobre el espacio aéreo de sus territorios, introduciendo innovaciones en relación con convenciones anteriores. Al reconocer explícitamente la soberanía, la Convención de Chicago, a través del Artículo 1º, aseguró que cada Estado tuviera control pleno sobre su espacio aéreo, promoviendo la seguridad y evitando conflictos. Mediante la OACI, estableció normas y prácticas recomendadas (SARPs) adoptadas globalmente, estandarizando la navegación aérea y respetando uniformemente la soberanía de los Estados. A diferencia de convenciones anteriores como la de París, la Convención de Chicago también introdujo la distinción entre aeronaves civiles y gubernamentales en el Artículo 3º, que restringe el sobrevuelo o aterrizaje de aeronaves gubernamentales sin permiso. Este enfoque integral no solo garantizó el control sobre el espacio aéreo, sino que también promovió un desarrollo ordenado de la aviación civil, estableciendo una estructura internacional que sigue siendo relevante (Rollo, 1994).

Haciendo un análisis retrospectivo, se evidencia que la Convención de Chicago ha desempeñado un papel fundamental en la diplomacia aérea al es-

tablecer, en el artículo 43, la creación, estructura y propósitos de la Organización de Aviación Civil Internacional, con amplios poderes para la regulación técnica, legal y la arbitración internacional, compuesta por una Asamblea, un Consejo y otros órganos necesarios. Según el artículo 44, la Organización de Aviación Civil Internacional tiene como objetivo desarrollar los principios y técnicas de la navegación aérea internacional y promover el progreso del transporte aéreo global, con metas que incluyen asegurar la seguridad y el orden en la aviación civil, fomentar la técnica para fines pacíficos, estimular el desarrollo de infraestructuras aéreas y satisfacer las necesidades globales de transporte aéreo eficiente. La Organización de Aviación Civil Internacional también busca evitar la competencia desleal, garantizar derechos iguales para los Estados y contribuir a la seguridad de los vuelos internacionales (OACI, 1944).

Brasil se adhirió a la Convención sobre la Aviación Civil Internacional el 7 de diciembre de 1944, la cual fue aprobada por el Decreto-Ley nº 7.952, del 11 de septiembre de 1945, ratificada el 26 de marzo de 1946 y promulgada por el Decreto nº 21.713, del 27 de agosto de 1946. Según el artículo 37 de la Convención, los Estados contratantes se comprometieron a colaborar para lograr la mayor uniformidad posible en sus regulaciones, cuando esto beneficie la actividad aérea (Pedro, 2011).

Destaca que la Convención de Chicago fue fundamental para el desarrollo seguro y continuo de la aviación civil internacional. Con la implementación de normas técnicas y legales uniformes, la Convención permitió un avance consistente en el sector, promoviendo la seguridad y la eficiencia de las operaciones aéreas en todo el mundo (Brasil, 1946).

Análisis de la influencia de las convenciones de París, Varsovia y Chicago en la aviación civil brasileña y mundial

En cuanto a su importancia en el mundo moderno, las convenciones presentan diferentes hitos. La Con-

vención de París (1919) fue el primer gran intento de regular la aviación civil internacional, estableciendo la soberanía de los Estados sobre su espacio aéreo y creando la Comisión Internacional de Navegación Aérea, antecesora de la OACI, que facilitó la expansión ordenada de la aviación civil. Posteriormente, la Convención de Varsovia (1929) estandarizó las reglas para el transporte aéreo internacional, especialmente en lo que respecta a la responsabilidad de las aerolíneas por daños a pasajeros, equipajes y cargas, promoviendo una mayor seguridad jurídica y previsibilidad en el sector. Más adelante, la Convención de Chicago de 1944 estableció la Organización de Aviación Civil Internacional y definió normas abarcadoras para la navegación aérea y la seguridad, siendo fundamental para la reconstrucción y expansión de la aviación civil en el periodo de posguerra, además de promover la paz y la cooperación internacional.

En el ámbito de las contribuciones a la sociedad en general, la Convención de París de 1919 estableció el primer marco regulatorio para la aviación civil, promoviendo la cooperación internacional y creando normas técnicas que mejoraron la seguridad y la eficiencia del transporte aéreo. La Convención de Varsovia de 1929, al estandarizar las reglas de responsabilidad y documentación, aportó mayor previsibilidad y confianza tanto para pasajeros como para operadores, incentivando el crecimiento del sector. La Convención de Chicago de 1944 tuvo un impacto profundo al crear la OACI y definir un conjunto integral de normas y prácticas recomendadas, facilitando la expansión segura y ordenada de la aviación civil internacional.

Además de los avances y contribuciones presentados, las respectivas convenciones también trajeron al debate cuestiones que generaron impases y retrocesos. La Convención de París enfrentó varios desafíos, como la falta de adhesión universal y dificultades en la implementación consistente de sus normas, además de haberse vuelto pronto obsoleta debido a la rápida evolución tecnológica de la aviación. Asimismo, la Convención de Varsovia fue

criticada por establecer límites de responsabilidad considerados bajos, lo que conllevó a varias enmiendas y su sustitución por otros tratados posteriores, como la Convención de Montreal, y de igual forma, la aplicación inconsistente de sus normas generó incertidumbres jurídicas. Por su parte, la Convención de Chicago, a pesar de su éxito, tuvo que lidiar con la resistencia a la liberalización del transporte aéreo y la dificultad de armonizar normas técnicas y operativas en un sector globalizado y dinámico.

En conclusión, las convenciones de París, Varsovia y Chicago fueron fundamentales para la formación del régimen actual de la aviación civil, tanto en Brasil como internacionalmente. Sus desarrollos crearon un sistema de transporte aéreo eficiente y seguro, con un marco regulatorio que protege a las empresas y a los consumidores, y proporciona apoyo jurídico para cuestiones técnicas y económicas del sector.

CONCLUSIONES

Este artículo buscó analizar la evolución y el impacto de las principales convenciones internacionales sobre la aviación civil, enfocándose en las de París, Varsovia y Chicago. El análisis abarca los contextos históricos y técnicos de estas convenciones, sus objetivos y contribuciones, y los desafíos y retrocesos enfrentados para la estandarización y regulación del sector, así como el impacto generado por estas normas en el desarrollo y la regulación de la aviación civil internacional. El artículo destaca cómo estas convenciones influyeron en el derecho internacional y en la regulación de la aviación civil tanto en Brasil como a nivel global, subrayando la importancia de su implementación en la creación de un sistema jurídico que asegure la seguridad, eficiencia y uniformidad de las operaciones aéreas internacionales.

Para alcanzar este objetivo, el artículo revisó individualmente las convenciones de París, Varsovia y

Cuadro 1 - Impacto de las convenciones

Convenio	Influencia Comercial	Influencia Legislativa	Influencia Normativa	Influencia en las Relaciones Comerciales	Influencia en las Relaciones Diplomáticas	Desarrollos Generados
París (1919)	Moderada	Alta	Inicial	Alta	Alta	Soberanía Aérea
Varsovia (1929)	Alta	Alta	Media	Alta	Media	Responsabilidad del proveedor
Chicago (1944)	Muy Alta	Muy Alta	Alta	Muy Alta	Muy Alta	OACI, Normas Técnicas

Fuente: El autor.

Chicago, contextualizándolas y caracterizándolas dentro del momento en que se llevaron a cabo. Se exploraron las particularidades de cada convención en su contexto histórico, su importancia para el sector de la aviación y sus impactos en la sociedad, incluyendo la creación de organismos de control, normas técnicas, legislaciones y acuerdos entre los países signatarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amaral, C. E. R. do. (2009). *Convenção de Varsóvia, 1929. JusBrasil*.

ANADEP. (1929). *Convenção de Varsóvia*. Brasília: ANADEP.

Botelho, D. S. da F. (2007). *A Regulação na Aviação Civil*. In J. B. Gouveia (Coord.), *Estudos de Direito Aéreo – I Pós-graduação em Direito Aéreo e Direito Espacial*. Coimbra: ALMEDINA.

Brasil. (1946). Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946. *Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF*.

Brasil. (1986). Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. *Código brasileiro de aeronáutica*.

Dobson, A. (2017). *A History of International Civil Aviation: From its Origins Through Transformative Evolution*. New York: Routledge.

França. (1919). *Tratado de Versalhes*. Paris.

Herz, M., Hoffman, A. R., & Tabak, J. (2015). *Organizações Internacionais* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Editora Elsevier.

Mello, C. D. de A. (1992). *Curso de Direito Internacional Público* (9ª ed., Vol. I). São Paulo: Renovar.

Mesquita, I. M. (2018). *Poder Espacial e Direito Aeronáutico*. Rio de Janeiro: Editora Luzes.

Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). (1944). *Convenção sobre a Aviação Civil Internacional*, assinada em Chicago, em 7 de dezembro de 1944.

Pedro, F. A. de F. (2011). A validade normativa da Convenção de Chicago de 1944 que orienta o processo de investigação de acidentes aéreos no ordenamento jurídico brasileiro à luz de uma interpretação constitucional. *Revista Conex. SIPAER*, 2(2).

Porlogis. (2013). *CONVENÇÃO PARA A UNIFICAÇÃO DE CERTAS REGRAS RELATIVAS AO TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL*. Porto: Porlogis.

Rezek, J. F. (2010). *Direito Internacional: curso elementar* (12ª ed.). São Paulo: Saraiva.

Rollo, V. F. (1994). *Aviation Law: an introduction* (4ª ed.). Maryland: Maryland Historical Press.

Sa, M. (2019). A evolução do direito aéreo internacional e a Convenção de Chicago. *Revista Jus Navigandi*.

Silva, T. G. M. da. (2022). *Direito aeronáutico – a normatização da aviação civil e espaço aéreo* (Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo).

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los auto-

res, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un si-

tio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



La consolidación de la actividad comercial en el espacio ultraterrestre: apuntes sobre un fenómeno del siglo XXI

The consolidation of commercial activity in outer space: notes on a 21st century phenomenon

Lic. José Luis Salmon Soriano

Licenciado en Relaciones Internacionales. La Habana, Cuba. ✉ joseluissalmon00@gmail.com  [0000-0001-7256-214X](https://orcid.org/0000-0001-7256-214X)

Cómo citar (APA, séptima edición): Salmon Soriano, J. L. (2025). La consolidación de la actividad comercial en el espacio ultraterrestre: apuntes sobre un fenómeno del siglo XXI. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 322-333. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14486860>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14486860>

RECIBIDO: 11 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 10 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2024

RESUMEN La actividad espacial encontró sus orígenes durante la Guerra Fría como parte de la competencia geopolítica entre Estados Unidos y la URSS. Si bien en sus inicios, la exploración del cosmos se centró para fines meteorológicos y de comunicación, posteriormente se trasladó al sector militar y comercial, con el propósito de garantizar la “seguridad nacional” y en última instancia la búsqueda de la supremacía en esta área. Los países con acceso al espacio han atribuido gran importancia a la economía espacial como un componente importante del crecimiento económico y de sus respectivos complejos militares industriales. Así, desde 2018, se ha observado un crecimiento acelerado en actividades como el lanzamiento de satélites para telecomunicaciones, turismo y minería espaciales, impulsado por la innovación tecnológica y la participación de empresas privadas. Atendiendo a esta problemática, el objetivo del presente artículo versa en analizar la consolidación de la actividad comercial espacial en el periodo de 2018-2023.

Palabras claves: espacio ultraterrestre, comercialización, hegemonía, Derecho Internacional, poder.

ABSTRACT Space activity found its origins during the Cold War as part of the geopolitical competition between the United States and the USSR. While in the beginning, exploration of the cosmos was focused on meteorological and communication purposes, it later shifted to the military and commercial sector, with the purpose

of ensuring “national security” and ultimately the quest for supremacy in this area. Countries with access to space have attributed great importance to the space economy as an important component of economic growth and their respective military industrial complexes. Thus, since 2018, accelerated growth has been observed in activities such as the launch of satellites for space telecommunications, tourism and mining, driven by technological innovation and the participation of private companies. In view of this problem, the objective of this article is to analyze the consolidation of commercial space activity in the period 2018-2023.

Keywords: outer space, commercialization, hegemony, International Law, power.

INTRODUCCIÓN

La actividad espacial surgió como parte de la carrera armamentista desarrollada por Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) durante la Guerra Fría (1947-1991). Desde entonces, el espacio ultraterrestre se convirtió en un escenario de disputa por el poder y búsqueda de la supremacía. Las potencias comprendieron la importancia del dominio de esta área y lo que las actividades espaciales representaban para ejercer su hegemonía en la Tierra.

Si bien en un inicio, la seguridad nacional y, en última instancia, la lucha por la supremacía, fueron prioridades para los programas espaciales, cuyas actividades estuvieron conducidas por los gobiernos, con el desarrollo de la exploración del cosmos, no demoró en evidenciarse la idea de comercializar el espacio. Sin embargo, las actividades comerciales eran incipientes durante la primera fase de la era espacial en el siglo XX. Así, los principales servicios en esta área se centraron en la construcción y utilización de satélites para la observación de la tierra y de eventos meteorológicos, aunque también eran usados para espiar las operaciones de terceros Estados. Desde entonces se les imprimió un carácter dual a las tecnologías espaciales.

Con el derrumbe del socialismo real en Europa y la posterior restricción de Rusia, heredera de la URSS en términos jurídicos, de su programa espacial, EE.UU. devino líder en la carrera por la conquista del espacio ultraterrestre, en un contexto caracterizado por el protagonismo incipiente en esta área de otros

Estados, como China, Japón y la India. Sin embargo, el fin de la unipolaridad y el comienzo de la etapa de transición intersistémica, hacia finales del siglo XX e inicios del XXI, conjugado con los adelantos científico-técnicos en materia espacial, determinó el despertar de una nueva carrera en el espacio ultraterrestre.

En esta nueva era de exploración del cosmos, a diferencia del pasado siglo, donde solo se circunscribían las actividades espaciales a la exploración y militarización de esta área por los Estados, ha dominado el uso del espacio para fines militares y comerciales tanto por actores estatales como privados. Gobiernos como los de Rusia, China, India y EE.UU. han lanzado estrategias y políticas espaciales que identifican la inversión en nuevos proyectos espaciales, tanto en el sector público como en el no estatal, como un componente importante del crecimiento económico y de sus respectivos complejos militares industriales.

Durante los último 23 años, la humanidad ha sido testigo del vertiginoso y exitoso desarrollo de las actividades comerciales en el espacio, a saber: el uso y operación de satélites para la televisión y las comunicaciones (tanto civiles como militares), así como imágenes, vigilancia y navegación; el turismo y la minería espaciales y la digitalización del espacio. Sumado a esto, la incorporación de nuevos actores no estatales, que sobrepasan las acciones de los gobiernos nacionales, ha conllevado al desarrollo de grandes proyectos comerciales en este dominio. La industria privada ha evolucionado rápidamente y desafía la monopolización del uso del espacio por los gobiernos.

Teniendo en cuenta que este problema amenaza el desarrollo de las relaciones internacionales en el siglo XXI, debido, entre otros factores, a la ausencia de un instrumento multilateral sólido que regule esta materia, el presente artículo se propone como objetivo analizar la consolidación de la actividad comercial espacial en el periodo de 2018-2023.

DESARROLLO

El espacio ultraterrestre se ha convertido en un ámbito en el que convergen tanto intereses públicos como privados. Esto impacta la seguridad de los Estados, y los postulados entendidos hasta ahora sobre la “soberanía nacional” y su alcance. Los conglomerados privados que participan en esta nueva era de exploración y explotación del cosmos no se enfocan únicamente en los consumidores no estatales, pues los actores gubernamentales dependen cada vez más de la industria espacial comercial. Ejemplo de ello ha sido la tendencia, cada vez más acentuada, de la unión entre las actividades comerciales y militares, a través de la contratación de operadores comerciales privados por el sector militar.

EE.UU. se sitúa como uno de los países que definen esta alianza público-privada. El Departamento de Defensa (DoD) se ha hecho cada vez más dependiente de los sistemas espaciales comerciales, ya que proporcionan datos para el ejército. La capacidad de innovación de estas empresas brinda una red más amplia en función de mejorar el componente espacial de su “seguridad nacional” bajo el manto de una política comercial. El DoD le ha otorgado relevancia al sector comercial privado dentro de la Conciencia del Dominio Espacial¹ (SDA, por sus siglas en inglés).

Dentro de este caso se sitúa Space X, que se ha encargado de la mayoría de los lanzamientos espaciales del gobierno de EE.UU. con su cápsula Crew Dragon y sus lanzadores Falcon. Esta empresa realizó, en 2018, 21 de los 31 lanzamientos de EE.UU. a través de sus propios lanzadores: el Falcon 9 y el Falcon Heavy. Mientras que, en 2023, la entidad

fue responsable de 96 de las 116 misiones (109 con éxitos) estadounidenses. Solo 18 de las 96 misiones han estado dedicadas a cargas comerciales no gubernamentales y 62 misiones de los 91 lanzamientos del Falcon 9 han sido misiones para colocar en órbita satélites Starlink² (Marín, 2018; 2023).

De igual forma, las compañías privadas de telecomunicaciones han sido las encargadas de instalar sistemas de detección y elaborar sensores espaciales para la vigilancia de misiles en el despliegue del Sistema Nacional de Defensa Antimisiles (SNDA) de EE.UU. y países de la OTAN en Europa. El consorcio aeronáutico Boeing se ha involucrado igualmente en planes militares, pues sus aviones B-747 han sido equipados con láseres de alta energía para el derribo de cohetes enemigos y objetos en órbitas bajas (Space Security Index, 2018).

Otros países como Rusia y China se perfilan igualmente como defensores de la unión entre el sector público y privado, aunque aún su desarrollo es incipiente en comparación con EE.UU. Moscú ha mostrado interés en fomentar la participación del sector no estatal en el espacio. La fundación en 2018 de la primera empresa espacial privada rusa, StartRocket³, es muestra de ello. Otras empresas como First Private Space Company LLC, KosmoLab y SuccessRockets han sido fundadas, asimismo, como empresas espaciales comerciales rusas para incentivar la innovación en el sector espacial e integrar capacidades del sector privado en los esfuerzos espaciales nacionales.

El deterioro de las relaciones bilaterales con Occidente, tras el inicio de la denominada operación especial militar rusa en Ucrania en 2022, trajo consigo la disminución significativa de la colaboración internacional. Proyectos conjuntos, como la misión ExoMars⁴ con la ESA se han visto afectados debido a la situación geopolítica actual⁵. Esto ha obligado a Rusia a replantear su enfoque y fortalecer sus lazos con otros países, como China, en el ámbito espacial. Esta cooperación incluye tanto el intercambio de tecnología como la realización conjunta de misiones espaciales.

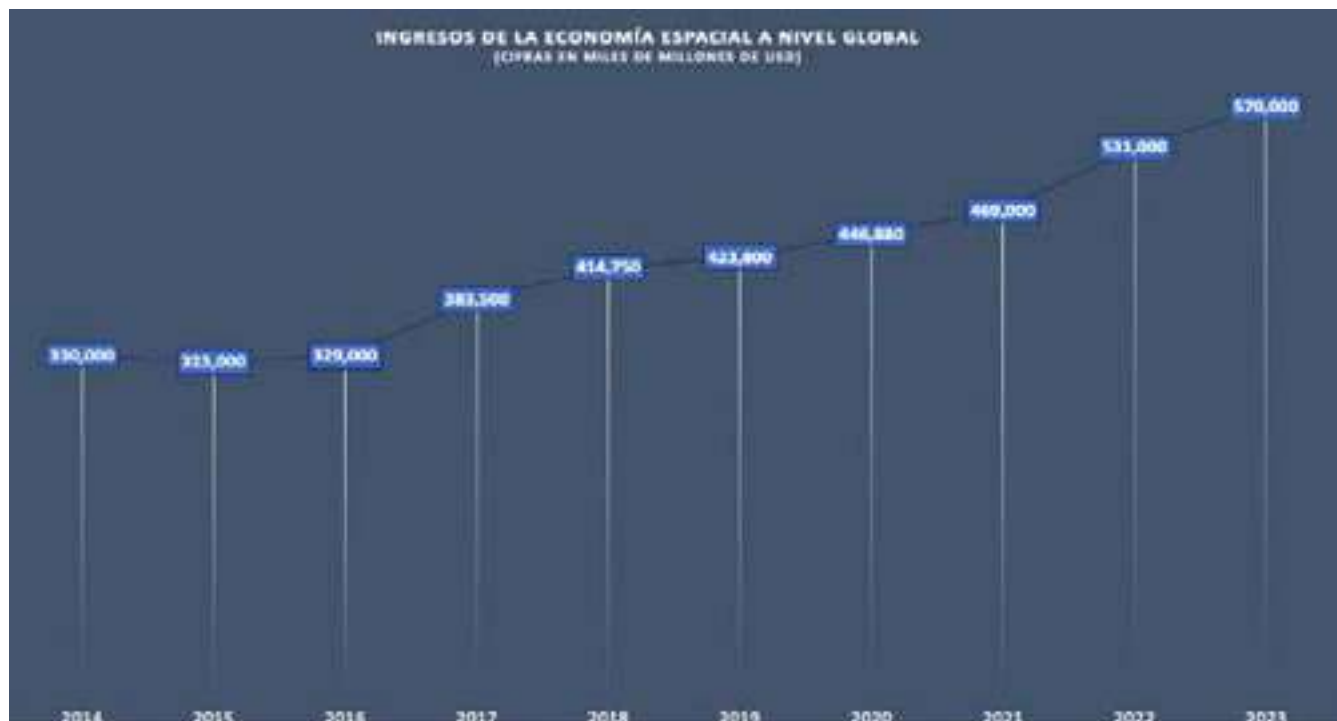
Beijing ha potenciado las relaciones con las industrias espaciales no estatales. Si bien desde el 2014 China ha cooperado con el sector privado, las principales empresas han sido fundadas en los últimos cinco años y la mayoría tienen sus sedes en la capital. En 2019, se creó la Alianza Espacial Comercial de China, que reúne a varios grupos privados del sector espacial bajo el liderazgo de la CNSA. Los objetivos de esta unión incluyen el fortalecimiento de la investigación, la innovación y la regulación del sector, así como la promoción de la cooperación internacional, especialmente con países vinculados a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. LinkSpace; iSpace; OneSpace; LandSpace; Galactic Energy y CASC (China Aerospace Science and Technology Corporation) son algunas de las empresas más destacadas que participan en esta alianza.

Proyectos dentro de la UE, como el programa Galileo y el Copernicus, también son beneficiados por la amalgama entre el sector gubernamental y el privado, lo que ha permitido mejorar su competitividad en el ámbito espacial, en tanto ha facilitado

la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías. En Japón, JAXA ha potenciado colaboraciones con empresas no estatales. Un ejemplo notable es la participación con Mitsubishi Heavy Industries en el desarrollo de cohetes H-IIA y H-IIB, que son utilizados para lanzar satélites comerciales y misiones científicas.

La cooperación público-privada en esta área ha permitido que las potencias espaciales den un importante impulso al sector no estatal y adopten una agresiva política comercial (Hernández Morera, 2020). Esta alianza permite aprovechar las fortalezas de ambos sectores, el gobierno aporta la infraestructura, y las empresas privadas innovación y eficiencia. Tal es el ejemplo de los contratos realizados entre el DoD y empresas comerciales privadas radicadas en EE.UU. para potenciar su sector espacial. De esta forma, Washington se ha convertido en el principal defensor de este tipo de colaboración. En consecuencia, la insuficiente regulación internacional en este sector encubre el desarrollo de nuevas infraestructuras y actividades que secundan las

Fig. 1. Crecimiento de la economía espacial a nivel global



Fuente: Elaborado por el autor con información de reportes de Space Foundation

estrategias militares de los Estados. Asimismo, facilita que los actores no gubernamentales conciban sus estrategias empresariales enfocadas en el libre acceso al espacio. Mientras tanto, la economía espacial se perfila como un negocio multimillonario para un grupo de países élite y sus respectivos conglomerados internacionales, donde persiste la rivalidad entre ellos y la exclusión hacia los Estados que no poseen este tipo de tecnologías.

De la economía terrestre a la espacial: ¿un nuevo impulso al crecimiento económico de las naciones?

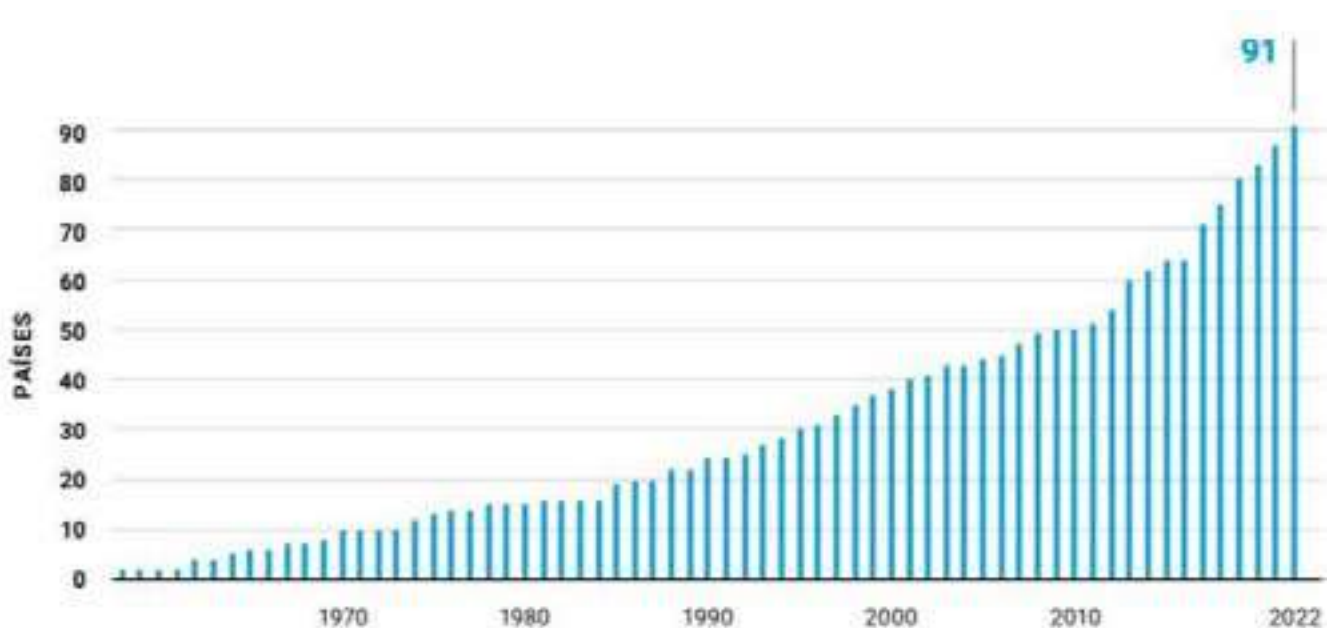
La economía espacial se perfila como una nueva oportunidad para el impulso del desarrollo económico de las naciones con capacidades en esta área. En los últimos años, el número de cuotas de ganancias en este sector ha crecido exponencialmente. Según datos de Space Foundation (2020), en 2018 la economía espacial a nivel global alcanzó un total de \$ 414 750 millones de dólares, de los cuales \$ 328 860 millones correspondieron a actividades comerciales. Sin embargo, de acuerdo con Space Foundation (2024), en 2023 los ingresos globales ascendieron a \$ 570 000 millones de dólares,

dentro de los cuales el sector comercial generó \$ 445 000 millones para un 78% del total. Este incremento representó, aproximadamente, un aumento del 27.23%⁶. (Ver Fig. 1)

La actividad espacial que reportó los mayores dividendos se corresponde con la industria de los satélites comerciales. Para 2023, este subsector ingresó 285 000 millones de dólares a nivel mundial. Como parte de sus prestaciones se destacaron la fabricación de satélites, los servicios de lanzamiento, los servicios por satélite (banda ancha por satélite, teledetección y otros), el segmento de tierra por satélite [posicionamiento, navegación y tiempo (PNT, por sus siglas en inglés)] y las actividades de sostenibilidad espacial (Satellite Industry Association [SIA], 2024).

