

Maestría
en Integración y Cooperación
Internacional UNR



Revista
Integración y Cooperación
Internacional

N°32

ENERO-JUNIO 2021



revista-mici.unr.edu.ar

REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ISSN 1852-9798

DIRECTORA: Mter. Marta G. Cabeza. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

EDITORA: Lic. Vanesa I. Castello. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

EQUIPO EDITORIAL:

Lic. Diego Larrondo- Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.
Bibliotecóloga Verónica V. Godoy -Instituto Superior de Educación Técnica N° 18. Rosario; Santa Fe; Argentina.

CONSEJO DE REDACCION

Dra. María Victoria Álvarez - Universidad Nacional de Rosario, Rosario; Argentina.
Dr. Giovanny Cardona Montoya - Institución Universitaria CEIPA, Medellín; Colombia.
Mgtr. Juan Facundo Carcedo- Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Tandil, Argentina.
Dra. Miryam Colacrai - Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe; Argentina.
Dr. Rafael Domínguez Martín -Universidad de Cantabria, Cantabria; España.
Dr. Roberto Goulart Menezes - Universidade de Brasília, Brasília; Brasil.
Dra. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Vancouver; Canadá.
Dr. Carlos Juárez Centeno -Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba; Argentina.
Dra. Gladys Lechini - Universidad Nacional de Rosario, Rosario; Argentina.
Dra. Patrícia Nasser de Carvalho - Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
Mgtr. Alejandro Mendoza Gantes, Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá; Panamá.
Dr. Hugo Rogelio Suppo - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro; Brasil.
Dr. Esteban Valenzuela Van Treek - Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile; Chile.

Colaboradoras Editoriales

María Bejer de Ustaran- Universidad Nacional de Rosario
Sol Rublesky - Universidad Nacional de Rosario
Aldana Turraca - Universidad Nacional de Rosario

La Revista Integración y Cooperación Internacional es una publicación electrónica, nacida en el ámbito de la Maestría del mismo nombre, que busca fomentar el análisis y la reflexión sobre las cuestiones actuales vinculadas a las relaciones internacionales en general y a la integración y cooperación internacional en particular, desde un enfoque interdisciplinario. Intenta ser un aporte al mundo académico contribuyendo a la difusión de las ideas generadas en la región en torno a las temáticas mencionadas para dar así mayor visibilidad a la producción de los investigadores de nuestras universidades y centros de estudios.



Los contenidos de la *Revista Integración y Cooperación Internacional* son publicados bajo la Licencia Creative Commons **Reconocimiento – Compartir Igual** (*by-sa*), que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.

Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de la Revista en Integración y Cooperación Internacional.

**CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF EXCHANGE
REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR) - CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES
INTERNACIONALES DE ROSARIO (CERIR)**

Maipú 1065 – 3º piso – oficina 301

2000 ROSARIO (SANTA FE)

REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: +54 341 4201231

Correo electrónico: mici@unr.edu.ar / mici.cerir@gmail.com

Sitio: revista-mici.unr.edu.ar

EDITORIAL

La presentación de este nuevo número de la Revista Integración y Cooperación Internacional nos encuentra aún inmersos en la crisis provocada por el COVID-19. La pandemia irrumpió en el sistema internacional y, en un modo nunca antes visto, en las economías y las políticas mundiales. Si bien existen antecedentes de crisis sanitarias, en esta oportunidad la combinación de la intensidad de los efectos en la salud, en la economía, en la política y en la pérdida de vidas humanas nos presenta un desafío inédito. La llegada a todos los rincones del planeta se potencia justamente por la alta conectividad y los niveles de comercio mundial actuales.

Es así que se viven momentos inciertos y complejos donde se acentúa la interacción entre las variables internas y las variables externas que modifican el escenario internacional. Casi ningún aspecto de nuestras vidas ha quedado sin sentir las influencias de estos nuevos tiempos: la economía, la política, la relación con el ambiente y por supuesto la sanidad pública y privada.

Para comprender algunas aristas del fenómeno contamos en este número con el artículo de **Elsa Marinucci** sobre los efectos la pandemia COVID-19 en uno de los pilares de la logística internacional: el transporte. En el trabajo “Logística y transporte internacional: la disrupción ante el COVID-19” la autora explica cómo el cierre de fronteras, como respuesta inmediata al estallido de la pandemia, afectó al transporte internacional, al almacenamiento y al flujo normal de mercancías entre países. Se vinculan en el análisis estas perturbaciones de la cadena de suministros y los relevantes aumentos de costos logísticos con las consecuencias que estas alteraciones conllevan para las ya debilitadas exportaciones de Argentina.

También, como evidencia de la importancia de las acciones climáticas, este número aporta el artículo de **María Elisa Brussa** titulado “El financiamiento climático internacional y los desafíos de su catalización. Debates sobre la brecha entre necesidades climáticas y financiamiento, de Bali (2007) a París (2015)”. La autora nos explica cómo desde el Plan de Acción de Bali se ha consolidado a nivel global una arquitectura internacional de financiamiento climático altamente compleja, multi-institucional y multi-escalar.