De 2018 a 2023, los lanzamientos de satélites a nivel global aumentaron a cifras sin precedentes en la historia espacial. En el 2018, se lanzaron un total de 567 satélites (solo 446 desplegados). Mientras que, en 2023 la cifra aumentó a 2 911⁷, de los cuales solo se desplegaron 2897 (McDowell, 2024). Los actores que se sitúan a la cabeza son EE.UU, China, Rusia y

Fig. 2 Cifra de países con al menos un satélite



Fuente: Sitio oficial de UNOOSA

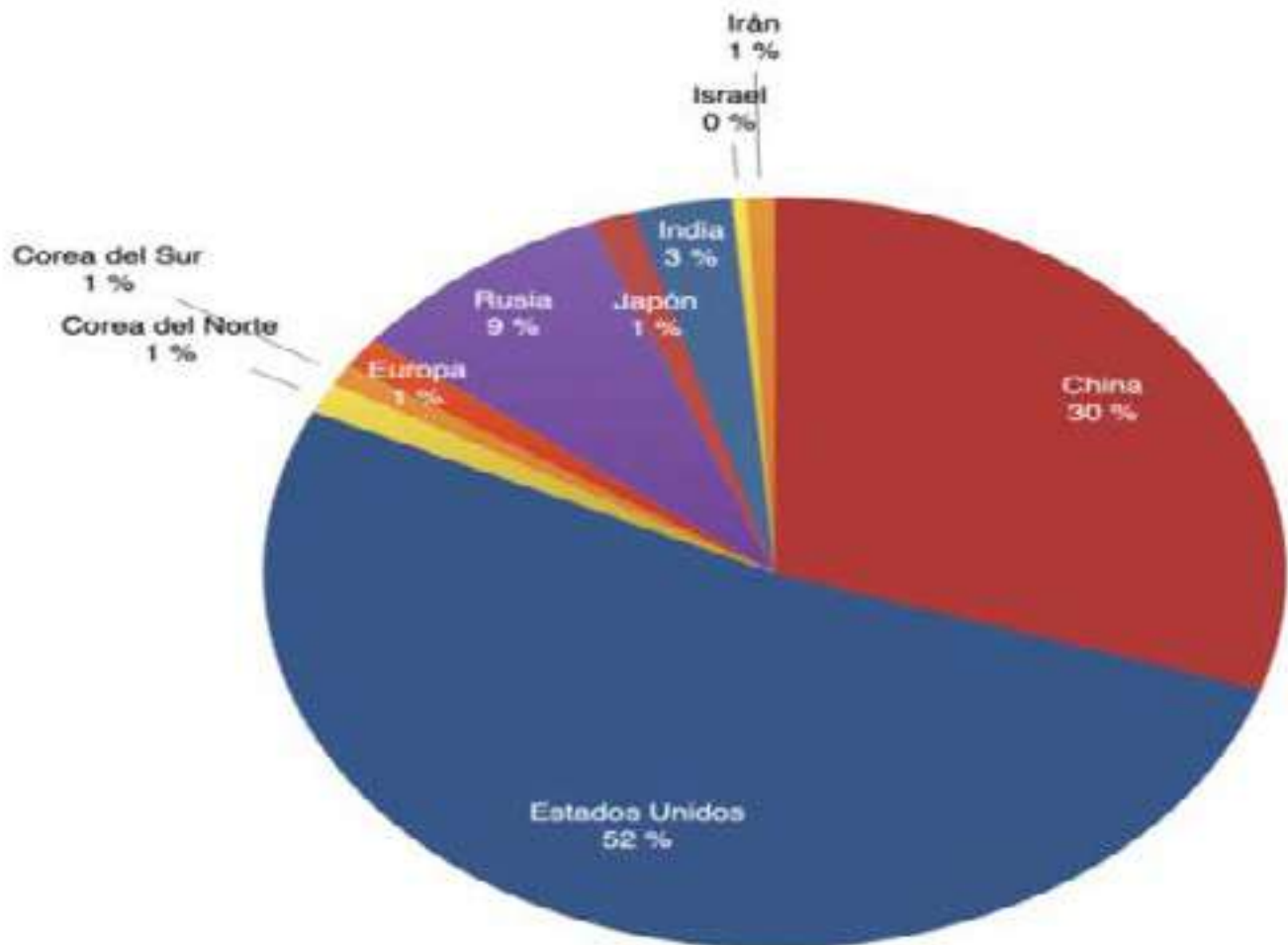
la UE⁸ con 2 232, 211, 67 y 252 satélites lanzados respectivamente. De igual forma, el número de países con al menos un satélite en órbita creció, lo que demuestra la importancia que le otorgan los gobiernos con estas capacidades a su soberanía tecnológica en el ámbito del espacio ultraterrestre (Ver Fig. 2). Al cierre de 2023, según Space Foundation (2024), se registraron un total de 9 691 satélites activos en órbita, un aumento del 361 % en los últimos cinco años.

Este acelerado lanzamiento de satélites comerciales por la industria espacial viene dado, principalmente, a que los adelantos científico-técnicos alcanzados en este campo han contribuido al abaratamiento de los costos relativos de producción de satélites y cohetes espaciales. Uno de los elementos que

contribuye a lo antes mencionado es el empleo de nuevas técnicas de reutilización y fabricación en los últimos diez años. De acuerdo con lo planteado en el Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 7: Para Toda La Humanidad – El Futuro de la Gobernanza del Espacio Ultraterrestre (2023), la producción de satélites en serie y la miniaturización de sus componentes electrónicos han hecho posible la reducción del tamaño a la mitad y su costo a una ínfima fracción del costo de las generaciones anteriores⁹.

Los vuelos orbitales aumentaron de igual forma en el periodo estudiado. En 2018 se llevaron a cabo 114 lanzamientos en todo el mundo. Este año marcó el declive comercial de los lanzadores rusos Soyuz a causa de la consolidación de los cohetes de SpaceX y la alianza de esta empresa con el DoD. Sin dudas,

Fig. 3. Lanzamientos orbitales en 2023



Fuente: Marín, 2023

el 2023 ha sido año de récords en la historia de la industria espacial, pues se alcanzaron un total de 223 misiones, de las cuales 109 fueron realizadas por EE.UU., 67 por China y 19 por Rusia. En este año, los cohetes Falcon de la empresa de Elon Musk fueron los responsables del 43% de todos los lanzamientos orbitales¹⁰, lo que le otorga a EE.UU. el récord de mayor número de lanzamientos orbitales efectuados por un país en un año, establecido previamente por la URSS en 1982 con 108 misiones (Marín, 2024). (Ver Fig. 3)

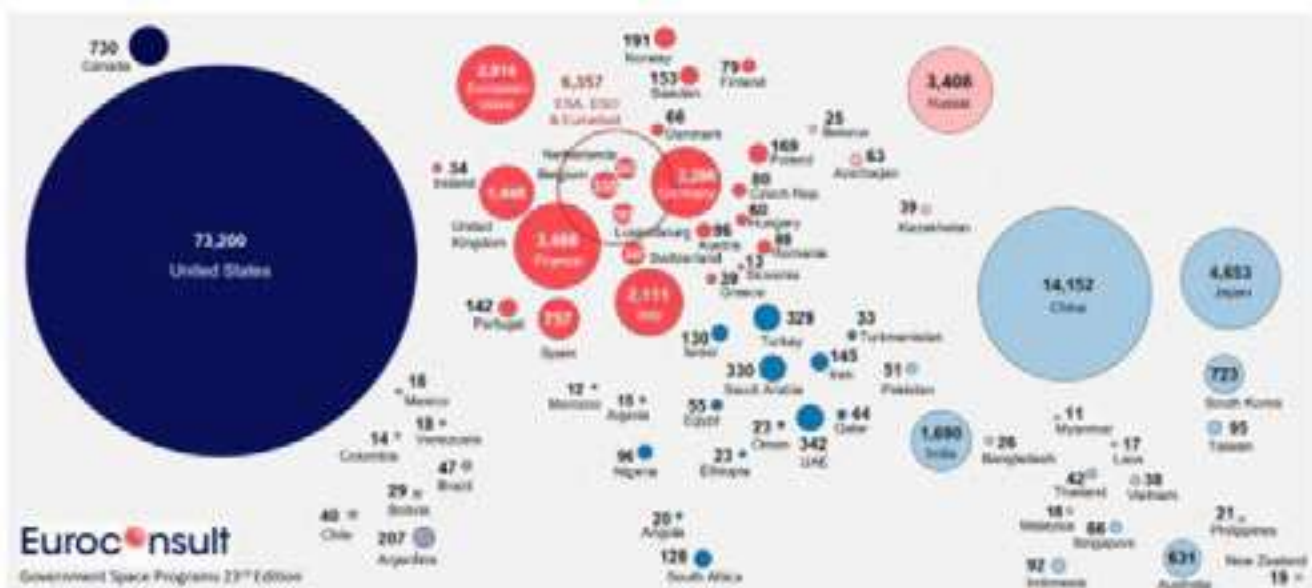
Del total de vuelos orbitales efectuados en 2023, 78 fueron llevados a cabo por gobiernos; 13 por empresas comerciales contratadas por sus gobiernos nacionales, y 132 por empresas comerciales para clientes del sector comercial, incluidos gobiernos extranjeros. En este último caso, los mayores proveedores a nivel mundial fueron Falcon 9 y Falcon Heavy de SpaceX; Proton y Soyuz de Roscosmos; y Long March de la CASC. Estas cifras reafirman el carácter cada vez más privado de la industria espacial comercial.

Estos subsectores continúan en constante desarrollo, al tiempo que proporcionan más asequibilidad,

productividad y servicios cada vez más vitales a miles de millones de consumidores en todo el mundo (Space Foundation, 2024). Sin embargo, solo pocos países y sus empresas ostentan el monopolio en esta área, lo que trae consigo la generación de tensiones entre las naciones al aumentar la desconfianza entre los Estados. De igual forma, promueven la competencia desleal, con impactos negativos en la economía global, pues los países tecnológicamente menos avanzados tienen posibilidades remotas de insertarse en estos servicios.

Por su parte, el gasto mundial gubernamental en programas espaciales creció un 11 % hasta los 125 000 millones de dólares en 2023. Ocho de los gobiernos que más gastaron fueron: EE.UU., China, Japón, Francia, Rusia, Alemania, Italia y Corea del Sur. Según el reporte de 2024 de la institución Space Foundation, de las 54 naciones analizadas, 42 aumentaron el gasto ese año (Space Foundation, 2024) (Ver Anexo 4). En los próximos años se estima que esta inversión aumente, a medida que los Estados consoliden la alianza con las empresas privadas, trabajen para explorar la Luna y prioricen la puesta en marcha de grandes constelaciones de satélites con aplicaciones militares. Este hecho podría

Fig. 4. Gasto gubernamental en el espacio a nivel mundial en el 2023



Fuente: Euroconsult, 2023

determinar la disminución del papel de Estado en la toma de decisiones en un área, la espacial, que es de naturaleza estratégica, de ahí que se manifieste la necesidad de regular esta industria por un marco legislativo internacional.

A pesar de las cifras planteadas, los principales activos de la industria espacial provienen de bienes o servicios espaciales para su uso en la Tierra. Estas actividades incluyen las anteriormente mencionadas, las capacidades de observación de la Tierra, los satélites militares, la infraestructura de telecomunicaciones y el Internet. Por el contrario, otras actividades comerciales como la minería de la Luna o los asteroides y la empresa del turismo espacial han tenido dificultades para consolidarse. Lo anterior se debe, en parte, a la limitada capacidad tecnológica existente en la industria de la cosmonáutica y al enfoque secreto de los programas de exploración del cosmos de las principales potencias.

En general, las actividades comerciales en el espacio ultraterrestre generan un alto valor agregado y empleo calificado, actuando como un motor para la economía. Las tecnologías y servicios espaciales, como las comunicaciones por satélite y la observación de la Tierra, mejoran directamente la seguridad y calidad de vida de los seres humanos. Por el contrario, la monopolización de estas actividades económicas por algunos Estados y empresas privadas influye en el desarrollo desigual de las naciones y condiciona su respectivo posicionamiento geopolítico y proyección internacional.

La capacidad de ciertos países, como EE.UU., para legislar sobre la apropiación de recursos espaciales les otorga una ventaja significativa en la explotación de recursos como minerales en asteroides. Esto no solo refuerza su posición económica, sino que también les permite influir en el desarrollo tecnológico global. La competencia por el dominio del espacio puede llevar a la formación de nuevas alianzas estratégicas entre países que comparten intereses económicos y tecnológicos. Ello puede alterar el equilibrio

de poder existente y crear bloques geopolíticos que desafían a las potencias tradicionales.

La monopolización de esta área por parte de ciertos actores puede socavar los regímenes internacionales existentes que buscan regular el uso del espacio como un “patrimonio común”. Esto genera conflictos sobre derechos y responsabilidades, complicando las negociaciones multilaterales y debilitando el marco legal internacional.

La actividad comercial espacial y sus desafíos para las relaciones internacionales

Aparejado a los beneficios de la comercialización del espacio ultraterrestre, el avance de estas actividades presenta varios retos para el sistema de relaciones internacionales. Primero, la proliferación y posterior lanzamiento de satélites, conduce a la congestión del cosmos debido a la capacidad limitada de las órbitas terrestres. Este hecho ha generado contradicciones entre naciones ante posibles colisiones de objetos en el cosmos. Tal fue el caso de las maniobras que realizó la estación espacial China Tiangong, en 2021, para evitar el impacto con satélites Starlink de SpaceX.

Segundo, el incremento de la basura espacial se perfila como otro de los desafíos del desarrollo de la actividad comercial en el espacio. Una vez que los objetos espaciales se descomponen o quedan fuera de servicio, se convierten en fragmentos de desecho que orbitan la Tierra. Ello representa un riesgo significativo para la seguridad de las operaciones en el espacio debido a que estas pequeñas piezas, que viajan a altas velocidades, se convierten en proyectiles que pueden causar colisiones devastadoras con satélites activos o naves espaciales tripuladas (Portillo, 2024).

Tercero, la introducción de la robótica en actividades espaciales orientadas a dar servicios satelitales o a eliminar desechos espaciales podrían usarse para actos hostiles, en vista de la ausencia de normas para el uso responsable de tales sistemas. De

ahí la importancia que reviste la codificación de un marco jurídico internacional que regule las actividades de doble uso de los sistemas espaciales.

Cuarto, la competencia desleal y la inserción desigual de las naciones en el uso y exploración del espacio ultraterrestre son dos desafíos que presenta la consolidación de la actividad espacial comercial. Las naciones con mayores recursos financieros y tecnológicos, como EE.UU. y China, limitan la capacidad de los países en desarrollo para acceder equitativamente a este dominio. A su vez, la falta de definición de un marco regulatorio universal da lugar a prácticas desleales pues, las empresas pueden operar sin las mismas restricciones ambientales o de seguridad que otras, lo que crea una competencia desigual en el sector.

Quinto, a medida que las actividades comerciales en el espacio se expanden, también lo hace su relevancia para el sector militar. Los satélites comerciales son cada vez más utilizados para fines de inteligencia y vigilancia, lo que permite a las fuerzas armadas acceder a información valiosa sin depender exclusivamente de activos militares. Esto ha llevado a un reconocimiento de que el espacio no solo es un recurso económico, sino también un dominio estratégico que debe ser protegido y controlado.

CONCLUSIONES

El cosmos, debido a sus características físicas, el carácter limitado de sus recursos y su integración tanto en la esfera civil como militar posee una dimensión estratégica. De esta forma, desde los inicios de la era espacial, la exploración y explotación de los recursos espaciales han estado sometido a la voluntad política de un grupo élite de naciones que interponen sus intereses políticos y económicos por encima del bien común para la humanidad. Así, el doble uso de las tecnologías espaciales fue impreso en la mayoría de las actividades de investigación, desarrollo, y producción, convirtiendo al cosmos en una extensión de la competencia geopolítica en la Tierra.

El acceso por un número mayor de Estados a tecnologías espaciales, la diversificación de actividades con carácter comercial en esta área, la dependencia cada vez más acentuada de la civilización humana hacia los servicios proporcionados por los satélites, junto a la incorporación de nuevos actores no estatales, que sobrepasan las acciones de los gobiernos nacionales han convertido al espacio ultraterrestre en un ámbito más competitivo, congestionado y codiciado por las potencias espaciales y conglomerados internacionales que se dedican a esta industria.

El uso comercial del cosmos renueva la necesidad de establecer normas y estándares internacionales que gobiernen todas estas actividades espaciales. La necesidad de una estructura legal y regulatoria coherente se destaca como un elemento crítico para fomentar la cooperación y gestionar más eficazmente los intereses globales en el espacio. Esta debe estar en estrecha armonía con el Derecho Internacional y teniendo en cuenta las legislaciones nacionales adoptadas, para que cada Estado se acoja, respete y establezca principios de carácter jurídico y se genere una estrategia espacial tanto a nivel internacional como nacional.

NOTAS

¹ La Conciencia de Dominio Espacial se refiere a la capacidad de monitorear y comprender el entorno espacial, lo que incluye la detección, seguimiento, catalogación e identificación de objetos artificiales en órbita terrestre, como satélites activos e inactivos, cuerpos de cohetes gastados y desechos espaciales. Este concepto es crucial para garantizar la seguridad y la operación efectiva de las actividades en el espacio, especialmente en un contexto donde la congestión y la competencia en el espacio están en aumento.

² Starlink es un servicio de internet satelital desarrollado por SpaceX. Su objetivo es proporcionar acceso a internet de banda ancha en áreas remotas y rurales donde las conexiones tradicio-

nales son limitadas o inexistentes. El proyecto planea desplegar satélites en LEO, a aproximadamente 550 kilómetros de la Tierra, lo que permite una latencia baja y velocidades de conexión más rápidas en comparación con los servicios de internet satelital tradicionales que utilizan satélites GEO, los cuales orbitan a unos 35 000 kilómetros. La megaconstelación de SpaceX ya tiene 5 268 satélites en órbita (se han lanzado 5650), por lo que prácticamente la mitad de los satélites operativos en LEO son Starlink.

³ La empresa StarRocket tiene dos proyectos principales en desarrollo: Orbital Display (junto con el Centro Skolkovo de Ciencia y Tecnología) y Securing Space (junto con Kaspersky Lab, que proporciona documentación técnica y apoyo informativo). Orbital Display es el concepto de publicidad desde el espacio utilizando satélites que orbitarán a 400-500 km de altitud, enviando 3-4 mensajes/imágenes al día y teniendo un área visible de 50 km² utilizando el Sol como fuente de luz. En cuanto al proyecto Securing Space, StartRocket tiene la ambición de reducir la basura espacial con su Foam Debris Catcher, una serie de satélites pequeños y autónomos que atrapan y retiran de órbita la basura espacial utilizando una espuma de polímero pegajosa (Space Companies, s.f).

⁴ ExoMars es un ambicioso programa de exploración espacial liderado por ESA con el objetivo de investigar la posibilidad de vida en Marte, tanto pasada como presente.

⁵ El contexto internacional actual se caracteriza por una serie de tendencias y dinámicas complejas que reflejan un cambio significativo en el equilibrio de poder global: 1- El ascenso de China, Rusia e India como potencias económicas y políticas, desafiando la hegemonía de EE.UU. 2- La expansión de coaliciones, como el BRICS+, indica un movimiento hacia una multipolaridad que contrarresta la influencia occidental. 3- Se manifiesta una aguda crisis del multilateralis-

mo ante el auge de movimientos políticos extremistas y en la incapacidad de los gobiernos tradicionales para abordar crisis globales, lo que ha provocado una fragmentación en la cooperación internacional. 4- Las contradicciones político-estratégicas han alimentado conflictos en diversas regiones, exacerbando tensiones entre potencias globales y regionales. 5- La pandemia de COVID-19 ha acelerado cambios económicos y sociales, alterando las dinámicas de poder y las relaciones internacionales. 6- La geopolítica también está influyendo en la acción climática, con nuevas políticas industriales que buscan localizar la producción y asegurar el suministro energético frente a tensiones globales.

⁶ Este análisis de la institución Space Foundation se corresponde con el reporte anual del 2024. Para el estudio se examinaron los ingresos comerciales de 11 sectores espaciales y el gasto público, que este año incluyó a 54 naciones y organizaciones internacionales.

⁷ Del total de satélites lanzados en el 2023, 2860 se corresponden a la categoría de smallsats. Estos son un tipo de satélites que se caracterizan por su tamaño reducido y su peso ligero. Generalmente, los smallsats tienen un peso que varía entre unos pocos kilogramos hasta 500 kg, aunque algunos pueden llegar hasta 1 200 kg (Bryce Tech, 2024).

⁸ Se considera la UE como potencia espacial debido a la estrecha integración de su industria aeroespacial. Pues, a pesar de que Francia, Alemania y España cuentan con estrategias espaciales sólidas, sus actividades son controladas por la ESA.

⁹ El costo de lanzamiento de un satélite varía en dependencia de los kilogramos de masa útil que se lancen a la órbita terrestre. Un ejemplo ilustrativo en este caso fue la publicación de la empresa de Elon Musk, Space X, la cual refiere un precio estimado de 10 dólares estadouniden-

ses por kilogramo para la puesta en órbita de su sistema Starship de cohetes reutilizables de carga pesada. Aunque el sistema se encuentra en pruebas, de resultar posible, el lanzamiento sería hasta 100 veces más económico que los sistemas actuales.

¹⁰ SpaceX efectuó el 84,4% de todos los lanzamientos orbitales estadounidenses, mientras que ULA apenas logró un 2,6% (Marín, 2024).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bryce Tech. (2024). Smallsats by the Numbers 2024. (Documento digital).
https://brycetech.com/reports/report-documents/Bryce_Smallsats_2024.pdf
- Hernández Morera, D. J. (2020). La preservación del espacio ultraterrestre para fines pacíficos: fundamentos determinantes de la necesidad de un tratado multilateral jurídicamente vinculante (2008-2019). [Tesis de pregrado, Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García"].
- León Millán, J. M. (s.f.). La Guerra Fría y la carrera espacial. Un breve análisis histórico. 13-20.
- Marín, D. (2018). El panorama espacial en 2018. Eureka. <https://danielmarin.naukas.com/2018/12/31/el-panorama-espacial-en-2018/>
- Marín, D. (2020). Destruyendo satélites: los sistemas ASAT de las potencias espaciales. Eureka. <https://danielmarin.naukas.com/2020/04/21/destruyendo-satelites-los-sistemas-asat-de-las-potencias-espaciales/>
- Marín, D. (2023). Resumen del panorama espacial en 2023. Eureka. <https://danielmarin.naukas.com/2023/12/31/resumen-del-panorama-espacialen-2023/>
- McDowell, J. (2024). Space Activities in 2023. Centro Harvard & Smithsonian. (Documento Digital). <https://planet4589.org/space/papers/space23.pdf>
- Moltz, J. C. (2019). The Changing Dynamics of Twenty-First-Century Space Power. <https://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1729&context=jss>
- ONU. (2023). Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 7: Para Toda La Humanidad – El Futuro de la Gobernanza del Espacio Ultraterrestre. <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/10.18356/30052440-30/read>
- Portillo, G. (2024). Basura espacial: qué es, consecuencias y soluciones. Ecología verde. <https://www.ecologiaverde.com/basura-espacial-que-es-consecuencias-y-soluciones-4886.html>
- Satellite Industry Association [SIA]. (2024). Commercial satellite industry continues historic growth while dominating global space business – SIA releases 27th Annual State of the Satellite Industry Report. <https://sia.org/commercial-satelliteindustry-continues-historic-growth-dominating-global-space-business-27thannual-state-of-the-satellite-industry-report/>
- Solovyev, S. V. (2023). :
[The Complexities of Cooperation Over Outer Space: Political Practice and Prospects]. RUDN Journal of Political Science, 25(4). https://www.researchgate.net/publication/377316211_The_Complexities_of_Cooperation_Over_Outer_Space_Political_Practice_and_Prospects
- Space Companies. (s.f). Russians space companies and projects. <https://spacecompanies.com/startrocket/>
- Space Foundation. (2020). Global Space Economy Grows in 2019 to \$423.8 Billion,
- The Space Report 2020 Q2 Analysis Shows. <https://www.spacefoundation.org/2020/07/30/global-space-economy-grows-in-2019-to-423-8-billion-the-space-report-2020-q2-analysis-shows/>

Space Foundation. (2024). Space Foundation Announces \$570B Space Economy in 2023, Driven by Steady Private and Public Sector Growth. <https://www.spacefoundation.org/2024/07/18/the-space-report-2024-q2/>

Space Security Index (2018). Space Security Index 2018. Ontario: Project Ploughshares. (documento digital)

Van Til, Nic. (2013). The Commercialization of Outer Space. Honors Projects. <https://scholarworks.gvsu.edu/honorsprojects/191>

Velázquez Elizarrías, J. C. (2013). El derecho del espacio ultraterrestre en tiempos decisivos: ¿estatalidad, monopolización o universalidad?. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 13(0), 583-638.

Zak, A. y Oberg, J. (2015, septiembre). Viewpoint: Two Views on Russian Space: The Case for Optimism. *Aerospace America*. [https://epizodsspace.airbase.ru/bibl/inostr-yazyki/aerospace-america/2015/8/Zak_Oberg_Two_views_on_Russian_space_Aerospace_America_53_no_08_\(2015\).pdf](https://epizodsspace.airbase.ru/bibl/inostr-yazyki/aerospace-america/2015/8/Zak_Oberg_Two_views_on_Russian_space_Aerospace_America_53_no_08_(2015).pdf)

Zhao, Y. (2018). Space Commercialization and the Development of Space Law. University of Hong Kong. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190647926.013.42>

Zhukov, G y Kolosov, Y. (2014). *International Space Law* (B. Belitzky, Trad.; 2.a ed.). Statut Publishing House.

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.




Hezbollah como actor regional (2006-2018). Claves para entender su relevancia en el escenario mesoriental

Hezbollah as regional player (2006-2018). Keys to understand its relevance on the Middle-Eastern scenario

Lic. Edisleydi Curbelo Garcia

Licenciada en Relaciones Internacionales. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba, La Habana, Cuba. ✉ edisleydicruz@gmail.com  [0009-0003-7226-7425](https://orcid.org/0009-0003-7226-7425)

Lic. César Crespo Pérez

Licenciado en Relaciones Internacionales. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba, La Habana, Cuba. ✉ crespocesar918@gmail.com  [0009-0009-4714-294X](https://orcid.org/0009-0009-4714-294X)

*Autor para la correspondencia: edisleydicruz@gmail.com y crespocesar918@gmail.com

Cómo citar (APA, séptima edición): Curbelo Garcia, E., & Crespo Pérez, C. (2025). Hezbollah como actor regional (2006-2018). Claves para entender su relevancia en el escenario mesoriental. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 334-348. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14486952>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14486952>

RECIBIDO: 15 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 10 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN El movimiento chiíta Hezbollah ha devenido en una de las organizaciones más relevantes tanto en el Líbano como en la región mesoriental. En ello han influido las diferentes dinámicas impuestas por el entorno doméstico y regional. Esta investigación se propone abordar su fortalecimiento como actor regional de peso en Oriente Medio (2006-2018), a partir de pautas que luego permitirán comprender su involucramiento y postura ante los conflictos que se han suscitado en su entorno, como pudiera ser la guerra en curso de Israel contra el pueblo palestino.

Palabras clave: Hezbollah, actor regional, Líbano, Israel, Medio Oriente, conflictos

ABSTRACT The Shiite movement Hezbollah has become one of the most important organizations in Lebanon and the Middle-Eastern region. This has been influenced by different dynamics imposed by the domestic and regional contexts. This research aims to address its strengthening as a major regional actor in the Middle East (2006-2018), based on guidelines that will then allow us to understand Hezbollah's involvement and approach towards the conflicts that have arisen in its environment, such as Israel's ongoing war against the Palestinian people.

Keywords: Hezbollah, regional player, Lebanon, Israel, Middle East, conflicts

INTRODUCCIÓN

Oriente Medio constituye una de las regiones donde las organizaciones de corte religioso han cobrado mayor auge, unido además a motivaciones étnicas. Sin embargo, la mayoría de estos movimientos que han surgido en la región, han ocupado un lugar en la lista de entidades clasificadas como terroristas por Estados Unidos (EE.UU.); estrategia que ha permitido a Washington y sus aliados utilizar los marcos de la llamada “guerra global contra el terrorismo” para legitimar sus intervenciones en países del área. Estas acciones responden a la importancia geoestratégica de la región, no solo por ser una de las principales fuentes de recursos naturales y energéticos del mundo, sino también por su posición geográfica que la sitúa como punto de contacto entre los continentes asiático, europeo y africano.

En este escenario, el Líbano representa una sociedad multiconfesional donde se reconocen constitucionalmente seis comunidades confesionales: maronita, ortodoxa, católica, sunnita, chiíta y drusa (Vélez Castro, 2014). A esta realidad se une la permanencia, desde 1974, de un sistema político cada vez más inestable y menos representativo. Además, el suelo libanés constituye el principal campo de batalla donde se han dirimido gran parte de los conflictos regionales.

En el plano interno, la estructura confesional existente en el Líbano tiende a ocultar la lucha de clases, pues cualquier enfrentamiento puede atribuirse a las pugnas entre confesiones religiosas. En dicha estructura destaca, por un lado, una mayoría cristiana que conforma la llamada burguesía, y, por el

otro, una mayoría musulmana que encarna los sectores más bajos o populares, mayormente chiítas. Es así que las problemáticas al interior de la sociedad libanesa estén determinadas tanto por las desigualdades de tipo clasista como por aquellas de carácter confesionalista.

Teniendo en cuenta la imbricación entre la posición social y la pertenencia a determinada confesión religiosa, así como su influencia en la formación de la conciencia social, sobresale la comunidad chiíta como la más radical en el contexto libanés. Su accionar se encamina hacia la búsqueda de alternativas contra las consecuencias negativas del sistema económico y político imperante, a través de la única forma u organización que reconoce como válida: el Islam.

Bajo estas aspiraciones nace el movimiento chiíta de resistencia Hezbollah o Partido de Dios. Su irrupción en el escenario libanés no puede atribuirse únicamente a las divisiones sectarias existentes en Líbano y la influencia de la guerra civil que estalló en el país a partir de 1975. También debe valorarse la influencia de factores externos como fueron Irán e Israel. Así, se va modelando un movimiento que vendrá a suplir la inexistencia de una fuerza al interior del país capaz de detener la penetración extranjera, defender a las capas más pobres y concebir un proyecto para aliviar la situación socioeconómica del Líbano.

A pesar de los recientes debates en cuanto a la cualidad de actor regional adquirida por la organización libanesa en Oriente Medio, los principales estudios se centran, más bien, en Hezbollah como actor

capaz de promover o acelerar procesos de cambio en las relaciones internacionales, a partir de su vinculación con el terrorismo. O sea, los enfoques que prevalecen analizan el accionar de la organización desde una óptica tendenciosa occidental.

Partiendo de estas premisas, el presente artículo pretende abordar, de forma sucinta y desde un enfoque marxista, la evolución de Hezbollah hasta convertirse en un actor regional relevante en la configuración geopolítica de Oriente Medio. Aunque la organización chiíta conserva este atributo hasta nuestros días, la investigación se sitúa en el periodo 1982-2018, por derivarse de un estudio previo realizado en esta etapa. Una oportuna actualización seguirá siendo un compromiso para los autores y para la academia cubana, teniendo en cuenta que la influencia del Partido de Dios en el rediseño geopolítico regional es de gran importancia para comprender el alcance de las organizaciones de corte islámico y su impacto en las relaciones regionales e internacionales.

DESARROLLO

Surgimiento y evolución ideológica

Los estudios realizados hasta la actualidad, que se pudieron consultar, no reflejan la fecha exacta en que Hezbollah se constituyó como organización. Varios autores como Azucena Orellana (2016), Vélez Castro (2014) y Maleta Antigua (2004), coinciden en que el movimiento comenzó a gestarse desde finales de la década de los 70, con el auge en el escenario libanés de ciertos grupos que defendían el establecimiento de una República Islámica en el Líbano. La fusión de estos grupos es lo que luego conformaría el partido Amal¹. Las divisiones dentro de este movimiento (Amal), como la denominada Amal Islámica y Al-Yihad, dieron origen al núcleo inicial de Hezbollah.

El Partido de Dios irrumpió en el escenario libanés en 1982, al calor de la invasión israelí al país ese propio año. Así, se reconocen como factores endógenos que llevaron a la creación de esta organización

de base islámica: la Segunda Guerra Civil del Líbano que estalló en 1975, así como la ya mencionada invasión y posterior ocupación israelí de 1982. Dentro de los factores exógenos, destaca el impacto de la Revolución Islámica de Irán de 1979 en la formación de numerosos movimientos de corte islámico en la región mesoriental y, especialmente, en Líbano. Estos grupos (entre ellos Hezbollah) veían con simpatía el proceso revolucionario de la naciente República y su marcado carácter islámico; y encontraban en la experiencia iraní un modelo de respuesta a la intervención de las tropas sionistas dentro del conflicto interno libanés. El evidente empuje de la naciente República Islámica de Irán, promovió que la joven organización chiíta no tardara en acogerse a los ideales antimperialistas, de defensa de los valores islámicos y de apoyo a la causa palestina que promulgaba la nación persa.

En este sentido, el apoyo de Irán fue decisivo en el desarrollo y afianzamiento del Partido de Dios, principalmente en temas referidos a la educación religiosa, el reclutamiento y entrenamiento militar de los miembros, así como el soporte económico que brindó la nación persa al movimiento desde su génesis. En cuanto a las fuentes de financiamiento, es importante el papel de Irán como principal proveedor, dado el volumen e importancia de los recursos que garantiza. Según Nizar Hamzed (2004), es imperativo señalar que esta ayuda no proviene directamente del gobierno iraní, como intentan manejarlo EE.UU. y sus aliados. La mayoría de los ingresos provienen de fundaciones y organizaciones de caridad, así como de otras estructuras simpatizantes al movimiento dentro de la nación persa².

En cuanto al plano ideológico, es válido destacar que la etapa de gestación del movimiento, reconocida entre 1978 y 1983, estuvo marcada por una ideología inspirada en los principios básicos del Islam chií, pero con una total subordinación a las concepciones del ayatolá Jhomeini. No fue hasta la Carta Abierta de 1985 que Hezbollah comenzó a mostrar mayor autonomía en términos ideológico-religiosos.

La Carta Abierta, considerada el primer documento oficial que presentó el ideario del movimiento, marca el paso de una ideología religiosa³ a una ideología política. En este sentido, elementos como la valoración del Islam desde una óptica mundial, la concepción de unidad y apoyo entre todos los oprimidos, la oposición al maronismo político⁴ y el establecimiento de un estado islámico en Líbano, demuestran dicha transición.

Por otro lado, el fin de la guerra civil en 1989 supuso el inicio de una transformación en cuanto a los preceptos ideológicos que experimentara Hezbollah desde su fundación. El grupo fue readecuando sus principales lineamientos de acuerdo a la realidad libanesa. La defensa de la libanización (Lubnana) y la apertura (Infithah) se reflejaron en un “discurso inclusivo y conciliatorio (...) que puso énfasis en el diálogo interreligioso, la reconciliación cristiano-musulmana y la coexistencia dentro de un sistema político pluralista” (Vélez Castro, 2014).

Fue así que en la década de los 90s, Hezbollah decidió incursionar en el sistema político libanés, lo cual generó nuevos retos, tanto para la organización como para la política doméstica del Líbano. La singularidad de este proceso y el papel que comenzará a desempeñar la organización chiíta en el ámbito libanés, representa un caso sui géneris en el contexto mesoriental.

De forma general, debe apuntarse que los giros ideológicos que fue experimentando Hezbollah desde su génesis, van desde la concepción del establecimiento de un Estado islámico en Líbano, hasta la concreción de un sistema político inclusivo donde se vean representadas todas las comunidades religiosas. Estas reformulaciones no solo estuvieron signadas por la necesidad de readecuarse a la nueva realidad sociopolítica que emerge en el país una vez concluida la guerra civil, sino también por la propia maduración de la organización y su voluntad de lograr legitimidad y apoyo al interior de la sociedad libanesa.

De movimiento de resistencia a partido político

La historia del Partido de Dios demuestra cómo esta organización no solo logró legitimarse dentro de la sociedad libanesa como movimiento de resistencia, sino también como organización política de marcado activismo en los asuntos domésticos. Poco a poco, Hezbollah comenzó a tener más influencia en el sistema político, las labores de corte social y el desarrollo de su brazo armado.

La década de los 90 representó para Hezbollah tanto un giro ideológico al concebir un programa político dentro del sistema libanés, como un progresivo proceso de institucionalización del movimiento (Azani, 2009). Las nuevas estructuras y dinámicas propias de un partido político comenzaron a tejerse alrededor de objetivos declarados desde su constitución: el apoyo a los oprimidos y la lucha contra la hegemonía de EE.UU. e Israel en Oriente Medio. La posibilidad de integrar el Parlamento dio a la organización chiíta un mayor rango de acción para hacer cumplir estas aspiraciones.

Al realizar un balance sobre la influencia política de Hezbollah en la etapa 1992-2005, se percibe una amplia representación en los escaños parlamentarios. En 1992 ganó 8 escaños, lo que constituyó el mayor bloque unitario en la Asamblea Nacional de 128 miembros en las primeras elecciones tras la guerra civil (Reigeluth, 2015). En las siguientes elecciones celebradas en 1996 obtuvo 9 puestos, al igual que en las del año 2000. Los comicios de 2005 concluyeron con un total de 11 escaños para el Partido de Dios.

Formar parte del sistema político libanés permitió a Hezbollah la puesta en práctica de estrategias encaminadas a promover los intereses de la resistencia. Entre ellos, utilizar este marco para promulgar el discurso islámico, participar en la elaboración de leyes encaminadas a aliviar la situación de pobreza que presentaba el país, además de contribuir a la concreción de proyectos estatales y la orientación de recursos hacia las zonas más necesitadas.

Hacia la consecución de estos objetivos, el Partido de Dios ha asumido un papel decisivo dentro de la sociedad libanesa ante la falta de apoyo gubernamental y la ineficacia de las instituciones estatales para garantizar servicios básicos a la población. Así, Hezbollah ha sido capaz de tejer una amplia red de apoyo social con escuelas, hospitales, centros de asistencia y otras instituciones en función de ofrecer servicios a los sectores más pobres de la sociedad libanesa. Ello le ha garantizado legitimidad a la organización chiíta dentro del contexto libanés.

Además, el Partido de Dios ha creado importantes ONGs y fundaciones en aras de garantizar un mayor bienestar a la población, sin importar su confesión religiosa. También ha ampliado su espectro, al vincularse con organizaciones internacionales competentes como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en un esfuerzo consciente por superar los niveles de pobreza que enfrentaba el país (Saad Ghorayeb, 2002).

Por otro lado, en septiembre de 1989, ante el vacío de poder que ostentaba el sistema político libanés, fue conciliado por la Liga Árabe el Documento de Acuerdo Nacional, también conocido como Acuerdos de Taif⁵, por haber sido negociado en esta ciudad saudita. Si bien la firma de estos acuerdos supuso el fin de la Guerra Civil libanesa, el comienzo de la llamada Segunda República y el nacimiento de una nueva Carta Magna, no pudo concretar en la práctica su propósito de promover la cooperación entre las diversas comunidades ni restaurar la soberanía del país ante Israel. Además, el propio texto constitucional limita la intención de los acuerdos de eliminar el sectarismo, pues mientras defiende en su preámbulo la eliminación del confesionalismo político como objetivo nacional esencial, contempla en su artículo 24 la incidencia de las comunidades religiosas en el juego político libanés (The Taif Agreement, 1989).

Estas limitaciones ocuparán, más adelante, un espacio importante en la agenda política del Partido de Dios, en su aspiración de reformar el sistema político

libanés. Asimismo, determinarán el fortalecimiento de Hezbollah como movimiento político-militar de resistencia como única fuerza interna capaz de suplir los vacíos de dichos acuerdos en materia de seguridad. En este sentido, es importante señalar que lo pactado en los Acuerdos de Taif establecía el desarme de todas las milicias beligerantes. En el caso de Hezbollah, se le permitió conservar su brazo armado para responder a las constantes incursiones israelíes en territorio libanés y la ocupación de las Granjas de Shebaa⁶ en el sur del país. La importancia de esta zona estriba en que su ocupación por Israel es utilizada como argumento legitimador por Hezbollah, que justifica su existencia, no como una milicia armada, sino como un movimiento de liberación nacional libanés, por lo que se considera exenta del cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas que indican expresamente la obligación de desarme de todas las milicias libanesas (Sánchez Herráez y Rodríguez Barrión, 2009). Este es uno de uno de los principales argumentos esgrimidos por el gobierno libanés para permitir que Hezbollah conserve sus armas, amén de lo estipulado en los Acuerdos de Taif.

Además, las operaciones militares y la garantía de seguridad que despliega la organización chiíta, son consideradas más eficaces que aquellas proporcionadas por el ejército regular libanés. Esta condición no solo ha determinado un mayor apoyo al interior de la sociedad libanesa, sino también el reconocimiento de Hezbollah en el escenario internacional.

Luego, debe apuntarse que, la que fuera en su génesis una pequeña guerrilla nacida al calor de las confrontaciones con el Estado sionista, poco a poco fue transformándose en uno de los principales actores en el plano doméstico. La activa participación en la vida política libanesa, la presencia en el Parlamento, la importante red de servicios sociales, el despliegue de medios de comunicación, así como el brazo armado que ostenta Hezbollah, son factores que se conjugan para acreditar un movimiento político-militar de resistencia legítimo al interior de la sociedad libanesa y, al propio tiempo, una organización de gran peso en Oriente Medio.

Relaciones con Israel

Las relaciones entre Hezbollah e Israel han estado marcadas por efímeros procesos de paz y acuerdos infructuosos. El Partido de Dios ha encarnado el único movimiento al interior del Líbano capaz de aglutinar fuerzas para hacer frente a las intervenciones israelíes. Las tensiones entre ambas partes han estado determinadas tanto por su antagonismo histórico, como por la permanencia de tropas sionistas en territorio libanés y sus agresiones, en persistente violación a su soberanía nacional.

Hezbollah percibe a Israel como su enemigo debido al peligro que representa para la estabilidad del Líbano. Desde la proclamación de la Carta Abierta, el Partido de Dios deja claro su antagonismo con Israel y la alianza que la entidad sionista mantiene con EE.UU. para hacer avanzar sus intereses en la región. Además, declara su decisión de hacer desaparecer el Estado sionista y obstruir todo intento de tratado de paz o tregua, pues cualquier concesión implicaría someterse al expansionismo y la dominación al que aspira Israel. Es así que un apartado de su documento fundacional titulado “Israel debe ser borrado de la existencia”, estipula:

En cuanto a Israel, lo consideramos la punta de lanza estadounidense en nuestro mundo islámico. Es un enemigo usurpador que debe ser combatido hasta que las tierras usurpadas sean devueltas a sus dueños (...) Israel abraza una idea orientada a la colonización y el expansionismo que ya comenzó a aplicar en la Palestina ocupada y se está extendiendo y expandiendo para construir el Gran Israel, del Éufrates al Nilo (...) Por lo tanto, nuestra confrontación con esta entidad debe terminar con su desaparición de la existencia y no reconocemos ningún acuerdo de cese al fuego, ninguna tregua o tratado de paz con él (The Open Letter, 1985, citado en Norton, 1987, 179).

Las relaciones entre Israel y el Partido de Dios se tensaron aún más durante la década de los 90, sobre todo a partir del lanzamiento de cohetes Katyusha por parte de este último para contrarrestar la ocu-

pación israelí en el sur del Líbano. La respuesta de Tel Aviv no se hizo esperar, se mostraba como víctima, cualquier pretexto era factible para demostrar el poderío militar israelí. Así dio inicio a la Operación “Ajuste de Cuentas” (1993), bajo la justificación de un ataque coheteril perpetrado por Hezbollah hacia su territorio (Vélez Castro, 2014).

Las acciones que se derivaron de esta operación cobraron la vida a un centenar de libaneses y provocaron un gran número de desplazados. La singularidad de esta operación radicó en la intención de Simón Peres -entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Israel- de sobornar al gobierno libanés para que retirara la legitimidad otorgada al grupo chiíta. Sin embargo, el gobierno prefirió reafirmar, mediante la vía diplomática, las “reglas del juego” preestablecidas entre ambas partes⁷. Las negociaciones conocidas como el Entendimiento de Julio (1993) marcaron el cese al fuego. En esa ocasión, la intención israelí de hacer explotar las tensiones entre Hezbollah y las autoridades libanesas tampoco encontraron terreno fértil.

La fragilidad de este acuerdo se puso de manifiesto en abril de 1996, cuando Israel lanzó un ataque más allá de la “zona de seguridad”. En consecuencia, Hezbollah respondió lanzando misiles hacia territorio israelí, excusa que fue aprovechada por el Estado sionista para poner en marcha la operación conocida como Uvas de la Ira. Las principales acciones de dicha operación estuvieron encaminadas a destruir gran parte de la infraestructura libanesa y de este modo presionar al gobierno para que decretara el desarme de Hezbollah. Según Vélez Castro (2014), Hariri se negó nuevamente a ejercer presión sobre el movimiento, ya que estimó como un suicidio político ir en contra del apoyo de la opinión pública hacia la resistencia.

En este sentido, es importante tener en cuenta que hacia la década de los 90, Hezbollah había alcanzado tal identificación dentro de la sociedad libanesa, que un gran número de familias de diversas confesiones realizaban aportes financieros para contribuir

a la compra de armamento. La legitimación de la organización chiíta como movimiento de resistencia frente a Israel se convirtió, más que en un objetivo del movimiento, en una garantía de seguridad para gran parte de la población libanesa.

Las acciones de abril de 1996 provocaron la muerte a cientos de libaneses, e incluso demandaron la intervención de la Asamblea General de la ONU. El cese al fuego fue previsto gracias a la mediación del estadounidense Warren Christopher y el francés Herve de Charrete, a través del denominado Entendimiento de Abril. Las principales pautas de este acuerdo estaban referidas a la prohibición de atacar objetivos civiles y la creación de un grupo de monitoreo integrado por EE.UU., Francia, Siria, Israel y Líbano, para garantizar el cumplimiento de lo estipulado.

Sin embargo, el cambio de gobierno en Israel con la llegada del Likhud al poder, y la postura estadounidense hacia Hezbollah, al incluirlo en 1997 en la lista de organizaciones terroristas, provocaron que se detuviera el proceso de paz. Estos acontecimientos iniciaron un período convulso en la historia del Líbano que no concluiría hasta la expulsión de las tropas israelíes en el año 2000.

En este sentido, es importante señalar que Hezbollah alentó la formación de brigadas multiconfesionales para combatir la ocupación israelí, propuesta que fue acogida con entusiasmo por la mayoría de las comunidades. La concepción de resistencia nacional se entronizó en la sociedad libanesa. Las acciones militares desarrolladas por dichas brigadas a partir de 1997 y las estrategias puestas en práctica por Hezbollah para lograr una retirada unilateral, tuvieron sus frutos en mayo del 2000, con el repliegue de Israel del territorio libanés.

Sin embargo, como fue tratado en el apartado anterior, Israel mantiene el control sobre las Granjas de Shebaa, cuestión que limita la soberanía libanesa y que, además, respalda el despliegue de Hezbollah como movimiento político-militar de resistencia, así

como la negativa del gobierno libanés de desarmarlo. Esta ocupación aún persiste y es uno de los factores que determina la posición radical del Partido de Dios contra el Estado sionista, ya declarada desde que fuera concebido su documento fundacional.

Relaciones con Irán y Siria

Los gobiernos de Siria e Irán constituyen los principales aliados del Partido de Dios en la región. Estos actores comparten con Hezbollah una marcada proyección antioccidental y antisraelí, así como un compromiso manifiesto con la causa palestina.

El origen y evolución de las relaciones de Irán y Siria, tanto con el Líbano en general como con la organización chiíta en particular, poseen rasgos peculiares. Por un lado, se encuentra Siria, con una amplia historia de presencia militar en Líbano y situada al margen del accionar de Hezbollah hasta comienzos del siglo XX. Por el otro, destaca la nación persa, vinculada al movimiento desde su génesis, al constituir su principal benefactor y paradigma.

En cuanto a las relaciones con Irán, numerosos autores coinciden en que sin el apoyo iraní, Hezbollah no se habría convertido en un poderoso movimiento de resistencia. En este sentido, Saad Ghorayeb (2002) afirma que, sin el apoyo político, financiero y logístico de Irán, la capacidad militar y desarrollo organizacional del Partido de Dios se habrían visto retardados y le habría tomado unos 50 años adicionales al movimiento poder alcanzar los mismos logros en ausencia de asistencia iraní. Lo cierto es que el apoyo iraní en términos ideológicos, militares y financieros constituyó un factor esencial para la exitosa evolución de Hezbollah como movimiento político-militar de resistencia en el contexto libanés e, incluso, para su futura proyección regional.

En lo relativo a las relaciones de Hezbollah con Siria, debe partirse de las raíces comunes que comparte con el Líbano, debido a que ambos Estados pertenecían al Imperio Otomano e integraron lo

que se conocía como la “Gran Siria”. Además, poseen fronteras comunes, por lo cual los conflictos generados por una de las partes en su respectivo territorio, pueden provocar -y de hecho han provocado- inestabilidad en el país vecino. Esta situación ha determinado que las relaciones entre Siria y Líbano se tornen muy complejas. Sin embargo, para los dos países, los vínculos establecidos pasan por un problema de seguridad ante la amenaza que representa la expansión sionista (Comunicación personal, Álvarez Acosta, abril 23, 2018).

Los vínculos de Hezbollah con Siria comenzaron a tejerse con la mediación de Irán, pues tanto Hafez al-Assad como sus predecesores, mantuvieron una mirada discreta hacia el accionar de la organización chiíta en el contexto doméstico. Sin embargo, la llegada al poder de Bashar al-Assad en el año 2000, tras la muerte de su padre Hafez, marca un punto de inflexión en las relaciones entre Siria y Hezbollah. La política seguida por Hafez de llevar cautelosamente sus relaciones con la organización chiíta, fue reorientada por Bashar hacia relaciones más cercanas, incluso personales, con Hassan Nasrallah (El-Hokayem, 2007).

Los estrechos vínculos que se establecieron entre el Partido de Dios y los gobiernos sirio e iraní, no fueron bien vistos por EE.UU. y sus aliados, sobre todo por su discurso antisraelí y la defensa de la causa palestina que proyectaban. La posición asumida por Occidente alentó una postura agresiva hacia ellos, y promovió su aislamiento en el entorno regional.

Política exterior de Hezbollah a partir de 2006

Hasta el año 2006, el protagonismo de Hezbollah se ciñó más bien al contexto libanés, aunque mantuvo los estrechos vínculos que comparte con Irán desde su fundación. Sin embargo, ya desde comienzos del siglo XXI comenzaron a gestarse nuevas proyecciones en el área, con la peculiaridad de ser un movimiento cuyas acciones e ideología son diferentes a las concebidas por el Estado libanés. Es decir, sus acciones son individuales, no representan al Esta-

do. Esta singularidad determinará que, a partir de 2006, el Partido de Dios se proyecte como un actor regional influyente en Oriente Medio.

Luego de la retirada de Israel del territorio libanés en mayo de 2000, la capacidad militar de Hezbollah experimentó un marcado fortalecimiento, encaminado fundamentalmente a crear las condiciones ante otra eventual invasión por parte del ente sionista. Así, se planificó la división del territorio libanés en zonas militares que incluían cuarteles de control, sitios fortificados, cuarteles de inteligencia, sitios logísticos. Además, fue reconstruido un sistema de defensa que incluía minar las posibles rutas de penetración de tropas enemigas, así como la adquisición de misiles, no solo de tipo Katyusha sino también otros de mediano alcance como los Zelzal-2, Fajr-3 y Fajr-5 de fabricación iraní (Azani, 2009).

En julio de 2006, Hezbollah tuvo una confrontación con un grupo de soldados del Estado sionista, acción que concluyó con la muerte de 8 israelíes y la decisión de mantener dos bajo secuestro. Estos sucesos desataron una intervención militar por parte de Israel que comenzó por numerosos ataques y bombardeos contra las bases de la organización chiíta, en el despliegue de la denominada Guerra de los 34 días.

Durante la escalada del conflicto, las acciones militares israelíes se extendieron por gran parte del territorio libanés y estuvieron dirigidas a bombardear puntos claves como plantas eléctricas, edificios gubernamentales, sistemas de comunicaciones, puentes, carreteras, instalaciones militares, e incluso áreas civiles como el aeropuerto internacional de Beirut. La masacre en la ciudad de Qana⁸ fue una de las acciones más reconocidas.

La réplica de Hezbollah no se hizo esperar, lanzando misiles de largo alcance hacia diversos puntos de la geografía israelí. La localidad de Haifa, considerada la tercera ciudad más grande de Israel, fue bombardeada en respuesta a estos ataques.

Durante las más de cuatro semanas que duró el conflicto, la mayoría de los ataques perpetrados por las fuerzas israelíes para destruir las instalaciones de la organización libanesa y neutralizar sus acciones, encontraron elevados niveles de resistencia por parte de la organización chiíta. Según Mesa Delmonte (2007), en las localidades de Maroun, Ar Ras y Bint Jbail, los enfrentamientos fueron tenaces y las fuerzas israelíes no lograron ocuparlas de manera estable.

En este contexto, a mediados de agosto de 2006, la ONU intervino en el conflicto en calidad de mediador para lograr un acuerdo de cese al fuego entre las partes. La aprobación de la Resolución 1701 puso fin a las hostilidades y contempló el reforzamiento de la Fuerza Internacional de las Naciones Unidas para el Líbano (FINUL) con contingentes europeos para proteger a los civiles de la zona. Pero al mismo tiempo, a dicha fuerza se le prohibió tomar cualquier acción para desarmar a Hezbollah sin la aprobación del gobierno libanés (Norton, 2009).

Más allá del papel que desempeñó la ONU para poner fin al conflicto, la actuación de Hezbollah como única fuerza interna que enfrentó la invasión sionista, fue decisiva para concretar el repliegue de las tropas israelíes. Estas acciones reafirmaron, además, el peso de esta organización como movimiento político-militar de resistencia en el ámbito doméstico, llegando incluso a ofrecer mayor garantía de seguridad que el propio ejército regular libanés.

Por la parte israelí, las que fueran inicialmente contundentes demandas: devolución de los soldados capturados, detener los ataques con misiles hacia territorio israelí, y el desarme de Hezbollah; se transformaron en planes frustrados y obligadas concesiones: no logró aniquilar ni desarmar a Hezbollah, pactó el cese al fuego sin lograr la devolución de los soldados, y se adhirió a la propuesta estadounidense de lograr una solución negociada para el conflicto.

Al evaluar el impacto de la guerra de 2006 en el ámbito regional, se perfilan opiniones contrapues-

tas. Por un lado, gran parte del mundo árabe se sintió identificada con el desempeño militar de Hezbollah, llegando a considerarla la primera fuerza árabe que enfrentó y venció al ejército más poderoso de la región mesoriental.

Por otro lado, las posturas de condena fueron asumidas fundamentalmente por Egipto, Jordania, Arabia Saudita y otros países del Golfo en los marcos de la reunión de emergencia de la Liga Árabe celebrada en El Cairo, en julio de 2006. Estos países calificaron la posición asumida por Hezbollah como “inapropiada e irresponsable”. Observaban con preocupación el ejemplo que representaba el Partido de Dios como germen de movimientos similares que pudieran gestarse al interior de sus sociedades.

A partir de estos sucesos, el mundo árabe (especialmente los aliados de EE.UU. en la región) volteó sus ojos hacia la organización chiíta y ello lo llevó a plantearse nuevas políticas en el plano regional ante la incidencia de este nuevo actor.

De forma general, la posición asumida por Hezbollah ante Israel en la guerra de 2006 demuestra la fortaleza del grupo en tres direcciones fundamentales: como fuerza político-militar a lo interno del país, de cara al conflicto histórico que mantiene con Israel, así como en la dinámica regional e internacional.

En materia de política exterior, también debe señalarse que, a partir del año 2009, Hezbollah experimentó cambios en su discurso político, el cual comenzó a reflejar una mayor preocupación por lo que ocurría más allá de sus fronteras nacionales. Así nació el denominado Nuevo Manifiesto, dado a conocer en noviembre del propio año. En este documento se realiza un balance de la trayectoria del Partido de Dios tras más de dos décadas de lucha. Aunque el grupo no había experimentado grandes cambios doctrinales, sí se hacía necesario atemperar su manifiesto político a la nueva realidad doméstica y regional que se había ido configurando en los últimos años.

Las principales ideas del Nuevo Manifiesto se enfocaron en la decisión de Hezbollah de continuar la resistencia, la propuesta de reformar el sistema político libanés, así como su visión del mundo y su papel en las relaciones internacionales. Exhortó al gobierno libanés a otorgar derechos civiles y sociales a los refugiados palestinos, así como promover el diálogo directo palestino-israelí para ofrecer una solución justa al conflicto. Incluyó aspectos socioeconómicos medulares de la sociedad libanesa, así como la conformación de un estado de derecho basado en el respeto a las libertades individuales, al sistema electoral y en defensa de la soberanía. En la práctica, fue un programa desde la concepción de partido político.

Una lectura exhaustiva del Nuevo Manifiesto indica que Hezbollah se percibe a sí mismo como un actor regional. O sea, como un agente racional capaz de influir, promover o acelerar procesos de cambio en las relaciones internacionales. En este sentido, el documento cataloga a los movimientos de resistencia como “elementos estratégicos en la escena internacional, por desempeñar un papel central en la producción y estímulo de transformaciones en la región” (The New Hezbollah Manifesto, 2009).

De esta percepción parte la relación del Partido de Dios con los demás actores que componen el sistema regional e internacional. De ahí que estos sean catalogados como aliados (Siria e Irán) o enemigos (EE.UU. e Israel) y, en consecuencia, sea emprendida una especie de política exterior diferenciada, independiente y en muchos casos contraria a la estipulada por el Estado libanés.

En líneas generales, el Nuevo Manifiesto emitido por el Partido de Dios en 2009, denota el compromiso de la organización con las principales causas de la región: el conflicto árabe-israelí y la lucha contra la hegemonía occidental y estadounidense en el área, así como el papel del Líbano en las relaciones internacionales. Asimismo, comprende su preocupación por democratizar el aparato gubernamental y eliminar el confesionalismo político que rige en el

país. Es decir, tanto la proyección doméstica como la regional se articulan en este documento para ratificar el influjo de Hezbollah como movimiento político-militar de resistencia y su creciente papel como actor regional.

Reconocimiento regional: contradicciones

En el plano internacional, la guerra de 2006 entre Israel y Hezbollah significó el cierre de la reestructuración del orden regional que se venía conformando en dos bloques opuestos y relativamente definidos: EE.UU. e Israel por un lado, e Irán, Siria y Hezbollah por otro. La alineación Irán-Siria-Hezbollah pasaría a denominarse Eje de la Resistencia⁹, aunque desde una perspectiva más amplia también incluye al Hamas palestino, el Movimiento Yemení Ansarolá y otros grupos aliados (Jofré Leal, 2016).

Hacia 2010, la cooperación militar y de seguridad al interior del Eje experimentó un notable fortalecimiento, debido a las propias dinámicas regionales. Los debates en torno al programa nuclear iraní y la reacción que este hecho generó para Occidente y sus aliados en el área, eran los más recurrentes. Asimismo, la guerra en Siria (2014) movilizó a los miembros del Eje en función de salvar la denominada “columna de la resistencia”. De esta forma, Hezbollah comienza a formar parte de alianzas regionales que marcan su protagonismo tanto en los conflictos que atañen al resto de sus miembros, como en la consecución de un proyecto que garantice la estabilidad regional. Su reconocimiento como actor regional es valorado a partir de la conformación de estas alianzas y en la postura que suscitó este hecho en otros actores regionales e internacionales.

En cuanto a EE.UU., debe señalarse que, desde su fundación, Hezbollah lo ha considerado como enemigo natural del movimiento y así lo manifestó en su documento fundacional, catalogándolo de “Gran Satán”. El rechazo a la cultura occidental y a la hegemonía que intenta imponer en Oriente Medio en todos los órdenes, son los ejes de su postura ante Washington.

Después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 (11-S), la administración Bush adoptó una política exterior agresiva hacia Oriente Medio. El marco de la llamada “guerra global contra el terrorismo” sirvió de pretexto para intervenir militarmente en muchos países del área (Fuentes Febles, 2004).

Las acciones para desarticular a Hezbollah también ocuparon un espacio en la agenda estadounidense. El Partido de Dios ya había sido incluido en la lista de organizaciones terroristas desde 1997. Sin embargo, luego de los sucesos del 11-S, EE.UU. elevó su estatus al de “organización terrorista extranjera” con alcance global. Bajo esta prerrogativa, declaró la imposición de sanciones contra cualquier Estado o partido que no brindara cooperación en congelar sus activos o detener a sus operativos (Harb & Leenders, 2005).

A partir de estas declaraciones, EE.UU. dirigió amenazas con imponer sanciones al gobierno del Líbano si no accedía a bloquear las cuentas bancarias del Partido de Dios. Sin embargo, el gobierno libanés no retiró el reconocimiento a la organización chiíta y continuó defendiendo su legitimidad como movimiento de resistencia.

Asimismo, el accionar de Washington desde el seno de las Naciones Unidas ha estado encaminado a promover resoluciones y misiones especiales para lograr neutralizar la organización chiíta y, al propio tiempo, preservar los intereses de Israel como su principal aliado en la región. Es intención manifiesta de EE.UU. evitar las expresiones de apoyo social y reconocimiento regional a esta importante fuerza dentro del Líbano y en Oriente Medio.

Asimismo, la postura asumida por actores regionales como Arabia Saudita de enfriar los vínculos económico-comerciales con el Líbano, pasa por el interés de este estado en presionar al gobierno libanés para lograr desarticular a Hezbollah. Detrás de estas acciones también subyace la intención de Riad de limitar la influencia de su enemigo histórico: Irán y, al propio tiempo, consolidar su posición como potencia regional.

En sentido general, las acciones de EE.UU. y sus aliados hacia el Partido de Dios y su creciente papel tanto en el ámbito doméstico como regional, parte de la amenaza que representa este movimiento para sus intereses geopolíticos en Medio Oriente. En consecuencia, Washington ha emprendido una campaña para desarticular a la organización libanesa y evitar el apoyo de sus principales aliados en el área.

CONCLUSIONES

Desde su creación en 1982, la evolución de Hezbollah se ha manifestado en diversas esferas. La influencia que ha logrado alcanzar el Partido de Dios en el gobierno libanés le ha permitido ampliar sus horizontes políticos, gracias a lo cual hoy se manifiesta como un partido político con influencia no solo en este ámbito, sino también en los órdenes social y militar.

La vinculación del Partido de Dios con importantes actores del área ha marcado la historia del movimiento. Las relaciones con los gobiernos de Siria e Irán han fortalecido el papel de la organización chiíta, tanto en el plano doméstico como regional. Es así que Hezbollah ha devenido en una fuerza importante y decisiva en aras de conformar un frente unido de combate contra los principales factores de desestabilización en Oriente Medio: el peligro inminente que representan la expansión sionista, la actuación de EE.UU. y el auge del terrorismo.

La capacidad militar de Hezbollah como movimiento de resistencia ante la agresión y ocupación israelí, así como su arraigado compromiso con la causa árabe en los conflictos del Oriente Medio, lo definen como un actor relevante a nivel regional. De ahí la implicación que actualmente tiene la organización chiíta en los marcos de la escalada del conflicto israelo-palestino, luego de la intervención de Israel en la Franja de Gaza en octubre de 2023.

NOTAS

¹ En julio de 1975 Musa al-Sadr creó las Brigadas de la Resistencia Libanesa (Afwaj al-Muqawama al-Lubnaniya), más conocidas por su acrónimo Amal (Esperanza) en representación de la comunidad chiíta. Más tarde, este movimiento encarnaría uno de los partidos políticos de mayor relevancia en el contexto libanés.

² La organización chiíta también recibe apoyo financiero a través del khums, o sea, mediante una parte de los ingresos anuales que deben aportar sus miembros como un deber religioso. Además, la Asociación de Apoyo a la Resistencia Islámica recibe valiosas donaciones de instituciones privadas e individuos alrededor del mundo que se identifican con la organización (Vélez Castro, 2014).

³ El chiísmo se inscribe en la teoría Jhomeinista en la que un jurista religioso (Wilayat Al Faqih) sustenta poder político. La autoridad de este, tanto espiritual como política, no debe ser cuestionada, puesto que ostenta la autoridad de un jurisconsulto debido a la ausencia del duodécimo imán.

⁴ El maronismo político es entendido como la permanencia de la secta maronita (rama del cristianismo) a la cabeza del estado libanés, gracias a la posición privilegiada otorgada por Francia a partir el Pacto Nacional de 1943.

⁵ A través de los Acuerdos de Taif (The Taif Agreements) se pactó el fin de la Guerra Civil Libanesa y la forma en que este proceso se implementaría, así como las reformas que serían emprendidas en el sistema político.

⁶ Este territorio, tradicionalmente considerado como de soberanía Siria, fue ocupado por Israel desde la guerra de 1967 junto con las Alturas del Golán. Sin embargo, luego de la retirada israelí del sur libanés, comenzó a ser reclamado por Beirut, quien ha contado a tales efectos con el apoyo de Damasco, a pesar de que una in-

vestigación especial de la ONU estimó que las granjas habían pertenecido históricamente a Siria. Los orígenes de la disputa se remontan a las imprecisiones existentes desde la etapa del mandato francés. Aunque los pobladores locales tradicionalmente se consideraban libaneses, en casi la totalidad de la cartografía existente el área aparece comprendida dentro de las fronteras sirias (Mesa Delmonte, 2015).

⁷ Las “reglas del juego” constituyeron un acuerdo tácito entre Hezbollah y las tropas israelíes en la década de los 90 en aras de mantener los ataques contra objetivos enemigos dentro de la “zona de seguridad” y aseguraba la protección de la población civil. Dicha “zona de seguridad” fue establecida en 1978 luego de la Operación Litani para evitar confrontaciones directas entre la OLP y las tropas israelíes. Esta zona comprendía unos 1 100 km en el sur del Líbano.

⁸ La ciudad libanesa de Qana fue bombardeada el 30 de julio de 2006 por fuerzas israelíes, dejando un saldo de 65 muertos en la población civil, la mitad de ellos eran niños.

⁹ Esta no constituyó una alianza militar en términos formales, sino el establecimiento de vínculos políticos entre actores que compartían enemigos y causas comunes. Pertenecer al Eje permitió a sus miembros no solo proyectarse como grupo en defensa de intereses regionales, sino también contar con un sistema de seguridad en caso de una confrontación militar que involucre alguno de sus miembros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alagha, J. (2011a). *Hizbullah's Documents: From the 1985 Open Letter to the 2009 Manifesto*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

_____. (2011b). *The Shifts in Hizbullah's Ideology: Religious Ideology, Political Ideology, and Political Program*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Álvarez Acosta, M. E. (2013). El Medio Oriente: la geopolítica y las relaciones internacionales. Recuperado el 27 de septiembre del 2017, de [HYPERLINK http://www.cubadebate.cu/especiales/2013/12/27/el-medio-oriente-lageopolitica-y-las-relaciones-internacionales/#.Wk-LErAVjIV](http://www.cubadebate.cu/especiales/2013/12/27/el-medio-oriente-lageopolitica-y-las-relaciones-internacionales/#.Wk-LErAVjIV)
- Amuchástegui Álvarez, D. (1988). Historia Contemporánea de Asia y África. Tomo IV. La Habana: Pueblo y Educación.
- Angoso García, R. (2008). El sistema político libanés y sus actores. Auge, decadencia y declive de un modelo en crisis. Recuperado el 11 de octubre de 2017, <https://www.google.com.cu/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj117iIO-jWAhUmG5oKHYw-ODxMQFghnMAc&url=https%3A%2F%2Fdialecto.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4552393.pdf&usq=AOvVaw33oKI2OWLO3QIEfHTm5Cf>
- Azani, E. (2009): Hezbollah: The Story of the Party of God: From Revolution to Institutionalization. New York: Palgrave Macmillan.
- Barragán Vargas, E. (2016). Comportamiento de actores no estatales en política exterior: Hezbollah en el Líbano (2009-2015). Recuperado el 25 de septiembre de 2017, de <http://repository.urosario.edu.co/99B7AED2-61FA-4246-8EFB-1B9C3B49C684/FinalDownload/DownloadId-2324FE835BB2A4B67C3BB526243C95A-B/99B7AED2-61FA-4246-8EFB-1B9C3B49C684/bitstream/handle/10336/13329/1072702470-%202016.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Bazán, F. (2010). Implicancias estratégico-militares del conflicto entre Israel y Hezbollah. Recuperado el 20 de septiembre de 2017, de https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Baz%20E1n_Implicancias%20Estrat%20Egico-militares.pdf
- Brooks Beltrán, I. (2008). El Medio Oriente ¿Escenario contemporáneo de una nueva Guerra Fría? Recuperado el 28 de marzo de 2018, de http://www.ceid.edu.ar/biblioteca/2008/idalmis_brooks_el_medio_oriente_escenario.pdf
- Curbelo García, E. (2018). Protagonismo de Hezbollah como actor regional. La Habana: Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. Trabajo de diploma defendido en el ISRI.
- El-Hokayem, E. (2007). Hizballah and Syria: Outgrowing the Proxy Relationship. En *The Washington Quarterly*, 30 (2); p.35-52. Recuperado el 28 de marzo de 2018, de <http://www.mafhoum.com/press10/296P6.pdf>
- Fuentes Febles, A. (2004). Hezbollah, un movimiento de resistencia a la ocupación. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. documento inédito
- Gómez, F. (2016). El conflicto armado en el Líbano. Recuperado el 28 de marzo de 2018, de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13329/1072702470-%202016.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- González Espinosa, M., Dulac Camacho, D. & López Ruiz, C. (2007). Líbano 2006: un mes de guerra contra Hezbollah. Un análisis desde la teoría de las intervenciones. Recuperado el 25 de septiembre de 2017, de http://www.razonypalabra.org.mx/99B7AED2-61FA-4246-8EFB-1B9C3B49C684/FinalDownload/DownloadId-753F76B-C4324EB3CE60162323D328D8E/99B7AED2-61FA-4246-8EFB-1B9C3B49C684/libros/libros/trabajo_Libano.pdf
- Guio Herrera, M. (2010). El Papel de Hezbollah en el Conflicto Líbano-Israel de 1982-2006. Recuperado el 3 de julio de 2017, de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2025/1026257936.pdf;jsessionid=C83DED515A42332B98A005C2191DF1DF?sequence=1>
- Harb, M. (2008). Faith-Based Organizations as Effective Development Partners? Hezbollah and Post-War Reconstruction in Lebanon. Recuperado el 28 de marzo de 2018, de https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230371262_10
- Harb, M. & Leenders, R. (2005). Know the enemy: Hizbullah, “terrorism”, and the politics perception. En *Third World Quarterly*, 26 (1); p.173-197. Recuperado el 28 de marzo de 2018, de <http://archives.cerium.ca/IMG/pdf/Harb-Leenders-Know.pdf>

- Jalloul, H. (2008). El feudalismo político del sistema confesional libanés. Recuperado el 30 de junio de 2017, de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72513/UNISCI%20DP%2016%20-%20Jalloul.pdf>
- Jofré Leal, P. (2016). El Eje de la Resistencia y su papel en Oriente Medio. Recuperado el 11 de octubre de 2017, de <https://www.telesurtv.net/bloggers/El-eje-de-la-resistencia-y-su-papel-enOriente-Medio-20161029-0003.html>
- Jurden, M. (2015). Approving a President: Hezbollah and the Lebanese Political System. Recuperado el 30 de junio de 2017, de <https://www.ict.org.il/UserFiles/ICT-Jurden-Hezbollah-Elections.pdf>
- Kattan, V. (2006). Israel, Hezbollah and the Conflict in Lebanon: An Act of Aggression or Self-Defense? Recuperado el 30 de junio de 2017, de <https://www.wcl.american.edu/hrbrief/14/1kattan.pdf>
- Maleta Antigua, J. (2004). El movimiento radical-islámico Hezbollah. Centro de Estudios sobre África Norte y Medio Oriente, La Habana.
- Manfugás, J. (1985). El confesionalismo político y la evolución libanesa. Centro de Estudios sobre África Norte y Medio Oriente, La Habana.
- Mesa Delmonte, L. (2007). El conflicto bélico entre Israel y Hezbollah. Nuevos retos asimétricos para la capacidad disuasiva israelí. Estudios de Asia y África, 1, 207-243. Recuperado el 3 de julio de 2017, de <http://www.redalyc.org/BCB70554-1CC4-4CA8-9022-3A0024CB2619/FinalDownload/DownloadId-181C415E94112FC90ACA6359064D8E88/BCB70554-1CC4-4CA8-9022-3A0024CB2619/pdf/586/5861112008.pdf>
- Nizar Hamzeh, A. (2004). In The Path Of Hizbullah. New York: Syracuse University Press.
- Norton, A. (2009): Hezbollah: a short history. Princeton: Princeton University Press.
- Reigeluth, S. (2015). Hamas y Hezbollah: reflejos de la resistencia, retos para la democracia. En CIDOB d'Afers Internacionals, 93-94, 147-161
- Saad-Ghorayeb, A. (2002). Hizbullah. Politics and Religion. Londres: Pluto Press.
- Sánchez Herráez, P. & Rodríguez Barrigón, J. (2009). El conflicto del Líbano. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de https://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17387/11_conflictos_libano_2009.pdf;jsessionid=6C92CD42266EB860A757D1F700CAC0EF?sequence=1
- Sánchez Mateos, E. (1996). Líbano y las relaciones sirio-israelíes: un análisis de Líbano como microcosmos de Oriente Medio. En Afers Internacionals, 34-35, p.171-190. Recuperado el 7 de mayo de 2018, de <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/28015/27849>
- Sánchez Porro, R. (2001). El Líbano. Crisis y comunidades confesionales (1840-1943). La Habana: Félix Varela.
- Silverio González, Y. (2021). Aproximaciones a la construcción del terrorismo "islámico": su presencia en África. Recuperado el 29 de octubre de 2024, de <https://www.cipi.cu/aproximaciones-a-la-construccion-del-terrorismo-islamico-su-presencia-en-africa/>
- The New Hezbollah Manifesto. (2009). Recuperado el 25 de octubre de 2017, de <http://www.lebanonrenaissance.org/assets/Uploads/15-The-New-Hezbollah-Manifesto-Nov09.pdf>
- The Taif Agreement. (1989). Recuperado el 20 de septiembre de 2017, de https://www.un.int/lebanon/sites/www.un.int/files/Lebanon/the_tauf_agreement_english_version_.pdf
- Vélez Castro, R. (2014). Hezbollah: tres décadas de resistencia en Líbano (1982-2013). Recuperado el 30 de junio de 2017, de <http://repositorio.uchile.cl/BCB70554-1CC4-4CA8-9022-3A0024CB2619/FinalDownload/DownloadId-A7C5943CFFBC9518594C-BEB03B30059D>

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

A la profesora María Elena Álvarez Acosta, por el aporte académico a este trabajo y por su especial dedicación a sus estudiantes.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA:

Lic. Edisleydi Curbelo García: Conceptualización, Curación de datos, Análisis formal, Investigación, Metodología, Administración del proyecto, Software, Supervisión, Validación, Visualización, Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición.

Lic. César Crespo Pérez: Curación de datos, Análisis formal, Investigación, Metodología, Software, Supervisión, Validación, Visualización, Redacción – revisión y edición.

FINANCIACIÓN

No existe financiamiento externo a los autores ni otros compromisos.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



LENTE CIENTÍFICO ESTUDIANTIL

¿Hacia la configuración de una geopolítica de las energías renovables? Las relaciones Chile-Unión Europea

Towards the configuration of a geopolitics of renewable energies? Chile-European Union relations

Laura Beatriz Rodríguez Castellón*

Estudiante de 4to. año de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. La Habana, Cuba.  Lbr.castellon@gmail.com.  [0000-0003-1286-0887](tel:0000-0003-1286-0887)

Jeniffer Medina Crespo

Estudiante de 4to. año de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. La Habana, Cuba.  Suria.crespo@gmail.com.  [0009-0004-9498-1889](tel:0009-0004-9498-1889)

*Autor para la correspondencia: Lbr.castellon@gmail.com

Cómo citar (APA, séptima edición): Rodríguez Castellón, L. B., & Medina Crespo, J. (2025). ¿Hacia la configuración de una geopolítica de las energías renovables? Las relaciones Chile-Unión Europea. *Política internacional*, VII (Nro. 1), 349-359. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14487044>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14487044>

RECIBIDO: 14 DE NOVIEMBRE DE 2024

APROBADO: 10 DE DICIEMBRE DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN El sistema energético global se enfrenta actualmente a un proceso de transformación. Este no solo incluye un cambio en la forma en que la economía se provee de su fuente primaria de energía y la tecnología para su extracción, sino que abarca temas como la búsqueda de un abastecimiento no dependiente, la seguridad nacional y la descarbonización. En este contexto es llamativo el ritmo al cual la energía renovable penetra en el sistema global, más rápido que el de cualquier otro combustible en la historia. Por

ello, el presente artículo se plantea si se puede hablar en la actualidad de una geopolítica de las energías renovables. Ello se realiza mediante el análisis de las transformaciones acontecidas en el mercado energético, de 2019-2023, y el examen de las relaciones interestatales derivadas de la concreción de políticas energéticas alineadas con la llamada transición energética, a partir del caso de estudio de los vínculos entre la Unión Europea y Chile. Los elementos que conducen a afirmar que el mundo se encuentra ante la configuración de una geopolítica de las energías renovables son, esencialmente: una cada vez mayor movilización de fuerzas e inversiones dirigidas a potencializar este mercado; el incremento de políticas nacionales y regionales en búsqueda de una diversificación de sus mixes energéticos y la reducción de las dependencias asociadas al mercado de los hidrocarburos; y la concertación de vínculos interestatales en torno a las potencialidades geográficas que favorecen la transición energética.

Palabras claves: mercado energético; energías renovables; geopolítica; transición energética; relaciones interestatales, Unión Europea y Chile

ABSTRACT *The global energy system is currently facing a process of transformation. This not only includes a change in the way the economy is supplied with its primary energy source and the technology for its extraction, but also encompasses issues such as the search for a non-dependent supply, national security and decarbonization. In this context, the pace at which renewable energy is penetrating the global system, faster than any other fuel in history, is striking. For this reason, this article asks whether we can currently speak of a geopolitics of renewable energies. This is done by analyzing the transformations that have taken place in the energy market, from 2019-2023, and by examining the inter-state relations derived from the implementation of energy policies aligned with the so-called energy transition, based on the case study of the links between the European Union and Chile. The elements that lead us to affirm that the world is facing the configuration of a geopolitics of renewable energies are essentially: an increasing mobilization of forces and investments aimed at strengthening this market; the increase in national and regional policies in search of a diversification of their energy mixes and the reduction of dependencies associated with the hydrocarbon market; and the establishment of inter-state links around the geographic potentialities that favor the energy transition.*

Keywords: energy market; renewable energies; geopolitics; energy transition; inter-state relations, European Union and Chile

INTRODUCCIÓN

Se puede entender que la geopolítica denota la interacción del dominio de los recursos naturales, estratégicos y el espacio geográfico, por un lado, y los diversos actores estatales y no estatales persiguiendo sus intereses por el otro (Osterud, 2016). Entonces, a simple vista se entiende que la geopolítica

relaciona el poder político con el espacio geográfico. No obstante, si bien esta es la esencia del concepto, su complejidad es mayor, pues gran parte de los contenidos del mismo se encuentran implícitos.

En este marco, la Geopolítica de la Energía, se centra en el uso que realizan los Estados de los recursos naturales que poseen, así como en las relaciones de

poder que se establecen entre los poseedores del recurso, los territorios y los posibles conflictos derivados con sus impactos sobre el desarrollo territorial (Guerrero, 2021). En este sentido, la búsqueda del control de los recursos energéticos, ha sido y continúa siendo, un eje geopolítico fundamental a través del cual se desplazan flujos de poder político y económico.

Debido a que la energía es la base del desarrollo económico, la posesión o no de reservas de recursos energéticos, ha generado y genera entre los países vínculos complejos, dado que se establecen relaciones de poder derivadas de la vulnerabilidad y/o dependencia que se producen entre países productores y consumidores. Por supuesto, la lucha por abandonar estas relaciones de dependencia en cuanto a los recursos energéticos también es una constante. La clave sería entonces, dado que no se puede prescindir de la energía, optar por una fuente diferente (no dependiente).

A partir de la década de 1970 hasta la actualidad han dominado la escena de la geopolítica energética los combustibles fósiles, particularmente el petróleo y el gas natural. Circunstancias políticas y económicas, dentro de las cuales destacan la caída del sistema monetario de Bretton Woods (1971), la guerra de Yom Kippur (1973), y la llegada de la Revolución Islámica en Irán (1978-1979), que condujeron a la llamada crisis del petróleo de la década del 70; derivaron también en una reconfiguración del mercado energético global, caracterizado por la concentración de la exportación, fundamentalmente en la región de Oriente Medio y Rusia. Así, el petróleo en particular y los hidrocarburos en general, tuvieron un componente geopolítico importante desde sus inicios, que se mantiene hasta el presente, por su capacidad de influir en la seguridad energética y el desarrollo económico a escala global.

En la actualidad, cada vez más actores buscan desligarse de este sistema. Es así como, en la búsqueda de alternativas para solventar su déficit energético, apuestan por la denominada transición energética

(TE). Este fenómeno consiste en los cambios de órdenes energéticos y se relaciona con la transición de una economía con una fuente dominante de energía y su correspondiente tecnología a otra (FOUQUET, 2012).

La primera TE fue en el siglo XVIII e implicó el paso desde la leña hacia el uso del carbón en el siglo XIX como fuente de energía dominante y coincide con la Primera Revolución Industrial, centrada en Gran Bretaña. La segunda fue el cambio hacia el uso del petróleo en el siglo XX, como base de la actividad económica y coincide con la Segunda Revolución Industrial, centrada en Estados Unidos, que permitió desplazar del poder a Alemania e Inglaterra; aunque los acontecimientos de la década de 1970 anteriormente descritos cambiaran el panorama para la nación norteamericana, pasando de dominar el mercado de petróleo en 1920, con el 85 % de las exportaciones a nivel mundial, a tan solo un 20 % en el 70' (Tapia, 2022). Ello condujo a lo que se conoce teóricamente como Geopolítica del Petróleo.

Ahora bien, la transición que se suscita en el siglo XXI, está liderada por el desarrollo simultáneo del gas (convencional y no convencional) y de las nuevas energías renovables (eólica y solar), cada vez con mayor énfasis en estas últimas. Al igual que las anteriores, esta transición que se plantea no es una mera sustitución de combustibles; es el cambio a un sistema diferente que conlleva perturbaciones políticas, técnicas, medioambientales y económicas (IRENA, 2022).

Entonces, resulta relevante plantearse varias interrogantes, en primer lugar: ¿se puede hablar en la segunda década del siglo XXI de la configuración de una geopolítica de las energías renovables?, y, además, ¿qué sucede con las relaciones energéticas de dependencia?

Para intentar despejar estas preguntas, el presente artículo se ha propuesto como Objetivo General: Determinar los elementos que sostienen la conformación de una geopolítica de las energías renova-

bles. Para esto, se trazan además como Objetivos Específicos: Analizar las transformaciones acontecidas en el mercado energético mundial en el periodo 2019-2023 y Examinar las relaciones interestatales derivadas de la concreción de políticas energéticas alineadas con la transición, a partir del caso de estudio de los vínculos entre la Unión Europea y Chile.

DESARROLLO

Transformaciones en el sistema energético (2019-2023)

El sistema energético global se enfrenta actualmente a un proceso de transformación. Este no solo incluye un cambio en la forma en que la economía se provee de su fuente primaria de energía y la tecnología para su extracción, sino que abarca temas como el abastecimiento, la seguridad nacional, la descarbonización y la búsqueda de la independencia energética.

En este contexto es llamativo el ritmo al cual la energía renovable penetra en el sistema energético global, más rápido que el de cualquier otro combustible en la historia. En 2020 se sumó un nivel de 260 gigavatios (GW) de capacidad de generación basada en energías renovables en todo el mundo, más de cuatro veces la capacidad añadida de otras fuentes (IRENA, 2021). Entre 2019 y 2023, se estima que las inversiones en energías renovables crecieron alrededor de un 50% (bp Energy Outlook, 2024).

La fuente de energía eólica, que no se registró como tal hasta 1990, hoy representa gran parte del abastecimiento verde en el mundo. China encabeza la lista de los países productores en cuanto a la cantidad de energía producida por turbinas eólicas al superar los 100 TWh (Tera vatios-hora) (World Economic Forum, 2022).

A finales de 2022 la capacidad de energía solar en el mundo alcanzó los 1.2 TW (Metro, 2024), lo que representa un 10 % del total del sector de la electricidad y la calefacción y el 4 % del total de emisiones

en el sector energético. China acumula casi un tercio de la energía fotovoltaica del planeta, con un acumulado de 414.5 GW de un total en el mundo de 1 185 GW. Le siguen la Unión Europea (UE) y Estados Unidos con 209.3 GW y 141.6 GW respectivamente (Caiña, 2023).

A la vez, este vertiginoso crecimiento de las energías renovables depende de la interconexión con la Inteligencia Artificial (IA) y el Internet de las cosas. Los algoritmos avanzados y los sistemas de monitorización en tiempo real permiten controlar el consumo energético, anticipar picos de demanda y prevenir posibles fallos en la red. Las centrales eléctricas dependen de soluciones digitales inteligentes como la supervisión remota y el análisis de datos en tiempo real de los sistemas. La robótica y el uso de los drones despuntan en tareas de mantenimiento de infraestructuras, sobre todo en inspecciones de aerogeneradores y de entornos complejos.

Asimismo, se han logrado avances significativos en la movilidad eléctrica en los últimos años. La creciente adopción de vehículos eléctricos ha revolucionado el sector energético, pues contribuyen significativamente a la demanda de electricidad y ofrecen oportunidades para la integración de energías renovables y la modernización de la infraestructura eléctrica.

Uno de los avances más significativos del sistema energético lo constituyen los Sistemas de Almacenamiento de Energía (SAE), claves para la descarbonización. El almacenamiento de energía a gran escala (baterías de ion-litio, sistemas de almacenamiento térmico) permite capturar y almacenar eficientemente la energía generada por fuentes renovables, como la solar y la eólica, a la vez que actúan como carga o fuente de electricidad alterna, para compensar las variaciones de la generación y la demanda.

El hidrógeno verde, por su parte, ha emergido como una alternativa favorable en la sustitución de combustibles fósiles en los sectores más resistentes. La

Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) prevee que el hidrógeno verde y sus derivados podrían cubrir hasta el 14% del consumo mundial de energía final para el año 2050 (IRENA, 2023).

Sin embargo, los avances en la producción de energías renovables no han sido suficientes para cubrir la demanda total de energía mundial; por lo que el consumo de combustibles fósiles ha aumentado. En 2023 se registró un record en el consumo de petróleo y gas, registrándose una inversión de \$550 billones (bp Energy Outlook, 2024). En consecuencia, las emisiones de carbón a la atmósfera han aumentado a un ritmo de 0.8 % en los últimos cuatro años (2019-2023) (bp Energy Outlook, 2024).

Por ello, la tendencia de la transición no es hacia una fuente de energía dominante con un país que la posea, sino que está liderada por el desarrollo simultáneo del gas (convencional y no convencional) y de las nuevas energías renovables (eólica y solar). Es por esta razón que el informe BP Statistical Review of World Energy (2019) del Energy Institute la denomina transición energética dual. Pero en ese proceso, lo cierto es que estos cambios también están atrayendo una mayor atención a la necesidad de una explotación y gestión sostenibles de las tierras raras y otros minerales, esenciales para el almacenamiento de la energía renovable, y la inversión en su infraestructura.

Políticas energéticas a la luz de la transición

A medida que el sistema energético cambie, también lo hará la política energética. Cada año son más las naciones que se suman al proceso de descarbonización. Actualmente, se registran 170 países que desarrollan políticas relacionadas con energías renovables, liderados por China y Estados Unidos (Orús, 2024). En 2023, China invirtió más de 270 000 millones de dólares en energías renovables y fue el principal consumidor de este tipo de fuente en el mundo, con un consumo aproximado de 27.5 EJ (exajulios), seguido por Estados Unidos y Canadá (Orús, 2024).

Principalmente se han volcado en la carrera energética, por un lado, aquellos actores que están en capacidad de hacerlo (ya sea porque poseen los recursos naturales o el capital inversor) para monetizar este mercado o para no quedar atrás en la evolución del sistema energético; y, por otro lado, aquellos que necesitan un cambio de matriz energética urgente, pues la que presentan no es sostenible. En este último grupo se ubica la Unión Europea, y en el primero, Chile. Analizaremos entonces, a partir de ello, las relaciones que se están suscitando en materia energética entre estos dos actores, en aras de comprender cómo se articulan estos vínculos, en el ámbito geopolítico.

2.1 Relaciones a la luz de las políticas energéticas. El caso Unión Europea-Chile

En el mundo de las energías limpias surgirá un nuevo conjunto de ganadores y perdedores. Los países o regiones que dominan las tecnologías limpias, exportan energía verde o importan menos combustibles fósiles saldrán ganando con el nuevo sistema, mientras que los que dependen de la exportación de combustibles fósiles podrían ver cómo disminuye su poder (Comité Económico y Social Europeo, 2022).

La Unión Europea presenta una alta dependencia de las importaciones de combustibles fósiles. En 2019, la UE importaba casi la totalidad del petróleo (un 97%) y del gas natural (un 90%) que consumía; además de que estas importaciones se encontraban relativamente concentradas (Banco de España, 2022). Antes de que comenzara la guerra en Ucrania, el 33% de todas las importaciones de productos energéticos de la UE provenían de Rusia (Banco de España, 2022).

Ante estas circunstancias, la política energética de la UE, de conformidad con la Unión de la Energía (2015), se basa en los siguientes cinco objetivos principales:

- diversificar las fuentes de energía europeas y garantizar la seguridad energética a través de la solidaridad y la cooperación entre los Estados miembros;

- garantizar el funcionamiento de un mercado interior de la energía plenamente integrado, propiciando el libre flujo de energía a través de la Unión mediante una infraestructura adecuada y sin barreras técnicas o reglamentarias;
- mejorar la eficiencia energética y reducir la dependencia de las importaciones de energía, reducir las emisiones e impulsar el empleo y el crecimiento;
- descarbonizar la economía y avanzar hacia una economía hipocarbónica en consonancia con el Acuerdo de París;
- promover la investigación en tecnologías de energías limpias y con bajas emisiones de carbono, y priorizar la investigación y la innovación para impulsar la transición energética y mejorar la competitividad.

Luego, en febrero de 2022, el inicio de la guerra en Ucrania alteró la relativa estabilidad del sector energético europeo. Las restricciones a las exportaciones rusas de gas y petróleo y las consiguientes perturbaciones del mercado energético provocaron una reacción rápida por parte de la UE. Apoyándose en la Declaración de Versalles, suscrita por todos los dirigentes de la Unión los días 10 y 11 de marzo de 2022, la Comisión Europea (CE) publicó una serie de leyes para aumentar la seguridad del suministro energético de la Unión:

- opciones para paliar los efectos de los elevados precios de la energía con compras conjuntas de gas y obligaciones mínimas de almacenamiento de gas (23 de marzo de 2023);
- una plataforma de compra de energía de la Unión para garantizar el suministro de gas, gas natural licuado (GNL) e hidrógeno (abril de 2022);
- el plan REPowerEU para poner fin a la dependencia de la Unión con respecto a los combustibles fósiles rusos y nuevas opciones a corto plazo en los mercados del gas y la electricidad (18 de mayo de 2022);
- y un plan de reducción de la demanda de gas, así como una propuesta de Reglamento (20 de julio de 2022).

Como se puede apreciar, el impacto del conflicto ruso-ucraniano en el sector energético europeo,

evidenció su alta dependencia externa y su vulnerabilidad energética, e hizo necesaria, si bien no una reestructuración, sí una agilización de las políticas de la UE encaminadas a reducir las importaciones de gas y petróleo, especialmente de Rusia, y a enfrentar su disminución, producto de las sanciones y la presión de Estados Unidos.

De cara al futuro, corregir estas deficiencias resulta coherente con avanzar—incluso, quizás, más rápido de lo inicialmente previsto— en la transición ecológica europea hacia una economía neutra en carbono. Algunas de las bases sobre las que debería apoyarse este proceso de transformación ya se han establecido, como lo ilustran las distintas iniciativas englobadas en el contexto del Pacto Verde Europeo y los programas Next Generation EU (NGEU) y REPowerEU (Banco de España, 2022).

Precisamente, en las últimas décadas, las fuentes de energía renovables han incrementado su peso en el mix energético de la UE, si bien en 2021 los combustibles fósiles seguían representando cerca del 70% del consumo energético primario. Dentro de estos, el petróleo era la principal fuente de energía, seguido del gas natural y del carbón (Banco de España, 2022).

A pesar de que la crisis energética actual ha acelerado el proceso de transición ecológica de la UE, reducir las elevadas dependencias energéticas externas identificadas exige grandes esfuerzos. La transición energética viene acompañada, por ejemplo, de un incremento sustancial de la demanda de algunas materias primas muy específicas. La CE estima que para 2030 la demanda de tierras raras (empleadas en la fabricación de turbinas eólicas y de celdas de combustible) y de litio y cobalto (utilizados en la producción de baterías de iones de litio) será más de cinco veces superior a la actual (European Commission, 2023).

En este sentido, los escenarios de transición ecológica contemplados por la Red de Bancos Centrales y Supervisores para Enverdecer el Sistema Financiero (NGFS, por sus siglas en inglés) implican que,

en 2040, la demanda total de materias primas críticas será hasta siete veces superior a la actual (Miller, Dikau, Svartzman & Dees, 2023).

Ante tal escenario, las relaciones de la UE con Chile se pueden catalogar de estratégicas.

En este contexto, la Unión Europea (UE) y Chile formalizaron sus relaciones económicas a partir de la firma, en 2002, del Acuerdo de Asociación UE-Chile (AA) y su puesta en vigor en el año 2003. El mismo, planteaba tres líneas fundamentales: la institucionalización del diálogo político; la liberalización recíproca del comercio y las inversiones, con respecto a las normas de la Organización Mundial del Comercio; y la intensificación de la cooperación para el desarrollo.

A pesar de la crisis entre 2008 y 2012, como consecuencia de la recesión económica a nivel mundial¹, las inversiones europeas en Chile se mantuvieron estables. Actualmente, la UE constituye el principal inversor directo en el país surandino, con una inversión acumulada de 60 billones, el 24% de la inversión extranjera en Chile (DG Comercio UE, 2020).

De manera general, el AA de tercera generación² ha sido exitoso y ha mantenido un crecimiento vertiginoso desde su puesta en vigor en 2003. La UE se ha convertido en el tercer socio comercial más grande de Chile, lo que comprendió un 9.5% del comercio total de Chile en 2022. La UE también es el tercer mayor proveedor de importaciones de Chile y su tercer mayor mercado de exportaciones, después de China y Estados Unidos (European Commission, 2023).

Sin embargo, el 9 de diciembre de 2022, la UE y Chile llegaron a un arreglo preliminar sobre un nuevo Acuerdo Marco Avanzado (AMA). Aproximadamente un año después, el 7 de diciembre de 2023, se celebró, mediante videoconferencia, la XVIII reunión del Comité de Asociación Chile-Unión Europea, mecanismo de diálogo bilateral establecido a partir del AA. El resultado fundamental del encuentro virtual

fue el cierre de las negociaciones para modernizar dicho acuerdo. En consecuencia, se rubricó en Bruselas, el 13 de diciembre de 2023, el Acuerdo Marco Avanzando Chile-Unión Europea, nombre del nuevo instrumento de cuarta generación³.

Sus principales modificaciones consisten en el reforzamiento de la asociación respecto de energías renovables, materias primas, transición ecológica, digital y social, así como en los sistemas alimentarios sostenibles y el trabajo conjunto a través de la cooperación triangular. Además, el acuerdo introduce compromisos compartidos de en cuanto a clima, biodiversidad, energía y materias primas, derechos laborales, igualdad de género y sistemas alimentarios sostenibles; y contribuye a la transición hacia las energías renovables y el uso sustentable de materias primas.

Chile cuenta con una de las principales reservas de litio a nivel mundial y es pionero en la región en cuanto a la producción de hidrógeno verde (H2V)⁴. En la actualidad las reservas de litio y las operaciones de extracción están altamente concentradas en unos pocos países, y el Salar de Atacama es el yacimiento chileno en operación más grande a nivel mundial y donde se localizan las mejores condiciones del mundo para la explotación del litio (Gobierno de Chile, 2023).

Chile tiene condiciones privilegiadas para el desarrollo de la industria del hidrógeno verde, ya que es rico en energías renovables necesarias para su producción. Posee fuertes vientos de norte a sur para desarrollar la energía eólica y la radiación solar más alta del mundo en el desierto de Atacama. Estas ventajas podrían convertir a Chile en el productor más eficiente y competitivo de hidrógeno verde en el mundo.

Chile adoptó una estrategia sobre el hidrógeno verde en 2020. Su objetivo es alcanzar una capacidad electrolítica de 5 GW en 2025 y de 25 GW en 2030, producir el hidrógeno más barato del mundo para 2030 y ser uno de los tres principales exportadores

de hidrógeno combustible para 2040 (Gobierno de Chile, 2020). Se calcula que el país podría exportar hidrógeno verde y derivados por valor de 30 000 millones USD para 2030 (Mander, 2020). El hidrógeno ha suscitado un interés creciente en América Latina, principalmente debido al elevado potencial de generación de renovables de esta región (IRENA 2022).

En este contexto, la UE ha aprovechado la oportunidad y las necesidades tecnológicas y financieras de Chile. Si bien la nación suramericana se caracteriza por la disponibilidad de condiciones naturales propicias para la eficiente producción de litio e hidrógeno verde, su condición de país en vías de desarrollo supone la existencia de límites humanos y productivos. Aquí, la UE juega un rol esencial mediante la transferencia de tecnologías y el financiamiento directo a estos sectores de interés. De tal forma, el bloque satisface necesidades internas y, en consecuencia, de política exterior, como lo es la obtención de materiales críticos; al tiempo que contribuye a la formación paulatina y aumento de la competitividad del aún joven mercado de las energías renovables.

Por su parte, Chile se encuentra en una posición de oferente de los recursos naturales necesarios para la transición, y de receptor del financiamiento y las capacidades para su desarrollo. El alto costo de esta industria, produce montos de devolución también elevados. Ello, sumado a la necesidad de renovación de la infraestructura para la producción de las ER, generan un escenario de dependencia a la inversión extranjera o a el desempeño de empresas de esta naturaleza en tales esferas.

CONCLUSIONES

Los elementos que conducen a afirmar que el mundo se encuentra ante la configuración de una geopolítica de las energías renovables son, esencialmente: una cada vez mayor movilización de fuerzas e inversiones dirigidas a potencializar este mercado; el incremento de políticas energéticas nacionales y regionales, en búsqueda de una diversificación de

sus mixes energéticos y la reducción de las dependencias asociadas al mercado de los hidrocarburos; y la concertación de vínculos interestatales en torno a las potencialidades geográficas que favorecen la transición energética.

Al igual que en el mercado de los hidrocarburos, las relaciones interestatales surgidas a partir de la transición energética del siglo XXI, no avizoran un mundo sin relaciones de dependencia; sino que se están conformando vínculos de esa misma naturaleza en torno a otra fuente de energía. La carrera se centra en posicionarse de manera ventajosa en la nueva configuración, que todavía puede demorar muchos años, pero que resulta la única solución para garantizar, aunque sea a largo plazo, la seguridad energética de algunos actores.

Aquellas regiones o países con ventajas geográficas de cara a la transición, resultan blanco de las estrategias energéticas de aquellos que las precisan. En este sentido, países en vías de desarrollo como Chile, con excelentes condiciones naturales para el desarrollo de la industria de las energías renovables, constituyen foco de inversión de actores con capacidad para ello, como la Unión Europea. Entonces, se perpetúa en la transición el rol de proveedor de materias primas del Tercer Mundo y de inversor del Primero.

NOTAS

¹ Se conoce por Gran Recesión o Crisis de 2008 a la crisis económica mundial que comenzó en dicho año, que tuvo su origen en Estados Unidos.

² Los acuerdos de tercera generación establecen compromisos que van más allá de un intercambio comercial de bienes o servicios, e incluyen materias relacionadas con inversión, competencia, propiedad intelectual, servicios financieros, etcétera (González y Rojo, 2008).

³ Los acuerdos de cuarta generación se diferencian de los de tercera generación por contenido:

mayor riqueza temática (bienes y servicios, capitales, competencia y defensa comercial, solución de controversias, normas técnicas y sanitarias...); mayor nivel de interlocución (ministerial); identificación de sectores de interés particular para una u otra de las Partes, v.g. energía (para la parte latinoamericana) y telecomunicaciones (para la europea), con miras no solo a garantizar y delimitar el respectivo derecho de establecimiento sino, también, a fomentar alianzas estratégicas en dichos sectores; y posibilidad adicional de negociar y celebrar un acuerdo derivado, tendiente a una Zona birregional/bilateral de Libre Comercio (ZLC).

⁴ El hidrógeno verde es un portador de energía no contaminante, que se produce a través de la electrólisis del agua, utilizando recursos energéticos renovables (AH2vBioBio, 2021).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AH2vBioBio. (2021). Manual del Hidrógeno Verde. https://www.ah2vbiobio.cl/wp-content/themes/lms_mooc/assets/Manual_Del_Hidr%C3%B3geno_Verde_Ah-2VBiob%C3%ADo.pdf
- Banco de España. (2022). Informe anual. Capítulo 4: España y la Unión Europea frente a la crisis energética: ajuste a corto plazo y retos pendientes. Disponible en: http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/22/Fich/InfAnual_2022_Cap4.pdf
- Caiña, C. (29 de agosto de 2023). The eco experts. Obtenido de The eco experts: <https://www.theecoexperts.com/es/placas-solares/estadisticas#:~:text=A%20 finales%20de%202022%20la,lucha%20contra%20 el%20cambio%20clim%C3%A1tico>.
- Comité Económico y Social Europeo (2022). Dictamen. Repercusiones geopolíticas de la transición energética: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TX/T/?uri=PI_EESC:EESC-2022-01398-AC
- DG Comercio UE. (2020). Obtenido de DG Comercio UE: <https://op.europa.eu/es/web/who-is-who/organization/-/organization/TRADE>
- Energy Institute. (2019). <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>
- European Comission. (2023). Obtenido de European Comission: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/chile_en
- Fouquet, R. Past and prospective energy transitions: insights from history. *Energy Policy*, v. 50, p.1-7, 2012: https://www.researchgate.net/publication/257126387_Past_and_prospective_energy_transitions_Insights_from_history
- Gobierno de Chile. (2023). Estrategia Nacional del Litio- Por Chile y su gente. <https://www.economia.gob.cl/2023/06/15/estrategia-nacional-del-litio.htm>
- Guerrero, A. (2021). Geopolítica de la Transformación Energética Global y Dinámicas Territoriales de la Transición Energética en Sudamérica. Scielo. São Paulo. Vol. 24: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/6HT-ZWdf3h7dg3QgpknNCQbm/?format=pdf&lang=es>
- IRENA (2021). World Energy Transitions Outlook: 1.5°C Pathway, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi: <https://www.irena.org/publications/2021/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook>
- IRENA (2022). Geopolitics of the Energy Transformation. The Hydrogen Factor. <https://www.irena.org/publications/2022/Jan/Geopolitics-of-the-Energy-Transformation-Hydroge>
- IRENA (2023). El hidrógeno y sus derivados satisfarán el 14 % de la demanda mundial para 2050. <https://www.energiaestrategica.com/informe-irena-el-hidrogeno-y-sus-derivados-satisfaran-el-14-de-la-demanda-mundial-de-energia-para-2050/>

IRENA (2024). bp Energy Outlook, 2024 Edition. <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2024.pdf>

Metro, D. C. (11 de junio de 2024). PressReader. <https://www.pressreader.com/mexico/publimetro-merida/20240611/281573770850831?srsId=Afm-BOorspSg3z357lhRqSPHT2FGjno9S7M0tMGn93nmsPzLbi66paO23>

Miller, H; Simon, D; Romain, S & Stéphane, D. (2023). The Stumbling Block in the Race of our Lives: Transition Critical Materials, Financial Risks and the NGFS Climate: <https://publications.banque-france.fr/en/stumbling-block-race-our-lives-transition-critical-materials-financial-risks-and-ngfs-climate>

OMC. (9 de diciembre de 2023). Organización Mundial del Comercio. https://www.wto.org/spanish/news_s/news23_s/publ_09dec23_s.htm#:~:text=Según%20las%20estimaciones%20de%20la, respecto%20a%20 los%20niveles%20preindustriales.

Osterud, O. (2016). The Reemergence of Geopolitics. Encorelearning. <https://encorelearning.net/wp-content/uploads/2016/10/What-is-Geopolitics.pdf>

Orús, A. (26 de julio de 2024). Statista. Obtenido de Statista: <https://es.statista.com/estadisticas/634778/paises-lideres-en-el-consumo-de-energia-renovable/>

Orús, A. (30 de julio de 2024). Statista. Obtenido de Statista: <https://es.statista.com/temas/8542/las-energias-renovables-en-el-mundo/>

Statista. (mayo de 2024). Statista. Obtenido de Statista: <https://es.statista.com/estadisticas/638630/paises-del-mundo-con-politicas-energeticas-sobre-energias-renovables/>

Tapia, I. (2022). La geopolítica de la transición energética. Papeles de Energía. No 17. Junio de 2022: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/06/Isidoro-Tapia1_PE_17.pdf

Unión de la Energía. (2015). La política energética: principios generales: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/68/la-politica-energetica-principios-generales>

WEF. (4 de noviembre de 2022). World Economic Forum. Obtenido de World Economic Forum: <https://es.weforum.org/agenda/2022/11/estos-5-graficos-muestran-como-ha-incrementado-la-generacion-de-energia-renovable/>

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA:

Laura Beatriz Rodríguez Castellón: Investigación, Metodología, Visualización, Redacción – borrador original

Jeniffer Medina Crespo: Conceptualización, Metodología, Investigación, Redacción – revisión y edición

FINANCIACIÓN

No existe financiamiento externo a los autores ni otros compromisos.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del

trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento

de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.



NOTAS Y RESEÑAS

Una nueva denuncia: la desidia del Consejo de Seguridad de la ONU en 1992. La protección a Orlando Bosch

A new denunciation: the neglect of the UN Security Council in 1992. The protection of Orlando Bosch

Lic. Abelardo Moreno Fernández

Licenciado en Ciencias Políticas. Embajador, Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba.

✉ rpi@isri.minrex.gob.cu,  [0000-0003-2938-4477](tel:0000-0003-2938-4477)

Cómo citar (APA, séptima edición): Moreno Fernández, A. (2024). Una nueva denuncia: la desidia del Consejo de Seguridad de la ONU en 1992. La protección a Orlando Bosch. *Política internacional*, VII(Nro. 1), 360-374. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14487141>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14487141>

RECIBIDO: 12 DE ABRIL DE 2024

APROBADO: 10 DE JUNIO DE 2024

PUBLICADO: 7 DE ENERO DE 2025

RESUMEN El texto aborda el terrorismo contra Cuba y la doble moral en el Consejo de Seguridad de la ONU, así como la complicidad del gobierno de Estados Unidos en actos terroristas contra este país. Se destaca la convocatoria de una reunión cumbre del Consejo de Seguridad, justo después de que Cuba dejara de ser miembro no permanente de ese Órgano, lo que se explica como un intento de evitar la presencia y denuncia del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz en ese foro. También se hace énfasis en la importancia del tema del terrorismo para Cuba y se mencionan casos específicos de terroristas relacionados con Estados Unidos.

Palabras claves: Cuba, Estados Unidos, terrorismo, Consejo de Seguridad de ONU, Fidel Castro Ruz

ABSTRACT The text deals with terrorism against Cuba and double standards in the UN Security Council, as well as the complicity of the United States government in terrorist acts against Cuba. The situation of Cuba as a member of the Security Council in 1990 and 1991 is mentioned. The convening of a summit meeting of the Security Council is highlighted, just after Cuba ceased to be a non-permanent member of that body, which is explained as an attempt to avoid the presence and denunciation of Commander-in-Chief Fidel Castro Ruz. The importance of the subject of terrorism for Cuba is also emphasized and specific cases of terrorists related to the United States are mentioned.

Keywords: Cuba, United States, terrorism, UN Security Council, Fidel Castro Ruz, Fidel Castro Ruz

Este texto hará referencia al terrorismo contra Cuba, pero esta vez en condiciones que claramente demuestran, de una parte, la doble moral en el Consejo de Seguridad de la ONU, que con frecuencia hemos denunciado y, de otra, la complicidad del gobierno de Estados Unidos con los actos terroristas contra nuestro país.

Cuba había sido miembro de dicho órgano durante los años 1990 y 1991, cuando debió librar importantes batallas para enfrentar las tendencias más negativas que se habían entronizado en el Consejo, incluida la primera Guerra del Golfo. La situación se hizo más compleja a partir de la debacle del campo socialista europeo y la nueva realidad de la Unión Soviética que, si bien no desapareció formalmente hasta diciembre de ese último año, ya era un ente amorfo y diferente, desprovisto de todo apego a los principios del derecho internacional y claudicante ante las posiciones de los países occidentales, sobre todo de Estados Unidos.

El 31 de enero 1992, un mes después de que Cuba abandonara el Consejo de Seguridad, se convocó una reunión cumbre de dicho órgano con el fin de consolidar su paulatina conversión en un “directorio” que manejara a su antojo los destinos de países y regiones, y para el cual los principios solo se esgrimieran a la conveniencia de la que se proclamara “la potencia vencedora” en la Guerra Fría. Incluso, los jefes de Estado o Gobierno reunidos en Nueva York le encomendaron al entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros Ghali, la elaboración de un documento, injerencista y coactivo, denominado,

paradójicamente, “Un programa de paz”¹, en el que se incluirían, con lujo de detalles, los mecanismos que estarían a su disposición para ejercer un control universal omnímodo.

A Cuba siempre le llamó la atención que dicha reunión se convocara después de que nuestro país dejara de ser miembro del órgano, para lo que, a nuestro juicio, la única explicación lógica era impedir que el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz estuviera y, con su presencia y denuncia, arruinara el “show” montado por Estados Unidos y sus viejos y nuevos aliados.

Ahora, uno de los aspectos más interesantes era que, entre los tópicos que se incluirían en los trabajos del Consejo de Seguridad, se le daba particular importancia al terrorismo, tema prioritario para Cuba y sobre el que, más de una vez, se había hecho caso omiso a las denuncias cubanas.

Ante ese hecho, más otros cuyo abordaje era imprescindible para Cuba, se decidió presentar, nuevamente, una denuncia en el Consejo de Seguridad. Se hacía más que necesario por circunstancias tales como el “perdón” otorgado por el presidente estadounidense George H. Bush a Orlando Bosch, uno de los terroristas más peligrosos del planeta; el pleno destape del escándalo Irán-contras y, por tanto, de las fechorías de Luis Posada Carriles, que luego de su “fuga” del penal San Juan de los Morros, en Guárico, Venezuela, se había unido en Honduras a Oliver North y al oficial de la CIA Félix Rodríguez Mendigutía; y las acciones histéricas de la mafia anticubana

del sur de la Florida para declarar “héroe” a Orlando Bosch y para movilizar la ejecución de nuevos actos terroristas contra Cuba.

Precisamente sobre todo lo anterior versa el actual texto.

El 28 de abril de 1992, el embajador cubano ante la ONU, Ricardo Alarcón de Quesada, dirigió una carta al presidente del Consejo de Seguridad solicitando una reunión de dicho órgano para examinar los actos terroristas contra Cuba, “promovidos, alentados o tolerados por las autoridades estadounidenses”.

Vale recordar que el Consejo nunca se había pronunciado sobre el atentado contra el vuelo de Cubana de Aviación en 1976, que había costado la vida a 73 personas, aunque sí lo había condenado la Asamblea General de la ONU. Sin embargo, acababa de aprobar sanciones contra Libia por los atentados contra aeronaves de la línea estadounidense Pan American y de la línea francesa UTA. Por tanto, la lógica política más elemental dictaba que ahora, con dichos precedentes, también se pronunciara sobre el vuelo de Cubana de Aviación derribado frente a Barbados.

Por la importancia de esa carta, no solo para el momento en que se envió, sino también para la historia del terrorismo contra Cuba y del enfrentamiento permanente de la diplomacia cubana a dicho flagelo, me tomaré la libertad a continuación de reproducirla casi íntegramente:

Durante más de tres décadas, sucesivas administraciones de Washington han sido responsables por la realización de numerosas actividades criminales contra el pueblo de Cuba que mi Gobierno ha señalado a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad. Ellas continúan en la actualidad.

Grupos terroristas en el territorio de los Estados Unidos, abiertamente y con gran publicidad, se or-

ganizan militarmente, realizan entrenamientos con armas y explosivos y anuncian desvergonzadamente sus planes de invasión contra Cuba. En meses recientes, algunos de esos terroristas han sido capturados en mi país, y tanto ellos como sus promotores han revelado cómo utilizan campos e instalaciones en el Estado de la Florida para llevar a la práctica sus fechorías. No se trata de secreto alguno. Resulta escandalosamente fácil encontrar en diversos medios de comunicación de los Estados Unidos pruebas evidentes acerca del empleo del territorio estadounidense, con la complicidad o la tolerancia del Gobierno de Washington, para atacar a Cuba en clara y flagrante violación del derecho internacional.

Incontables han sido los crímenes que los Estados Unidos y específicamente la Agencia Central de Inteligencia, han cometido contra el pueblo de Cuba, pero sin dudas uno de los más abominables, repugnantes y crueles fue la destrucción en pleno vuelo, cerca de Barbados, el 6 de octubre de 1976, de un avión civil cubano que segó la vida de las 73 personas que en él viajaban. A pesar del tiempo transcurrido, quienes urdieron esa atrocidad, los señores Orlando Bosch y Luis Posada Carriles, aún no han sido castigados y se hallan en la actualidad bajo la protección del gobierno de los Estados Unidos.

La comunidad internacional no puede ignorar estos hechos. Hacerlo sería permitir que la actual administración estadounidense imponga sus intenciones hegemónicas y una concepción de las relaciones internacionales caracterizada, entre otras cosas, por la manipulación abusiva e ilegal de las Naciones Unidas, por la arbitrariedad y el cinismo.

Los dirigentes norteamericanos que ahora tratan de presentarse como opositores del terrorismo internacional son los mismos que durante años adiestraron, armaron, pagaron y dirigieron las actividades terroristas de los señores Bosch y Posada y otros personajes de catadura semejante: los mismos que han procurado evitar por todos los medios que se haga justicia en el caso del avión cubano desde

1976; los mismos que han protegido y protegen todavía hoy a los dos autores intelectuales directos de ese acto de barbarie. Son los mismos que permiten a los terroristas actuar con total impunidad en el territorio estadounidense, adquirir y usar abiertamente armas y explosivos, preparar desde él ataques armados contra Cuba, públicamente anunciar su intención de realizarlos y alardear después de su comisión.

Son los mismos que, con su política agresiva e ilegal contra Cuba, como la que reflejan las recientes decisiones del Presidente Bush pretendiendo extender e intensificar el bloqueo contra Cuba amenazándola incluso con la posibilidad de un bloqueo naval o sus peroratas electoreras en Miami, estimulan a los asesinos y alientan a los bandidos.

En el curso de este año, el Consejo de Seguridad ha juzgado pertinente declarar su voluntad de eliminar el terrorismo internacional. En la declaración que sus miembros, representados en su mayoría incluso por Jefes de Estado o de Gobierno, emitieron al pasado 31 de enero, “expresaron su profunda preocupación por los actos de terrorismo internacional y subrayaron la necesidad de que la comunidad internacional se ocupara eficazmente de todos esos actos”.

En su resolución 748 (1992), el Consejo reafirmó que ‘todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o instigar actos de terrorismo en otro Estado, ayudar a tales actos, participar en ellos o consentir actividades organizadas en su territorio para la comisión de tales actos cuando tales actos impliquen la amenaza o el uso de la fuerza’.

Es obvio que la expresión ‘todo Estado’ abarca también a los que integran el Consejo de Seguridad, especialmente a sus miembros permanentes.

Por lo tanto, el Consejo de Seguridad tiene la ineludible obligación de condenar también las acciones terroristas por las que el Gobierno de Estados Unidos es responsable, exigirle que entregue a los tribunales cubanos a los señores Orlando Bosch y Luís Posada Ca-

riles y que adopte medidas inmediatas para eliminar completamente las actividades terroristas que contra Cuba se realizan desde el territorio estadounidense.

Los ataques perpetrados contra el vuelo 103 de Pan American y el vuelo 772 de la Union de Transports Aériens tienen que ser condenados resueltamente y sus autores severamente castigados. El gobierno de Cuba los condena sin vacilación y demanda que esos hechos sean plenamente esclarecidos y que se haga justicia con todo rigor. Pero el vuelo 455 de Cubana también era un avión civil, sus víctimas también eran seres humanos y los culpables directos del horrendo crimen siguen burlando la justicia y lo siguen haciendo gracias a la protección del Gobierno de Estados Unidos.

Con igual firmeza con la que condenamos los sabotajes contra el avión de Pan American y el avión de Union de Transports Aériens, exigimos que el Consejo de seguridad condene el sabotaje contra el avión de Cubana de Aviación. Dejar de hacerlo sería una inmoralidad que deshonoraría al Consejo y socavaría su prestigio y credibilidad.

Del mismo modo que repudiamos el terrorismo internacional, exigimos que se ponga fin de inmediato al terrorismo que contra Cuba promueve, estimula o tolera el Gobierno de Estados Unidos.

Son esas las razones que motivan la solicitud de mi Gobierno para que el Consejo de Seguridad se reúna lo antes posible y cumpla consecuentemente con sus obligaciones”².

A partir de ese momento, el Consejo de Seguridad comenzó a procrastinar; un órgano que se había mostrado tan veloz y eficiente a la hora de abordar otros asuntos, incluida la Crisis del Golfo, perdió velocidad y le empezó a hacer el juego a la posición de los Estados Unidos, cuyo principal argumento se centraba en que habían transcurrido demasiados años desde que se produjera el acto terrorista.

Pero, no habían transcurrido demasiados años para que el presidente de Estados Unidos indultara y

declarara inocente de todo cargo a Orlando Bosch, de muy largo historial delictivo, que comenzara en Cuba poco después del triunfo revolucionario, y había continuado durante décadas en prácticamente todo el continente americano, incluidos los propios Estados Unidos.

El 16 de febrero de 1988, después de ser liberado de una prisión venezolana, Orlando Bosch ingresó ilegalmente en Estados Unidos y tres meses después, el 24 de mayo del propio año, solicitó asilo en dicho país, que fue denegado por el fiscal asociado en funciones de Estados Unidos, Joe D. Whitley, quien declaró al terrorista “excluíble de los Estados Unidos”, o sea, no elegible para su admisión en ese país bajo ninguna categoría migratoria. Al mismo tiempo, decidió que “...sus solicitudes de asilo y para impedir la deportación fuesen negadas en aplicación de lo dispuesto en la legislación estadounidense”.

El dictamen de Whitley, luego de hacer amplia referencia al historial terrorista de Bosch, apuntaba:

“(Bosch) ha amenazado con llevar a cabo y ha llevado a cabo violentos actos de terrorismo contra numerosos objetivos, entre ellos naciones amigas de los Estados Unidos y altos funcionarios de esas naciones. En repetidas oportunidades ha expresado y demostrado el deseo de causar lesiones y muerte sin discriminación alguna. Sus actos han sido los de un terrorista que no respeta la ley ni la decencia humana, que amenaza con actos de violencia y que los realiza sin consideración alguna de la identidad de sus víctimas”

(...)

“... Bosch, mientras se encontraba fuera de los Estados Unidos fundó y dirigió la Coordinación de Organizaciones Revolucionarias Unidas (CORU), organización terrorista anticastrista que se ha declarado responsable de un gran número de detonaciones de bombas en Miami,

Nueva York, Venezuela, Panamá, México, Argentina y otros lugares”.

(...)

“Los Estados Unidos no pueden tolerar la falta de humanidad inherente al terrorismo como un medio para la solución de disputas. (...) Tenemos que ver al terrorismo como un mal universal, aun cuando esté dirigido hacia aquellos con los cuales no tenemos simpatía política.

“Los expedientes del Buró Federal de Investigaciones contienen una amplia cantidad de información documental, la cual refleja que, en los inicios de la década de 1960, Bosch mantuvo posiciones de liderazgo en varias organizaciones terroristas cubanas anticastristas.

“En la notificación de inadmisibilidad temporal que fuera entregada a Orlando Bosch el 17 de mayo de 1988, además de considerársele inadmisibile por los actos terroristas cometidos, también se aducía que también era inadmisibile por haber sido declarado culpable de un crimen de ‘bajeza moral’ y no de un delito puramente político.

“Bosch es un extranjero excluíble en los Estados Unidos porque existe razón para creer que intenta entrar en los Estados Unidos incidentalmente para comprometerse en actividades que serían perjudiciales para el interés público, o harían peligrar el bienestar o la seguridad de los Estados Unidos...”.

(...)

“Por las razones expuestas en el día de la fecha se ordena por el presente la no admisión de Orlando Bosch Ávila y su deportación de los Estados Unidos. Se ordena, asimismo, el rechazo de su petición de asilo y suspensión de la deportación...”³

Como el lector podrá imaginar, además del recurso de habeas corpus presentado por los abogados del

terrorista –contratados y pagados, por supuesto, por la mafia terrorista de Miami— dichos elementos se movilizaron para impedir la deportación del terrorista, según había ordenado el fiscal Whitley, con fuerte apoyo de las autoridades gubernamentales de la Florida, de los elementos más conservadores de la sociedad estadounidense, de los servicios especiales que habían protegido a Bosch durante largos años, e incluso, del Departamento de Justicia de Estados Unidos, que demostró, en este caso, igual pasividad que la que caracterizaría al Consejo de Seguridad cuatro años después.

Ello llevó a que el diario “The New York Times” publicara artículo que informaba:

“Quienes apoyan a Bosch, incluida la candidata al Congreso (se está refiriendo a Ileana Ros Lehtinen)⁴ en cuyo favor el presidente hizo campaña (en la Florida) ha dicho que es un héroe de la guerra contra Castro y que en ocasiones ha tenido la ayuda de la CIA.

“El Partido Republicano del Condado de Dade, que ha buscado agresivamente el apoyo del amplio bloque de votantes cubanoamericanos, se ha referido al caso de Bosch. Varios republicanos electos, incluido el senador Connie Mack de la Florida, han abogado por la liberación de Bosch.

“El Partido Republicano no abandonará a Orlando Bosch, dijo el martes David J. Craig, vicepresidente del Partido Republicano en el Condado de Dade”.⁵

Fue tal la inacción del Departamento de Justicia estadounidense, a pesar del dictamen de Whitley, que en mayo de 1990 el juez de distrito William Hoeveler, le pidió explicaciones a dicho departamento sobre las razones de que no hubiera ocurrido nada en el caso de Bosch, y le concedió un mes para encontrar un país adecuado que recibiera al terrorista. Pero, en las vísperas de expirar dicho plazo, Bosch recibió el beneficio de que se le concediera el “arresto

domiciliario”; un mes después el Departamento de Justicia reconsideró su posición de deportar al terrorista y le permitió ser liberado sin deportación, a pesar de haber sido identificado como terrorista por el FBI y la CIA; y en julio de ese año, el presidente estadounidense George H. Bush le concedió un “perdón”, como resultado de las gestiones de la Fundación Nacional Cubanoamericana, varios senadores republicados, representantes a la Cámara y el propio Jeb Bush, hijo del presidente, todos de la Florida.

En este contexto, el Representante Permanente cubano ante las Naciones Unidas envió una nueva carta el 8 de mayo de 1992 que, además de reiterar la solicitud de convocar una reunión del Consejo de Seguridad, proporcionaba elementos adicionales que respondían a los argumentos de Estados Unidos sobre el proceso penal de Orlando Bosch en Venezuela por el atentado contra el vuelo 455 de Cubana de Aviación en 1976, en el que había sido “absuelto”.⁶

El gobierno de Estados Unidos había declarado que no poseía elementos para vincular a Bosch con dicho acto terrorista, y que, por ello, no le había proporcionado información al gobierno venezolano, como sí lo habían hecho otros países que, de una forma u otra, se vinculaban con el suceso.

Esta afirmación se desmentía, como lo apuntó el compañero Alarcón en su carta, por la inclusión, entre los documentos confidenciales de los servicios especiales estadounidenses mencionados en el dictamen del fiscal Whitley, más arriba mencionado, de la oración:

“La bomba en el vuelo de Cubana de Aviación el 6 de octubre de 1976, fue una operación del CORU bajo la dirección de Bosch”.

Continúa diciendo la carta del compañero Alarcón:

“Es obvio –y lo dice su propio Departamento de Justicia en un texto oficial— que el gobierno de

Estados Unidos tiene pruebas de que el sabotaje del avión cubano lo dirigió Bosch, que esas pruebas jamás las puso a disposición de la justicia, que de ese modo ha estado protegiendo a los asesinos...”⁷

Y añade que entre las numerosas informaciones (de Cuba, Barbados, Guyana y Trinidad y Tobago) que recibieron los tribunales venezolanos, y que se mencionan en documento emitido por dichos tribunales el 4 de agosto de 1987, no se aludiera ni una sola vez, ni directa ni indirectamente, haber recibido información alguna de parte de las autoridades estadounidenses.

La carta concluye resaltando la enorme contradicción entre el “perdón” y la libertad del terrorista, con el dictamen del fiscal Whitley cuando dijo:

“No podemos dar refugio al Dr. Bosch y mantener nuestra credibilidad al respecto”⁸.

La prensa estadounidense de la época se hizo eco de la situación, y hubo casos en que evaluó correctamente los perniciosos efectos para la credibilidad de Washington que acarrearía permitirle a Bosch la estancia en Estados Unidos.

A continuación, dos ejemplos claros.

El diario Boston Globe, en un editorial de título “Una prueba terrorista para Bush”, apuntó:

El presidente Bush se está defendiendo de un bochornoso intento de parte de cubanoamericanos de Miami de impedir la deportación del padrino del terrorismo anticastrista, Orlando Bosch. El presidente se adelantó a un esfuerzo de cabildeo inapropiado de Ileana Ros-Lehtinen, diciéndole que la deportación no era un asunto presidencial.

Bosch está a la altura de terroristas como Abu Nidal⁹. Hay pruebas abrumadoras de que fue el autor intelectual del atentado con bomba contra un avión cubano que despegó de Barbados en 1976 y que mató a 73 personas.

*El caso Bosch-Posada muestra cómo Estados Unidos puede hundirse en una asociación con el terrorismo. Si Bush permite que avance la deportación de Bosch, recuperará parte de la autoridad moral para criticar el terrorismo*¹⁰.

Por su parte, el diario New York Times publicó un artículo bajo el título “El Caso Bosch Viola a la Justicia”, que en algunas de sus partes principales dice:

“La liberación de la cárcel de Orlando Bosch, condenado por violencia terrorista y considerado oficialmente como el extranjero más indeseable, es un ejemplo sorprendente de justicia política. El Departamento de Justicia, sin compulsión legal, pero bajo una presión política conspicua, lo ha dejado en libertad, ganándose los aplausos de los políticos locales (se refiere a los de la Florida), y derrochando la credibilidad estadounidense en cuestiones de terrorismo.

“El Dr. Bosch, un pediatra cubano conocido más por la colocación de bombas que por la medicina, ha sido un héroe en la comunidad anticastrista del sur de la Florida.

“Fue encarcelado hace dos décadas por colocar bombas en barcos y disparar una bazuca contra un carguero polaco en el puerto de Miami. Más tarde violó la libertad condicional y huyó a América Latina, donde las autoridades estadounidenses dicen que participó en numerosos atentados anticubanos. Regresó ilegalmente hace dos años y fue detenido para su deportación. El Gobierno dice que solo Cuba está dispuesta a aceptarlo.

“Hay una creciente repugnancia por el terrorismo incluso entre los exiliados cubanos más amargados, pero el senador Connie Mack, la representante Ileana Ros-Lehtinen y otros políticos han cabildeado intensamente por la liberación del Dr. Bosch. El hijo del presidente Bush, Jeb, líder republicano en el sur de la Florida, se unió al coro político.

“En nombre de la lucha contra el terrorismo, Estados Unidos envió a la Fuerza Aérea a bombardear Libia y el Ejército a invadir Panamá. Sin embargo, ahora la Administración Bush mima a uno de los terroristas más notorios del hemisferio. ¿Y por qué motivo? El único es congraciarse con los elementos del sur de la Florida”.

A estas alturas, la presentación de un proyecto de resolución al Consejo de Seguridad, como finalmente se hizo el 21 de mayo de 1992, tenía por objetivo central mover al Consejo a efectuar un debate sobre las denuncias cubanas. Era obvio, de una parte, que Estados Unidos no deseaba que el tema se examinara en dicho órgano, pues quedaría en entredicho de forma meridiana; pero, de otra, se podía inferir que, en las condiciones del mundo en ese momento, no muchos países miembros del Consejo de Seguridad tendrían el suficiente entusiasmo para contradecir los deseos estadounidenses.

Aunque existía plena conciencia de que el proyecto de resolución no sería siquiera votado, con su presentación formal ya le sería muy difícil a Estados Unidos eludir la discusión.

El texto, sencillo pero directo, contenía ocho párrafos dispositivos, que decían:

1-“Condena el sabotaje al avión de Cubana de Aviación perpetrado el 6 de octubre de 1976;

2-Declara que todos los Estados a cuyo alcance esté hacerlo tienen la obligación de contribuir al total esclarecimiento de este hecho y a que se castigue ejemplarmente a los culpables;

3-Exhorta al gobierno de Estados Unidos a que entregue toda la información y pruebas que posea sobre este sabotaje y sobre quienes lo planificaron, dirigieron y ejecutaron;

4-Exhorta también al gobierno de los Estados Unidos a que entregue toda la información que posee sobre las actividades desarrolladas por

Luis Posada Carriles después de abandonar la prisión, así como sobre su actual ubicación;

5-Decide que las informaciones y pruebas referidas en los párrafos 3 y 4 supra deberá entregarlas el gobierno de Estados Unidos al Consejo de Seguridad por medio del Secretario General;

6-Pide al Secretario General que procure la cooperación del gobierno de los Estados Unidos con miras a que proporcione todas esas informaciones y pruebas y facilite el esclarecimiento de este sabotaje y el castigo de los culpables a fin de contribuir a la eliminación del terrorismo internacional;

7-Exhorta al gobierno de Estados Unidos a adoptar medidas eficaces para evitarse que su territorio se utilice para preparar, organizar o llevar a cabo actos terroristas contra Cuba;

8-Decide seguir ocupándose de la cuestión y volver a reunirse en cuanto reciba las informaciones y pruebas solicitadas¹¹.

Ese mismo día tuvo lugar, finalmente, la reunión del Consejo de Seguridad solicitada por Cuba. En definitiva, la presentación del proyecto de resolución, aunque no se votaría, tuvo el efecto deseado y puso fin a la paradójica procrastinación de un órgano que fue concebido, precisamente, para preservar la paz y la seguridad internacionales a la luz de los principios del Derecho Internacional.

El hecho de que solo Cuba y Estados Unidos hicieran uso de la palabra fue una clara demostración de que otros no estaban dispuestos a enfrentar a Estados Unidos, ni siquiera en un tema de tanta importancia y actualidad como el del terrorismo¹².

El embajador cubano hizo amplia referencia al caso del terrorista Orlando Bosch, pero también a su compinche Luis Posada Carriles y su actividades en Centroamérica en la operación Irán-contras¹³ con el gobierno de Estados Unidos, y a la serie de acciones terroristas que se estaban cometiendo contra Cuba,

con lo que anuló los argumentos estadounidenses de que Cuba se estaba refiriendo a hechos que habían ocurrido hacía mucho tiempo.

Incluso, hizo referencia a las declaraciones que el presidente venezolano en aquel momento, Carlos Andrés Pérez, de triste recordación, hiciera en una conferencia en los locales de la ONU en noviembre de 1976, en la que dijo:

“No podría hacer aseveraciones concretas en torno a posible responsabilidad de alguna agencia del gobierno de los Estados Unidos en conexión con el terrorismo cubano. Pero sí creo que es un deber de los Estados Unidos despejar todas las dudas que constantemente recoge la prensa internacional y la propia norteamericana sobre la participación de agencias oficiales en connivencia con esos grupos terroristas”¹⁴.

Fue contundente el argumento del embajador cubano sobre la falta de información a Venezuela sobre los hechos relacionados con el derribo del vuelo de Cubana de Aviación frente a Barbados. Dijo:

“¿Se puede decir realmente con algún grado de seriedad que el gobierno de los Estados Unidos no tiene nada que ver con este asunto, que no tiene nada que ver con la responsabilidad del Sr. Bosch y del Sr. Posada? Hay algo más todavía, hay otra razón que hubiera hecho a cualquiera imaginar que durante estos 15 años los Estados Unidos hubieran considerado necesario hacer alguna aclaración sobre la razón de no dar la información al tribunal venezolano. En el documento del tribunal hay un punto al que quiero hacer referencia, que es aquel en que aparece la declaración formulada por el ciudadano Dennis Elliot Ramdwar, Comisionado de Policía Segundo de Trinidad y Tobago.

“El Sr. Ramdwar fue a Caracas y participó en el proceso judicial como testigo y presentó, entre otras cosas, los resultados de la investigación que inicialmente habían hecho las autoridades

trinitarias a raíz de este crimen. Según explica el Sr. Ramdwar, cuando se entrevistó el 21 de octubre de 1976 con uno de los dos individuos acusados de la comisión de aquel sabotaje –el Sr. Hernán Ricardo– este le dijo al comisionado de la policía trinitaria, quien, por supuesto, lo había advertido ante testigos, que cualquier cosa que él dijera sería tomada en cuenta en el proceso judicial contra él. No solo lo dijo oralmente, sino que lo entregó por escrito después. Le preguntó si alguien los había orientado en la realización de esa macabra tarea de la colocación de las bombas en el avión cubano, a lo cual respondió el Sr. Ricardo que sí. Dijo, además –y estoy citando el testimonio del Sr. Ramdwar– que era un agente de la CIA y que trabajaba para Luis Posada Carriles.

“Posteriormente explica el Sr. Ramdwar que el Sr. Hernán Ricardo le explicó la estructura de este grupo terrorista llamado CORU y como ese grupo lo dirigía el Sr. Bosch. En otra parte de su testimonio el oficial policiaco trinitario explica que, según le dijeron los inculcados, todo lo que habían hecho lo habían comunicado de inmediato a sus jefes, al jefe inmediato. El Sr. Posada y al jefe superior, el Sr. Bosch”¹⁵.

Fue el colmo del cinismo que el mismo día de celebrarse el debate citado en el Consejo, el representante permanente de Estados Unidos ante las Naciones Unidas le envió una carta al presidente de dicho órgano que intentaba justificar las razones del comportamiento de Washington con respecto a Orlando Bosch con dos argumentos que, o bien en su prepotencia consideraban suficientes, o tomaban por tontos a los integrantes del Consejo de Seguridad. En primer lugar, aducían que no le habían proporcionado información a Venezuela para el juicio contra Orlando Bosch, porque dicho país no lo había pedido, y en segundo, trataban de explicar que en los Estados Unidos existe una división entre la justicia civil y la penal, por lo que las aseveraciones del dictamen del fiscal Whitley de que el derribo del avión de Cubana era una operación del CORU, dirigido por Bosch, formaba parte de un proceso migratorio civil, por lo que no tenía valor desde el punto de vista penal¹⁶.

Huelga comentar que dichas “explicaciones” fueron debidamente refutadas por Cuba con argumentos incontrovertibles, en una nueva carta que, además, criticó con fuerza que, “...tras haber demorado durante casi un mes la realización de la reunión del Consejo y con todo el tiempo de que dispuso para prepararla, Washington se apareciera con una declaración que constituye una verdadera burla a sus destinatarios y una ofensa a la justicia”¹⁷.

Por demás, la reunión del Consejo de Seguridad se efectuaba en un periodo en que se recrudecían las acciones terroristas contra Cuba.

El 14 de octubre de 1990 fue capturada en Cuba una expedición procedente de Estados Unidos, cuyos integrantes radicaban en Miami, donde habían sido entrenados; el 23 de julio de 1991, coincidiendo con la celebración en Cuba de los Juegos Panamericanos en agosto de ese año, el diario miamense “El Nuevo Herald”, de viejas credenciales anticubanas, publicó un artículo bajo el título “Anuncio de violencia durante los juegos en Cuba” que incluía declaraciones de personeros de los grupos terroristas según las cuales:

“Los turistas y todas las personas que estén haciendo negocios con el gobierno cubano ya son considerados objetivos militares, y no constituyen actos de terrorismo los realizados contra ellos porque el país se encuentra en estado de guerra. Terrorismo sería si atacáramos en los Estados Unidos a quienes dijeran que viajarán a Cuba, pero una vez en Cuba han entrado en una zona de guerra”¹⁸.

El 4 de enero del propio año 1991, el floridano “Diario de las Américas” reportaba la conferencia de prensa realizada en locales de la organización terrorista Alfa 66 en que esta informaba sobre un ataque realizado contra Cuba; el 10 de agosto, dicha organización, según informaba el mismo diario, en una asamblea efectuada en la ciudad de Miami, reclutaba mercenarios para entrenarse en un campamento denominado “Rumbo Norte” con vistas a realizar acciones violentas contra Cuba y un mes después solicitaba

contribuciones para financiar sus actos terroristas; las autoridades cubanas capturaban una nueva expedición terrorista el 19 de diciembre de 1991, reconocida públicamente por sus organizadores el 23 de enero de 1992; y en fecha tan cercana a la reunión del Consejo de Seguridad como el 9 de abril de 1992, la emisora “Radio Reloj”, también de Miami, recogía declaraciones del líder de una organización terrorista en que anunciaba nuevas agresiones contra Cuba.

Nos parece que un complemento adecuado para todo lo dicho es, además de la información contenida en el informe del fiscal Whitley, que incluimos más adelante, hacer una muy breve reseña de las acciones terroristas cometidas fuera del territorio cubano, incluidos Estados Unidos, por Orlando Bosch y los grupos terroristas que dirigía.

Durante el año 1968 encabezó la organización terrorista “Poder Cubano”, que llevó a cabo 54 acciones terroristas en la ciudad de Miami. La mayoría fueron contra establecimientos comerciales que mantenían algún vínculo con Cuba, pero también colocó bombas contra los consulados de México (en varias ocasiones), Reino Unido, Unión Soviética, España y Chile, y contras las oficinas de turismo de España, México, Canadá, Japón y Francia, así como contra órganos de prensa, partidos políticos de izquierda, y otros. Fue este el año que, según ha informado el gobierno de los Estados Unidos, Bosch fue condenado por haber “disparado un arma de gran calibre contra un carguero polaco en el puerto de Miami”, Solo estuvo cuatro años en prisión y todos los demás actos quedaron impunes.

En 1969, fueron víctimas de actos terroristas de la organización de Bosch, la oficina de turismo de México en Miami, una instalación de la compañía petrolera británica Shell, las oficinas de las líneas aéreas Air France y Japan Air Lines.

En 1974, Bosch creó y dirigió una nueva organización, “Acción Cubana”, con el auspicio de la junta fascista chilena y el gobierno de Anastasio Somoza en Nicaragua, que colocó bombas en las misiones diplomáticas cubanas en Canadá, Argentina, Perú, México y

España, en la oficina de Prensa Latina en México, en la embajada de Panamá en Caracas y en el Instituto de Amistad Cubano-Venezolano, también en Caracas. Ya en este momento el terrorista había sido liberado de prisión y abandonado Estados Unidos.

En 1975, la misma organización realizó un atentado contra la vida del embajador cubano en Argentina y colocó bombas en la embajada de Cuba en Venezuela y en la oficina comercial soviética en México. Asimismo, colocó una bomba en un restaurante en la ciudad de Mayagüez, en Puerto Rico, que provocó la muerte de dos personas.

En 1976, la organización terrorista CORU, creada y dirigida por Bosch, incluso cuando este se encontraba preso en Venezuela como uno de los autores intelectuales de la explosión en pleno vuelo de una aeronave de Cubana de Aviación frente a Barbados, colocó una bomba contra un canal de televisión en Puerto Rico cuando proyectaba la película cubana “La nueva escuela”. Asimismo, intentó la voladura de un barco soviético en Estados Unidos y colocó una bomba en la sede de la “Brigada Venceremos”, también en territorio estadounidense.

Al año siguiente, 1977, la CORU siguió operando, pero cada vez más ligada con la organización terrorista Omega-7, que actuaba fundamentalmente desde Nueva Jersey. Colocó bombas en el consulado venezolano en Puerto Rico, en dos ocasiones, en la oficina de la aerolínea venezolana Viasa en Estados Unidos y contra la misión permanente de Venezuela ante la ONU como represalia por el encarcelamiento en dicho país de Bosch y Posada Carriles. Asimismo, concentró parte importante de sus actividades en la amenaza a entidades que planeaban o realizaban negocios con Cuba. Por ejemplo, colocó una bomba en las oficinas en la Florida de la MacKey International Airlines, provocando que la empresa cancelara los planes de realizar vuelos regulares y chárter a Cuba, y profirió amenazas contra la línea de cruceros Carras Lines de Estados Unidos, con lo que dicha empresa decidió suspender sus negocios con Cuba.

En 1978, Omega-7 siguió actuando mancomunadamente con Bosch desde la prisión venezolana. Colocó dos bombas en la misión permanente de Cuba ante las Naciones Unidas, contra el conocido centro deportivo neoyorquino Madison Square Garden, por la presencia allí de boxeadores cubanos, y contra el Lincoln Center, también en Nueva York, donde se presentarían varios artistas cubanos. También puso bombas en varios locales en San Juan, Puerto Rico, que mantenían o planeaban mantener relaciones con Cuba, que incluyeron dos agencias de viajes, la empresa “Record Public Service” y el banco “Federal Davi’s Bank”.

El año 1979 fue de elevada actividad terrorista para Omega-7 en coordinación con Orlando Bosch desde la prisión. Coloca bombas en las oficinas de la compañía aérea soviética Aeroflot en Nueva York y en el aeropuerto John F. Kennedy, también en dicha ciudad, con el saldo de cuatro trabajadores heridos; también lo hace en varios locales de Nueva Jersey con algún tipo de vínculo con Cuba, y carga la mano sobre el sector de la emigración cubana que había entablado un diálogo con Cuba. En ese contexto, asesina al emigrado cubano Carlos Muñiz Varela en San Juan, Puerto Rico, y a Eulalio Negrín en Nueva Jersey, a la vez que coloca bombas en la fábrica de tabacos “Padrón Cigar Factory”, pues el emigrado cubano Orlando Padrón había participado en el diálogo entre las autoridades cubanas y grupos de emigrados.

En 1980, Omega-7 de la mano del terrorista Pedro Remón, asesina al diplomático cubano Félix García Rodríguez, acreditado ante las Naciones Unidas. Este hecho inédito en la sede de la Organización Mundial obligó a las autoridades de Estados Unidos a detenerlo y a condenarlo a 10 años de prisión que, por cierto, no cumplió, a pesar de que las autoridades estadounidenses conocían al dedillo sus actividades y las de la CORU.

En años siguientes, Omega-7, en el marco de su cooperación con Bosch, siguió actuando contra intereses cubanos y de otros países. Colocó bombas en los consulados mexicanos en Miami y Nueva York,

en tres ocasiones contra la sede de la revista "Réplica"¹⁹, y siguió llevando a cabo acciones contra las empresas en Estados Unidos que mantenían algún vínculo con Cuba, a la par que colocó una bomba en el consulado de Venezuela en Miami para presionar por la libertad de Orlando Bosch.

Finalmente, un resumen de la información confidencial y no confidencial de los crímenes de Orlando Bosch Ávila reconocidos en el dictamen del fiscal Whitley.

- El legajo de la condena de 1968 en la Corte de Distrito de los Estados Unidos del Distrito Meridional de Florida por cargos correspondientes al ataque hecho contra el buque polaco "Polanica" y las amenazas de dañar barcos y aviones, enviadas por Bosch a los gobernantes de otros países;

- Una entrevista hecha a Bosch por el FBI el 22 de agosto de 1963 sobre un ataque, con uso de bombas, lanzado el 15 de agosto de 1963 por el MIRR contra un ingenio azucarero cubano.

- Documentos en los que se indicaba que en junio de 1974 Bosch había reconocido públicamente haber enviado paquetes con explosivos a las embajadas de Cuba en Lima, Madrid, Ottawa y Buenos Aires. Aparentemente, el explosivo enviado a Lima había herido a un empleado de la Embajada y el remitido a Madrid había explotado y herido a un empleado español de correos.

- Una carta titulada "Terrorismo cubano", de Orlando Bosch, dada a conocer en la cárcel de Caracas en enero de 1977.

- Una entrevista de radio hecha a Bosch durante su encarcelamiento en Venezuela, en la que propugnó actos de violencia contra el Gobierno de Venezuela. Cartas de Bosch a la CORU en que pedía que si se le enjuiciaba se pusieran bombas en propiedades venezolanas.

- Una entrevista de Bosch grabada en cinta magnetofónica por el autor de un artículo titulado "Declararé

la guerra", publicado en la revista de noticias "New Times" el 1ro., de mayo de 1977. Aparentemente, Bosch afirmó que el CORU había hecho explotar más de 15 bombas, pero se negó a adjudicarse personalmente los actos de terrorismo dentro de Estados Unidos debido a "la presión del FBI".

- Documentos secretos, relativos a las actividades realizadas por exiliados cubanos contra Cuba en 1963.

- Una declaración hecha por Bosch, mientras se encontraba en la cárcel en Venezuela, a investigadores de un Comité de la Cámara de Representantes de Estados Unidos que investigaba el asesinato del Presidente John F. Kennedy. Según el Comité de Asesinatos Políticos de la Cámara, Bosch había negado haber participado en la detonación de la bomba a bordo de un avión civil cubano en 1976, pero había dicho que aprobaba esa acción. Tras declarar que el terrorismo era un mal necesario en la lucha contra Castro, Bosch aseguró que "la violencia debe ser combatida con la violencia. A veces no se puede evitar que caigan los inocentes".

- El legajo del juicio seguido a Bosch en Venezuela por cargos originados en la detonación de una bomba en un avión civil cubano en vuelo.

- Información sobre la participación de Bosch, entre 1961 y 1968, en más de 30 actos de sabotaje y violencia en Estados Unidos, Puerto Rico, Panamá y Cuba. Los actos incluían la detonación de una bomba, el 4 de mayo de 1968, en el barco británico "Granwood", la detonación de una bomba, el 30 de mayo de 1968, en el buque japonés "Asaka Maru" y la detonación de una bomba, el 10 de junio de 1968, en el barco también japonés "Mikagesan Maru";

- Información sobre la participación de Bosch en el intento de asesinato del Embajador de Cuba en Buenos Aires (Argentina), en agosto de 1975;

- Información sobre la participación de Bosch en la detonación de una bomba, el 1ro. de septiembre de 1976, en la Embajada de México en Ciudad de Guatemala, Guatemala;

- Información sobre los planes de la CORU, en 1977, de asesinar a un diplomático cubano de alto rango;

- Información sobre la organización y estructura de mando de la CORU, según la cual, entre junio de 1976 y marzo de 1977, diversas personas vinculadas a la CORU participaron en alrededor de 16 episodios que comprendían detonaciones de bombas, intentos de secuestro, asesinatos políticos e intentos de asesinatos políticos. Los episodios habían tenido lugar en Estados Unidos, España, el Caribe, América Central y América del Sur;

- Información que indicaba que entre 1974 y 1976, en Venezuela, Bosch tenía en su poder bombas, material explosivo y un arma automática;

- Información que indicaba que la detonación de una bomba, el 6 de octubre de 1976, en un avión de línea cubano, había sido una operación de la CORU dirigida por Bosch;

- Información que indicaba que Bosch, durante su encarcelamiento en Venezuela, había ordenado la detonación de bombas en diversas instalaciones venezolanas

- Información que indicaba que, entre 1979 y 1984, durante su encarcelamiento en Venezuela, Bosch había estado en contacto con personas vinculadas a la CORU y otros grupos anticastristas y que durante ese periodo había propugnado actos de violencia y sabotaje.

Ahora bien, uno de los principales elementos que derivan de todo lo apuntado anteriormente es la impunidad con que operaban los grupos terroristas asentados en Estados Unidos contra la Revolución Cubana desde el mismo 1ro. de enero de 1959, y que continuaría después, con la anuencia, por no decir la complicidad, del gobierno de Estados Unidos. A continuación, algunos ejemplos:

- El 4 de julio de 1992, un grupo de terroristas, procedentes de Estados Unidos, intentan atacar objetivos

económicos situados en costas habaneras. Al ser detectados por patrullas cubanas, se desplazan hacia aguas cercanas a Varadero, donde la embarcación sufre averías, siendo posteriormente rescatados por guardacostas norteamericanos. En este hecho les fueron ocupadas armas, mapas, casetes de videos filmados durante este viaje. Después de a ser interrogados por el FBI fueron puestos en libertad.

- El 7 de octubre de 1992 se produce un ataque armado desde una embarcación contra el hotel Meliá-Varadero, tripulada por cuatro elementos de la mafia terrorista, los que fueron detenidos con posterioridad a su acción e interrogados por las autoridades del FBI, siendo también posteriormente puestos en libertad.

- En enero de 1993, son detenidos por el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos cinco terroristas, a bordo de una embarcación artillada con ametralladoras pesadas y otros armamentos cuando se dirigían rumbo a las costas cubanas. Fueron puestos en libertad de forma casi inmediata.

- El 2 de abril de 1993 fue ametrallado, a unas siete millas al norte de Matanzas, un buque-tanque de bandera chipriota que realizaba labores de cabotaje entre distintos puertos cubanos. La embarcación tripulada por terroristas que provenían de Miami, tirotearon el barco y pusieron en peligro la travesía del mismo y la seguridad de sus marinos. Posteriormente, al regresar a su lugar de origen los terroristas, no fueron molestados.

- El 21 de mayo de 1993 el Servicio de Aduanas de Estados Unidos arrestó a nueve elementos terroristas de la mafia a bordo de una embarcación cuando se disponían a viajar a Cuba, también para atacar objetivos en el país. Fueron ocupadas armas y explosivos. Unos meses después, el juez Lawrence King desestimó los cargos y fueron puestos en libertad.

- El 11 de marzo de 1994, grupos terroristas de la organización Alpha 66, con sede en Miami, Estados Unidos, realizan disparos desde una embarcación

contra el hotel turístico cubano Guitart-Cayo Coco. Se retiran a Estados Unidos, ofrecen declaraciones a la prensa norteamericana y no son molestados.

- El 6 de octubre de 1994, otro grupo armado de Alpha 66, en otra embarcación, procedente también de Estados Unidos, realiza nuevos disparos contra el hotel turístico cubano Guitart-Cayo Coco. Se trataba del segundo ataque. Se retiran, hacen declaraciones y no pasa nada.

- El 20 de mayo de 1995, por tercera vez, es atacado por Alpha 66 el mismo hotel en la provincia cubana de Ciego de Ávila. No se aplicaron medidas.

- El 12 de julio de 1995 son detenidos, en Estados Unidos, tres elementos terroristas cuando se disponían a infiltrarse en Cuba, aprovechando la realización de una flotilla provocadora, y a pesar de ocupárseles armas y explosivos, fueron también liberados por las autoridades estadounidenses.

- El 23 de enero de 1996, las autoridades de Estados Unidos interceptan en cayo Maratón una embarcación con cinco terroristas armados cuando se dirigían a Cuba. Fueron también liberados ese mismo día por el FBI.

NOTAS

¹ Ver documento de signatura A/47/277 de la Asamblea General de la ONU, de 17 de junio de 1992.

² Ver documento de signatura S/23/850 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 28 de abril de 1992.

³ Ver “Departamento de Justicia de los EE.UU., Oficina del Procurador General Adjunto, Procurador General Adjunto Washington, D.C. 20530. ARCHIVO: A28 851 622 - A111 861 810”.

⁴ El día 15 de abril de 2005, en las jornadas contra el terrorismo convocadas en La Habana por

el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, el compañero Ricardo Alarcón de Quesada, entonces presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, decía: “Recuerdo a la señora Ros Lehtinen en la época, único legislador de origen cubano, que hizo toda su campaña alrededor de dos temas: libertad para Orlando Bosch y aviones para Hermanos al Rescate, aviones militares para Hermanos al Rescate, aviones O-2 que acababan de quedar en desuso, porque ya había terminado el conflicto armado en El Salvador, y esta señora hizo una gran campaña para que esos aviones, de doble uso, y empleados en Vietnam y en El Salvador como instrumentos bélicos le fueran entregados a ese grupo terrorista que entonces comenzaba a actuar. En las dos cosas esta señora obtuvo éxito, le dieron los aviones y enviaron al señor Bosch para su casa y, después, además, lo amnistiaron. Obviamente eso significaba una muestra más de que Estados Unidos iba a continuar e intensificar su campaña contra Cuba, incluyendo su campaña terrorista. Por cierto, la señora esta que mencioné tuvo éxito en gran medida, porque en aquellos días ella tenía como uno de sus colaboradores a alguien de apellido Bush y de nombre Jeb, que después ha llegado a ser, incluso, gobernador de aquel estado. Dicen que convenció al papá de las dos cosas: que les dieran los aviones a los terroristas y que liberaran al terrorista”.

⁵ Diario estadounidense “The New York Times” en su edición del 17 de agosto de 1989.

⁶ Para ver como operaban ante los juicios en Venezuela los elementos terroristas de la Florida y, sobre todo la Fundación Nacional Cubano Americana, recomiendo ver mi “pincelada” de título “Secuencia de una infamia”. La absolución de Bosch también fue producto, como la “fuga” de Posada Carriles, años antes, del penal de San Juan de los Morros, en el estado de Guárico, en Venezuela, de la misma técnica de chantaje, amenazas y sobornos. A ello se sumó la falta de información por parte del gobierno

de Estados Unidos, que no trasladó las pruebas que poseían a las autoridades judiciales venezolanas.

⁷ Ver documento de signatura S/23890 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 8 de mayo de 1992, p. 3.

⁸ *Ibídem*, p. 4.

⁹ Abu Nidal, líder de una organización que se escindió de la Organización para la Liberación de Palestina, dirigida por Yasser Arafat, y que cometió numerosos actos terroristas en más de 20 países.

¹⁰ Diario estadounidense “Boston Globe” de 19 de agosto de 1989, página editorial.

¹¹ Ver documento de signatura S/23990 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 21 de mayo de 1992.

¹² Además de Estados Unidos, en ese momento eran miembros del Consejo de Seguridad: Austria (que lo presidía), Bélgica, Cabo Verde, China (Miembro. Permanente), Ecuador, Rusia (Miembro Permanente), Francia (Miembro Permanente), Hungría, India, Japón, Marruecos, Reino Unido (Miembro Permanente), Venezuela y Zimbabue.

¹³ El compañero Alarcón hace referencia al hecho, poco divulgado, de que, además, Posada Carriles era empleado del Departamento de Estado de los Estados Unidos, como Director de Apoyo de la “Nicaraguan Humanitarian Assistance Office (NHAO)”.

¹⁴ Ver acta S/PV.3080 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 21 de mayo de 1992, pp. 23-25.

¹⁵ *Ibídem*, p.26.

¹⁶ Ver documento de signatura S/23989 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 21 de mayo de 1992.

¹⁷ Ver documento de signatura S/24003 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 26 de mayo de 1992.

¹⁸ Artículo del diario “El Nuevo Herald” de Miami, de 23 de julio de 1991.

¹⁹ Revista creada por Max Lesnik para enfrentar la propaganda anticubana en el estado de la Florida. Lesnik es también director de “Radio Miami” dedicada a difundir la verdad sobre Cuba y a oponerse al bloqueo.

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.

INSTRUCCIONES PARA AUTORES/AS

El trabajo a presentar debe ser original e inédito, no haber sido publicado previamente, ni encontrarse comprometido en proceso de evaluación o edición de otra revista u órganos editoriales (salvo manuscritos de repositorios de Preprints reconocidos, los cuales sí son aceptados).

Se aceptarán trabajos escritos en idioma español, inglés francés o portugués. Los manuscritos incluirán el título, el resumen y las palabras claves en español e inglés, respectivamente.

Los autores pueden enviar a la revista *Política Internacional* para su publicación alguno de los siguientes tipos de contribuciones:

1. Artículos originales de investigación: Trabajos que muestran, de forma detallada, resultados originales de investigaciones concluidas, relacionadas con las líneas temáticas de la revista. Deben incluir las referencias bibliográficas relevantes al tema de estudio, preferiblemente de los últimos cinco años. Tienen una extensión máxima de 20 páginas, sin incluir las referencias. Son evaluados por pares.

2. Artículos de reflexión: Presentan resultados desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor sobre un tema específico, coherente con las líneas temáticas de la revista. Contienen resultados preliminares de relevancia e interés o reflexiones novedosas, recurriendo a fuentes originales. Deben incluir las referencias bibliográficas relevantes al tema de estudio, preferiblemente de los últimos cinco años. Suelen ser más cortos que los artículos de investigación y revisión. Extensión mínima de 10 páginas y máxima de 20, sin incluir las referencias. Son evaluados por pares.

3. Artículos de revisión: Sobre un tema dado examinan el estado del arte de manera crítica y detallada, recopilando la información más relevante. Pueden hacer una revisión bibliográfica con valoración incluida, examinando la bibliografía publicada, situándola en perspectiva. Analizan los avances y qué se conoce del tema, qué se ha investigado, las tendencias en desarrollo, ofrecen actualizaciones y proyecciones, determinando qué aspectos permanecen desconocidos o insuficientemente estudiados. Incluyen las referencias bibliográficas relevantes al tema de estudio, preferiblemente de los últimos diez años. Deben tener una extensión no mayor de 20 páginas, sin incluir las referencias. Son evaluados por pares.

4. Notas, reseñas, disertaciones, comentarios de artículos, libros e investigaciones de reciente publicación. Extensión máxima de 5 páginas. No deben referirse a publicaciones de más de dos años de publicación. No son evaluados por pares, son revisados y aprobados por el editor principal.

Los trabajos correspondientes a las categorías 1, 2 y 3 deberán presentarse con la siguiente estructura: *título, resumen, palabras claves, introducción, desarrollo* (pueden subdividirse en epígrafes, a fin de ordenar y estructurar mejor su contenido), *conclusiones, agradecimientos (opcional), referencias bibliográficas y anexos*, estos últimos de corresponderse. Opcionalmente, tras las conclusiones se podrá incluir una sección de agradecimientos, en la cual se reconocerán aquellos individuos que contribuyeron a la elaboración del trabajo pero que no se consideran parte del colectivo de autores, así como los nombres de instituciones, organizaciones o proyectos que proporcionaron facilidades para la realización del mismo. Cuando sea imprescindible para la comprensión del texto, este podrá incluir además una sección de anexos al final del manuscrito, de forma enumerada. Los editores considerarán su publicación o no.

Los trabajos propuestos bajo la categoría 4 deben identificar la obra de la cual tratan, el lugar de edición y la fecha de publicación; incluir el nombre y apellidos completos de los autores, y otros datos según se solicita más abajo en la carta de presentación.

Para los artículos se admitirán hasta tres autores, en caso necesario. El autor principal, en representación del resto de los autores, con el envío del trabajo avala la declaración de originalidad. Los autores conservarán sus derechos de autor y garantizarán a la Revista el derecho de primera publicación de su obra. Las contribuciones se publican sin costo alguno para los autores.

Los trabajos enviados a esta publicación cumplirán con las siguientes normas y requisitos de presentación:

- Envío en soporte digital editable del trabajo que se quiere publicar (formato Microsoft Word, Open Office o RTF).
- Páginas de dimensiones 21,59 cm x 27,94 cm (formato carta), interlineado a espacio y medio (1.5), márgenes laterales y superiores de 2.5 cm, sin espacios entre párrafos, texto justificado.
- Fuente tipográfica Arial, 12 puntos.
- Todas las páginas deben estar numeradas en orden consecutivo.
- El título y los encabezados de las diferentes secciones se resaltarán en negritas.
- Todas las figuras, gráficos y tablas deben tener título o pie de figura, según corresponda, y deben especificarse las fuentes (autores, año y páginas) de donde fueron tomados.
- Todas las figuras, gráficos, y tablas se encuentran en el lugar apropiado del texto y no al final de éste.
- Si alguna figura, gráfico y/o tabla son originales, deben identificarse como tales.
- Toda la información visual del texto (figuras, gráficos y tablas) debe ser legible y tener el tamaño y la resolución adecuados para su reproducción (300 dpi como mínimo).
- Las palabras o frases en otro idioma y los nombres científicos se escriben en cursiva.
- Las abreviaturas y símbolos se definen cuando se utilicen por primera vez.
- Las siglas deben aparecer por primera vez entre paréntesis, anteceditas por el nombre completo del concepto o la entidad a que hacen referencia.
- Se utilizará el sistema métrico decimal para las unidades de medida.
- Las cifras decimales se separarán por punto (.).
- El texto cumple con las normativas bibliográficas de las Normas APA 7ma edición.
- Las notas a pie de página estarán numeradas con números arábigos. Deben tener una extensión máxima de 60 palabras.

Para la postulación de sus trabajos, los autores deberán enviar dos archivos:

1. Carta de presentación, que incluye los datos de portada del trabajo.
2. Manuscrito del trabajo, cumpliendo las normas detalladas de formato y estructura establecidas más adelante.

La Carta de presentación incluirá la siguiente información de todos los autores (en ninguno de los datos se emplearán abreviaturas):

- Título del trabajo (en español e inglés).
- Nombres y apellidos completos. En caso de haber más de un autor, señalar al autor para la correspon-

dencia con un asterisco (*), lo que puede ser compartido hasta por dos autores. (Se deben incluir como autores solo aquellas personas que cumplen con los criterios descritos en la Declaración de autoría, referida más abajo).

- Correo electrónico.
- Institución de adscripción o afiliación.
- Ciudad y país de la institución de adscripción.
- Grado científico, académico, investigativo o profesional.
- Principales líneas de investigación.
- Código ORCID: Es obligatorio que todos los autores tengan su código ORCID (para los autores que no lo tienen, pueden obtenerlo gratuitamente en: <https://orcid.org/>).
- Resumen del trabajo (en español e inglés).
- Palabras claves (en español e inglés).

El segundo documento, el Manuscrito, incluirá el título, resumen y palabras claves del trabajo en español e inglés, y a continuación se escribirán las partes y los elementos que lo componen: introducción, desarrollo, conclusiones, agradecimientos (opcional), referencias bibliográficas, y anexos (opcional). El manuscrito no deberá incluir ningún dato biográfico de los autores (salvo los documentos correspondientes a la categoría 4: notas, reseñas, disertaciones, comentarios de artículos, libros e investigaciones de reciente publicación), a fin de poder garantizar el anonimato de la evaluación por pares a doble ciego. Los datos de los autores se incorporan solamente en la carta de presentación.

Al enviar el manuscrito y la carta de presentación, los autores refrendan los siguientes aspectos:

1. La contribución es una aportación original (declaración de originalidad), libre de plagio.
2. El envío no ha sido publicado previamente ni sometido a la consideración de ninguna otra revista (Salvo para manuscritos de repositorios de Preprints reconocidos, los cuales sí son aceptados, debiendo ser informado).
3. La carta de presentación está debidamente completada por todos los autores y el manuscrito se presenta en el formato y la estructura adecuada, cumpliendo con los requisitos planteados en estas normas para autores.
4. Se declaran explícitamente todos los autores del trabajo.
5. Aceptación de que se realicen cambios formales en el manuscrito de acuerdo con las normas de la revista, si fuera necesario.
6. Los autores han leído la política de derecho de autor de la revista y están de acuerdo con los términos planteados en la misma respecto al control de los derechos de explotación y las condiciones de uso y reutilización de los trabajos publicados.
7. No existen conflictos de intereses (financieros, profesionales, personales, etc). De lo contrario, los autores deben declarar cualquier conflicto de interés pertinente para la consideración del proceso de aceptación y evaluación del trabajo.

Para más detalles sobre la estructura de la carta de presentación y el manuscrito, puede referirse a la Plantilla para el envío ubicada más abajo en esta sección.

Declaración de Autoría

La revista Política Internacional asume que la autoría de un documento recibido para su evaluación y publicación se define por los siguientes criterios:

1. Contribuciones sustanciales a la concepción o diseño de datos o a su análisis o interpretación;
2. Redacción del contenido intelectual;
3. Revisión y aprobación final de la versión final del trabajo;
4. Acuerdo de ser responsable de todos los aspectos del trabajo y su resultado.

Todos aquellos designados como autores deben cumplir con los cuatro criterios de autoría antes referidos, incluida la aprobación del manuscrito final y, en consecuencia, deben ser identificados como autores. Todos los autores asumen por

igual la responsabilidad pública del trabajo. Deben estar organizados jerárquicamente en el trabajo de acuerdo con su nivel de responsabilidad. El primer autor se entenderá que es el autor responsable del envío y la comunicación. Los individuos que no cumplen los criterios para ser considerados como autores, pero que prestaron ayuda para el desarrollo de la investigación o la elaboración de la versión final del trabajo, deben mencionarse como colaboradores en agradecimientos.

Las personas que participan de la realización del trabajo serán responsables de identificar quién reúne estos criterios. Es responsabilidad colectiva de los autores, no de la revista *Política Internacional*, determinar que quienes figuran como autores reúnen los cuatro criterios. No es responsabilidad tampoco de la revista asumir el papel de árbitro cuando existen conflictos sobre la autoría. Cuando el trabajo lo haya realizado varios autores, todas las cuestiones relacionadas con la autoría deben ser resueltas por dicho grupo antes de la remisión de la publicación, decidiendo quién será considerado como autor.

Si se solicita modificar la autoría del trabajo (eliminar, reordenar o añadir un autor) después de la presentación o publicación del manuscrito, se deberá enviar una explicación por escrito, acompañada por una declaración *de conformidad para el cambio solicitado* firmada por todos los autores citados originalmente, que incluye a quien se pretende eliminar, reordenar o agregar.

Todos los autores están obligados a declarar que no hay conflictos de intereses (laborales, financieros, profesionales, personales, etc), que puedan haber influido en los resultados obtenidos o las interpretaciones propuestas.

El autor responsable del envío es quien asume la responsabilidad de la comunicación con el Consejo de Redacción de la revista durante la presentación del manuscrito y el proceso de revisión por pares. Responderá además por el completamiento correcto de todos los requisitos formales, datos o cualquier información adicional que solicite la revista y de los detalles relativos a la autoría, incluso después de la publicación del artículo, para cooperar con cualquier solicitud de la revista que sobre el artículo pudiera surgir.

Aviso de Derechos de Autor

Aquellos autores que tengan publicaciones con esta revista, aceptan los términos siguientes:

- Los autores/as conservarán sus derechos de autor y garantizarán a la revista el derecho de primera publicación de su obra, la cual estará simultáneamente sujeta a la Licencia **Creative Commons Atribución-NoComercial Internacional 4.0 (CC BY-NC 4.0)**, que permite su uso, distribución y reproducción

en cualquier medio, así como generar obras derivadas; siempre y cuando se reconozca al autor original y se haga con fines no comerciales.

- Los autores podrán establecer otros acuerdos de licencia no exclusiva de distribución de la versión de la obra publicada en la revista (p. ej.: depositarla en un repositorio institucional, redes académicas, redes sociales, blogs personales, publicarla en un libro, etc.) siempre que se indique la publicación inicial en esta revista.

Se alienta a los autores a difundir sus trabajos publicados en la revista a través de medios digitales, ya que puede dar lugar a intercambios productivos, aumentar la divulgación y la visibilidad de la producción científica, así como contribuir a una citación más temprana y mayor de los trabajos.

Para más información sobre la licencia, ver:

en: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Elementos explicativos sobre el Título

El título del trabajo tendrá una extensión máxima de 15 palabras. Debe ser una representación abreviada y clara del contenido esencial del artículo, de su objeto de estudio. Estará escrito en un lenguaje que permita además una mejor recuperación e indización del mismo. No debe incluir siglas, abreviaturas, símbolos. No se cierra con punto. Se emplearán mayúsculas y minúsculas, en lugar de solo mayúsculas. Se traducirá al inglés.

Elementos explicativos sobre el Resumen y las Palabras claves

Todos los trabajos correspondientes a las categorías 1, 2 y 3 estarán acompañados de un resumen, de 250 palabras como máximo. Este deberá exponer con claridad y brevedad los objetivos del trabajo, los resultados fundamentales del mismo, y sus principales conclusiones. Estará escrito en un solo párrafo, sin punto y aparte (párrafo americano). No se usarán en su redacción siglas, abreviaturas, notas al pie ni citas bibliográficas. Tampoco hará referencia a figuras o imágenes del texto. Se traducirá al inglés.

El resumen estará acompañado por 3 a 6 palabras claves (en español e inglés), que describa el contenido del artículo y facilite la recuperación de la información y la indización bibliográfica. Se recomienda, en caso de ser necesario, el uso de tesauros específicos o disciplinares, en correspondencia con el tema del trabajo. Se ubicarán a continuación del resumen en el idioma respectivo. No se acepta el uso de abreviaturas.

Elementos explicativos sobre la Introducción

Proporciona, de forma precisa y concreta, los elementos necesarios para la comprensión de la naturaleza y el alcance del trabajo. Debe incorporar los principales antecedentes y el estado del tema a abordar por el artículo, así como la novedad y la importancia del mismo. El último párrafo de la introducción abordará de manera explícita los objetivos que se propone el trabajo.

De corresponderse, debe incluir los métodos empleados en la investigación, el centro donde se ha realizado, el tiempo de duración, características de la serie, sistema de selección de la muestra y las técnicas utilizadas. En la investigación cuantitativa se ha de describir los métodos estadísticos.

Elementos explicativos sobre el Desarrollo

Debe exponer los principales resultados alcanzados, que deben corresponderse con los objetivos planteados en la introducción. Contiene la exposición y análisis del tema fundamental, y se sustentan con información de las fuentes bibliográficas necesarias. Se pueden utilizar tablas o figuras, o ambas, para complementar la información, aunque debe evitarse las repeticiones innecesarias de resultados que ya figuren en las tablas, y limitarse a resaltar los datos más relevantes.

En la discusión los autores comentan y analizan los resultados, relacionándolos con los ya obtenidos en otros estudios, haciendo uso de las correspondientes citas bibliográficas.

Elementos explicativos sobre las Conclusiones

De manera breve y concisa, las conclusiones se deben derivar directamente de los resultados, evitando hacer afirmaciones que no estén refrendadas por los resultados obtenidos en el estudio e investigación. Deben destacar el principal aporte de la investigación. Pudiera identificar temas de investigación pendiente, las limitaciones del trabajo y realizar recomendaciones para investigaciones futuras.

Citas y Referencias Bibliográficas

Normas para el uso de las Citas y las Referencias Bibliográficas

La revista Política Internacional sigue las normas de la American Psychological Association (APA) séptima edición, para las citas y las referencias bibliográficas de sus artículos.

El número de referencias bibliográficas debe ser adecuado para asegurar la calidad y la actualidad científica del artículo propuesto, recomendándose, no obstante, un máximo de 25 referencias. Es importante que las referencias bibliográficas y las citas estén completas. Inexactitudes o errores en estas pueden provocar la suspensión o el retraso del proceso editorial del artículo.

Los autores son responsables de la veracidad de las citas y las referencias bibliográficas que declaran en sus trabajos. Se recomienda utilizar, preferentemente, fuentes de los últimos cinco años, a menos que el estudio en cuestión exija el uso de fuentes anteriores.

Sobre el uso de las citas en el manuscrito:

El sistema de citación de las normas APA se basa en el uso del apellido del autor y el año de publicación, seguidos por el número de página o las páginas en las que se encuentra la información citada, separados por comas (apellido(s), año, página o páginas). No se deben usar notas al pie para indicar las fuentes bibliográficas. La indicación de la página o las páginas es obligatoria solo para las citas textuales.

Las citas textuales o directas:

Estas deben reproducir el material de forma exacta, sin cambios o añadidos. Para indicar la fuente citada, se debe incluir el autor, año y número de página.

Si al valorar la información recibida de estudios previos encontramos que: “el mundo deberá...” (Gutiérrez, 2019, p. 35).

En caso de que la fuente no tenga paginación, se escribe el número de párrafo correspondiente.

Si valoramos la información recibida y según el criterio expuesto por Gutiérrez en 2019, podemos citar: “el mundo deberá...” (p. 35).

Si la cita tiene menos de 40 palabras, se debe colocar como parte del cuerpo del texto, entre comillas y al final entre paréntesis se señalan los datos de la referencia. En el caso de que la cita tenga más de 40 palabras, se debe escribir en un párrafo aparte, sin comillas y alineado a la izquierda.

Citas indirectas o paráfrasis

Las citas indirectas, o paráfrasis, consisten en expresar con palabras propias las ideas obtenidas de otro texto o autor. Esta técnica permite resumir, comparar y sintetizar información de una o más fuentes. En este caso, se siguen las normas de la citación textual, excepto por el uso de comillas y citas en párrafo aparte.

Por ejemplo, se puede escribir: “El índice de muertes causadas por guerras durante el siglo XXI ha aumentado de manera exponencial” (Guzmán, 2020, p. 143).

Es importante destacar que solo en casos excepcionales se puede omitir de forma deliberada el número de página en la paráfrasis. Esto sucede cuando se resumen varias ideas expresadas a lo largo de toda una obra, y no una idea particular localizable en la fuente citada.

Un ejemplo de esto es cuando se menciona que “Canimarca era una sociedad predominantemente rural, la mayoría de su población estaba sólo marginalmente integrada en la economía nacional” (Delgado, 2010).

Normas adicionales de citación:

- Cuando la referencia tiene dos autores, se escriben ambos apellidos separados por “y” si se citan en el texto, o por “&” si se citan entre paréntesis: González y Rodríguez (2015) afirman... o (González & Rodríguez, 2015, p. 45).
- Cuando la referencia tiene de tres a cinco autores, se escriben todos los apellidos la primera vez que se citan en el texto, y luego solo el primero seguido de “et al.” en cursiva: De Armas, González, Rodríguez y Hernández (2020) aseguran que... / En otros casos los autores encontraron que... (De Armas et al., 2020).
- Cuando la referencia tiene seis o más autores, se escribe solo el apellido del primero seguido de “et al.” en cursiva desde la primera vez que se cita en el texto.
- Cuando la referencia es de un autor corporativo o institucional con siglas o abreviaturas, se escribe el nombre completo del organismo la primera vez que se cita en el texto, seguido de la sigla o abreviatura entre paréntesis, y luego solo se usa la sigla o abreviatura: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2019) y luego UNESCO (2019).

- Cuando la referencia es de un autor corporativo o institucional sin siglas o abreviaturas, se escribe el nombre completo del organismo cada vez que se cita en el texto: Instituto Confucio (2015), (Instituto Confucio, 2015).
- Cuando se citan dos o más trabajos en el mismo paréntesis, se ordenan alfabéticamente y cronológicamente, separados por punto y coma, siguiendo el orden de la lista de referencias: Muchos estudios confirman los resultados (González, 2013; Hernández, 2015; Rodríguez; 2015 y Sifuentes, 2017).
- Cuando se citan trabajos del mismo autor con igual fecha de publicación, se añade una letra minúscula después del año, empezando por la "a" y siguiendo el orden alfabético de los títulos: (Rodríguez, 2015a), (Rodríguez, 2015b). Se ordenan por título alfabéticamente en las referencias bibliográficas.
- Cuando se citan comunicaciones personales, como cartas personales, mensajes electrónicos, etc., se escribe el nombre y apellido de la persona que proporcionó la información, seguido de la expresión "comunicación personal" y la fecha exacta: Daniel Cisneros (comunicación personal, 27 de julio de 2020). No se incluyen en las referencias bibliográficas, solo aparecen como citas en el texto.
- Cuando se cita una fuente sin fecha, se escribe "s. f." entre paréntesis después del autor: González (s. f.), Rodríguez (s. f.).
- Cuando se cita una fuente anónima, se escribe el título completo o una versión abreviada del mismo entre comillas si es un artículo o capítulo de libro, o en cursiva si es un libro o informe: ("Estudio sobre el clima", 2018), Estudio sobre el clima (2018).

Sobre el uso de las Referencias:

- Las referencias deben ser organizadas alfabéticamente por los apellidos de los autores, a partir del primer elemento de entrada, usando la sangría francesa (0,5 cm y se aplica a partir de la segunda línea de cada referencia).
- Siguen en sentido general el siguiente orden: autor (apellido, iniciales del nombre en mayúscula), fecha de publicación (año entre paréntesis), título de la obra en cursiva, Ciudad, País: Editorial. se debe omitir la palabra "País" si la ciudad es conocida internacionalmente o si coincide con el nombre del país. Por ejemplo: Madrid: Alianza; Nueva York, NY: Routledge; Lima, Perú: Fondo Editorial.
- Todas las referencias citadas en el artículo deben ser incluidas en las Referencias bibliográficas.
- En caso de haber más de una entrada bibliográfica del mismo autor, se ordenará cronológicamente por las fechas de las obras.
- Cuando existan dos o más textos del mismo autor, publicados en el mismo año, se ordenan alfabéticamente por el título del texto, debiéndose añadir una letra minúscula después del año en las referencias y en las citas añadiendo una letra minúscula después del año o, comenzado por la a. Por ejemplo: Pérez (2010a), Pérez (2010b). En las referencias que se incorporen al interior del texto deben conservarse estas indicaciones con letras.
- Cuando la obra es anónima o no existe autor identificable, la referencia bibliográfica se introduce alfabéticamente por la primera palabra significativa del título.

- Se debe usar el punto y coma (;) para separar los elementos de una referencia cuando hay más de un autor, editor, organizador o traductor. Por ejemplo: Pérez, J.; García, M. & López, R. (2019).

- Se debe usar el guion largo (—) para indicar que una referencia tiene el mismo autor o autores que la anterior. Por ejemplo: Pérez, J. (2018). El arte de escribir. Madrid, España: Alianza.

— (2020). La escritura creativa. Barcelona, España: Planeta.

- Se debe usar la abreviatura "s. f." (sin fecha) cuando no se conoce el año de publicación de una obra. Por ejemplo: García, M. (s. f.). La novela histórica. Bogotá, Colombia: Norma.

- Se debe usar la abreviatura "s. l." (sin lugar) cuando no se conoce la ciudad o el país donde se publicó una obra. Por ejemplo: López, R. (2017). La poesía contemporánea. s. l.: Anagrama.

- Se debe usar la abreviatura "s. n." (sin nombre) cuando no se conoce la editorial que publicó una obra. Por ejemplo: Pérez, J. (2019). El ensayo literario. Lima, Perú: s. n.

Ejemplos:

- Libro: Apellido, A. A. (Año). Título. Editorial.

- Libro con varios autores: Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título. Editorial.

- Libro con editor: Apellido, A. A. (Ed.). (Año). Título. Editorial.

- Libro electrónico: Apellido, A. A. (Año). Título. URL

- Libro electrónico con DOI: Apellido, A. A. (Año). Título. <https://doi.org/xx>

- Texto inédito: Apellido, A. A. (Año). Título del texto [Inédito]. Institución correspondiente.

- Cuando no existe autor: Título del texto. (Año). Editorial.

- Cuando el autor es una institución: Nombre de la Institución. (Año). Título del texto.

- Capítulo o parte de libro: Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En A. A. Apellido (Ed.), Título del libro (pp. xx-xx). Editorial.

- Publicaciones periódicas formato impreso: Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Fecha). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen(número), pp-pp.

- Publicaciones periódicas con DOI: Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Fecha). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen(número), pp-pp. <https://doi.org/xx>

- Publicaciones periódicas online: Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Fecha). Título del artículo.

Nombre de la revista, volumen(número), pp-pp. URL

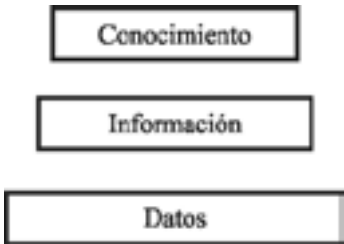
- Para referenciar páginas web, se debe usar el siguiente formato: Apellido, A. A. (Fecha). Título de la página. Lugar de publicación: Casa editora. Recuperado de <http://www...>
- Por ejemplo: Pérez, J. (2020). La importancia de la educación virtual. Bogotá: Editorial Universitaria. Recuperado de <http://www.educacionvirtual.com>
- Para referenciar foros en internet, listas de direcciones electrónicas y otras comunidades en línea, se debe usar el siguiente formato: Autor, (Día, Mes, Año) Título del mensaje [Descripción de la forma] Recuperado de <http://www...>
- Por ejemplo: García, M. (15 de agosto de 2021) ¿Cómo mejorar la escritura académica? [Mensaje en un foro] Recuperado de <http://www.foroescritura.com>
- Para referenciar trabajos presentados en eventos, se debe usar el siguiente formato: Apellido, Iniciales (Año) «Título del trabajo», Indicación de si es ponencia o conferencia, Nombre del evento, Entidad que organizó el evento (si la hubiera), Ciudad o país donde ocurrió el evento, días o meses en que tuvo lugar el evento.
- Por ejemplo: Rodríguez, L. (2019): «El impacto de las redes sociales en la comunicación política», Ponencia, Congreso Internacional de Comunicación Social, Universidad Nacional, Lima, Perú, 10-12 de noviembre de 2019.

Uso de tablas y figuras

Tabla 1. Productividad por revistas

Revistas	# de artículos
Journal of Information Science	96
Journal of Documentation	81
Journal of Academic Librarianship	78
Revista Española de Documentación Científica	66
Journal of Librarianship and Information Science	45
Aslib Journal of Information Management	36

Se utilizará el Sistema Internacional de Unidades.



■ Fig. 1. Pirámide informacional.

Tanto las tablas como figuras deben insertarse en los puntos donde corresponda dentro del texto. No debe haber redundancia entre la información mostrada en tablas, figuras y el contenido. No se deben utilizar tablas pequeñas o figuras sencillas cuya información pueda ser fácilmente expresada en el texto. Se admitirá

un máximo de 5 tablas y 5 figuras; en casos excepcionales el editor ejecutivo aprobará un número mayor de alguna de estas. Si se utilizan tablas o figuras reproducidas de otro texto, se debe dar crédito al autor original y al dueño de los derechos de reproducción, asegurándose de disponer de la autorización para utilizarlas. En caso de ser originales, debe aclararse que se trata de una elaboración propia del autor. Las figuras, gráficos y tablas, antes de aparecer visualmente, deben estar mencionados en el texto, y ser respectivamente numeradas de forma consecutiva. Deben ser legibles y con tamaños adecuados para su correcta visualización. Se utilizará el Sistema Internacional de Unidades.

Las tablas se numerarán con números arábigos, en forma consecutiva. Deben aparecer centradas, usando Arial 10 pto y con el encabezamiento en negrita. El título de la tabla se colocará en la parte superior, alineado a la izquierda, con letra inicial mayúscula. Siempre deben acompañarse de la fuente bibliográfica (autor, año y página) de la que fueron tomados. Ejemplo de título de tabla:

Tabla 1. Modelo de predictores de adecuación de una estrategia pedagógica.

Las referencias de las tablas en el texto se harán de la manera siguiente: en singular: ... (Tabla 1), en plural: ... (Tablas 1 y 2).

El término figura designa todo tipo de ilustración: fotografías, gráficos, dibujos, planos, mapas u otro tipo de ilustración incluida en un trabajo científico.

Las citas o las referencias a las figuras en el texto se harán de la manera siguiente: en singular: ... (Fig. 1), en plural: ... (Figuras 1 y 2). Se numerarán consecutivamente en el mismo orden en el que se citan en el texto, con número arábigo y el formato de sus pies será el siguiente:

Fig. 1. Metodología lúdico-creativa.

Las figuras deberán estar posicionadas de forma adecuada para su lectura en el texto, de manera centrada, usando Arial 10 pto y con encabezamientos en negrita, por ejemplo:

CARTA DE PRESENTACIÓN:

Título en español: insertar título aquí (Arial, negrita, 14 pto)

Title in English: insert title here (Arial, cursiva, 12 pto)

Datos de los autores en este orden, según corresponda: Nombre y apellidos; grado científico, académico, investigativo o profesional; categoría docente; institución de adscripción; ciudad y país de la institución de adscripción; principales líneas de investigación; correo electrónico; código ORCID.

Resumen en español: (Arial, 12 pto, hasta 250 palabras)

Palabras clave en español: 3 a 6 palabras claves, separadas por coma.

Abstract in English: (Arial, 12 pto, hasta 250 palabras)

Keywords in English: 3 a 6 palabras claves separadas por coma.

MANUSCRITO:

Título en español: insertar título aquí (Mayúsculas y minúsculas, negrita, Arial 14 pto)

Title in English: insert title here (Mayúsculas y minúsculas, Arial, cursiva, 12 pto)

Resumen en español: (Mayúsculas y minúsculas, Arial, 12 pto, hasta 250 palabras)

Palabras claves en español: (Mayúsculas y minúsculas, Arial, 12 pto, 3 a 6 palabras claves, separadas por coma)

Abstract in English: (Mayúsculas y minúsculas, Arial, 12 pto, hasta 250 palabras)

Keywords in English: (Mayúsculas y minúsculas, Arial, 12 pto, 3 a 6 palabras claves, separadas por coma).

Introducción: (primer nivel de encabezamiento, Arial, negrita, 12 pto)

Desarrollo: (primer nivel de encabezamiento, Arial, negrita, 12 pto)

Epígrafes (segundo nivel de encabezamiento, Arial 12 pto)

Conclusiones: (uso de Primer nivel de encabezamiento, Arial, negrita, 12 pto)

Agradecimientos: (Opcional, primer nivel de encabezamiento, Arial, negrita, 11 pt)

Referencias Bibliográficas: (Primer nivel de encabezamiento, Arial, negrita, 12 pto)

Anexos: (Opcional, primer nivel de encabezamiento, Arial, negrita, 11 pt)

ENVÍOS

Los trabajos postulados para su publicación deberán ser enviados, en soporte digital, al correo institucional de la revista: rpi@isri.minrex.gob.cu y politicainternacionaldigital@gmail.com, mediante comunicación escrita dirigida al Consejo de Redacción. Ver al respecto, más arriba, las instrucciones específicas a los autores. La Política Editorial de la revista puede consultarse en: <https://rpi.isri.cu/rpi/about/privacy>.

Al efectuar el envío, el(los) autor(es) expresa(n) que conoce(n) y acepta(n) la política editorial de la revista. Los autores conservarán sus derechos de autor y garantizarán a la Revista el derecho de primera publicación de su obra, la cual estará sujeto a los términos de la Licencia de Creative Commons Atribución-No-Comercial Internacional 4.0 (CC BY-NC 4.0), que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio, así como generar obras derivadas; siempre y cuando se reconozca al autor original y se haga con fines no comerciales.

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 estrictamente a aspectos de tipo formal, como correcciones ortográficas, clarificación en la redacción o cualquier otro tipo de aspectos asociados a criterios de estilo, a fin de ajustar el trabajo presentado a la estructura requerida por la Revista.

La publicación de los trabajos no significa que la revista comparta los contenidos expuestos en ellos. Las opiniones y conceptos emitidos en los artículos y otras contribuciones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Política Internacional

La revista Política Internacional es una publicación científica seriada en Acceso Abierto (Open Access), arbitrada por pares y con una frecuencia trimestral (enero, abril, julio, octubre). Es editada y publicada por el Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García" de Cuba.

Su objetivo es contribuir al estudio y desarrollo de las Ciencias Políticas, con especial énfasis en las relaciones internacionales, así como al análisis de la política internacional. Está dirigida a académicos, profesionales y estudiosos de las relaciones internacionales en Cuba y en todo el mundo.

La revista publica contribuciones en idioma español, inglés, francés y portugués. No cobra ningún tipo de cuota o cargo por el envío de manuscritos, el procesamiento editorial o la publicación. Cada número se pone en línea de forma gratuita, inmediata, y sin restricción alguna. Además, la revista no tiene fines de uso comercial o lucrativos.

Todo su contenido se encuentra bajo los términos de la Licencia de Creative Commons Atribución-NoComercial Internacional 4.0 (CC BY-NC 4.0). Está certificada por el CITMA, inscrita en el Registro Nacional de Publicaciones Seriadas y cuenta con ISSN en línea (2707-7330) e impreso (1810-9330).

Asimismo, la revista se encuentra indexada en múltiples y reconocidas bases de datos, catálogos, buscadores, directorios y repositorios internacionales.