En este trabajo se abordan los múltiples aspectos que obstaculizan la capacidad de catalizar el volumen completo de recursos, así como la implementación eficiente del financiamiento para lograr cambios transformacionales importantes. Se sostiene que “el marco de un régimen policéntrico de la gobernanza financiera ambiental y de excesiva fragmentación organizacional e institucional del esquema de financiamiento de recursos climáticos, implica múltiples exigencias a nivel país que no necesariamente redundan en una asignación eficaz de las respuestas financieras al deterioro climático”.

Este número 32 se completa con dos trabajos académicos que hacen foco en la reflexión y el análisis de la cooperación internacional de naciones específicas. Por un lado, presentamos el artículo de **Diana M. Verdiales López**, catedrática de la Universidad Rey Juan Carlos, que aborda la cooperación al desarrollo española en su *paper* titulado: “La Cooperación Internacional al Desarrollo española en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. La autora sostiene que la Cooperación Internacional al Desarrollo española continúa trabajando para apoyar a aquellos países que más lo necesitan bajo proyectos enfocados en las cuestiones relativas al ambiente, la diversidad cultural, el

combate y erradicación de la pobreza y en las cuestiones relativas a la igualdad social y de género. De todas maneras, en el artículo se afirma que las acciones desarrolladas hasta el momento, junto con las cuestiones económicas y sanitarias internacionales actuales, no le permiten a este país ajustarse plenamente a los requerimientos contenidos en cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por otro lado, proponemos también el artículo “De rivales a socios: el camino de Argentina y Brasil para llegar a la Cooperación Sur-Sur en energía nuclear”, de **María Florencia Guzmán**, donde se desarrolla un recorrido histórico de esta cooperación bilateral. La autora relaciona las etapas políticas nacionales con los impulsos en las propuestas de cooperación nuclear entre los dos países y sostiene que estas iniciativas pudieron resurgir dada la coincidencia político-ideológica de los presidentes durante la primera década del siglo XXI.

Para cerrar el número se incluye la reseña del libro “Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia. Barcelona, Henry Kissinger”. Agradecemos el trabajo realizado por **Giovanny Cardona Montoya** acercándonos a esta obra, de indispensable lectura para todos aquellos interesados en temáticas internacionales.

Antes de invitarlos a recorrer las páginas virtuales de la Revista, no queremos dejar de mencionar dos logros del segundo semestre del 2020, un año muy particular. El primero de ellos es la incorporación de la Revista al **Catálogo Latindex**, un sistema de información académica, sin fines de lucro y de consulta gratuita, especializado en revistas académicas editadas en Iberoamérica. Esta incorporación fue objetivo muy anhelado porque se trata un reconocimiento de la calidad de la publicación al aplicar esta institución criterios muy estrictos y rigurosos.

Además, desde septiembre del 2020 formamos parte de **Sherpa Romeo**, una base de datos que reúne las publicaciones de todo el mundo con políticas de acceso abierto, renovando así nuestro compromiso con estas prácticas que permiten el acceso al conocimiento en modo libre e igualitario.

Ambos avances renuevan la responsabilidad y el entusiasmo que todo el Equipo Editorial aporta a la realización de la Revista en Integración y Cooperación Internacional.

Por último, nos alegra presentar los nuevos miembros de nuestro Consejo Asesor que nos permiten aumentar la internacionalización de la Revista, aportando a su visibilización y alcance: la Dra. María Victoria Álvarez (Argentina), el Mgter. Giovanny Cardona Montoya (Colombia), el Mgter. Juan Facundo Carcedo (Argentina), el Dr. Roberto Goulart Menezes (Brasil), el Mgter. Alejandro Mendoza Gantes (Panamá) y la Dra. Patricia Nasser (Brasil). Agradecemos también a nuestras Colaboradoras Editoriales, que con su ayuda han renovado y aumentado la presencia de la Revista en las redes sociales.

Mgter. Marta Graciela Cabeza

Directora

INDICE

ARTÍCULOS

Logística y transporte internacional: la disrupción ante el COVID-19 6-21
Elsa Marinucci

El financiamiento climático internacional y los desafíos de su catalización. Debates sobre la brecha entre necesidades climáticas y financiamiento, de Bali (2007) a París (2015) 22-41
María Elisa Brussa

La Cooperación Internacional al Desarrollo española en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 42-57
Diana M. Verdiales

De rivales a socios: el camino de Argentina y Brasil para llegar a la Cooperación Sur-Sur en energía nuclear 58-71
María Florencia Guzmán

RESEÑA

Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia. Por Henry Kissinger 72-76
Giovanny Cardona Montoya

LOGÍSTICA Y TRANSPORTE INTERNACIONAL: LA DISRUPCIÓN ANTE EL COVID-19

Elsa Marinucci*

Resumen

Este trabajo describe la disrupción que la pandemia por COVID-19 causó a uno de los pilares de la logística internacional: el transporte. La respuesta inmediata a la pandemia fue el cierre de fronteras, afectando con ello al transporte internacional y, como consecuencia, a todo el movimiento, el almacenamiento y el flujo de mercancías entre países. Si bien el impacto del COVID-19 en la logística internacional se sintió por primera vez en China -debido al papel que este país desempeña en la fabricación mundial-, se extendió rápidamente por todo el mundo. Estas perturbaciones de la cadena de suministros generaron importantes aumentos de costos logísticos que afectaron aún más las ya debilitadas exportaciones de Argentina

Palabras claves: Logística – Transporte marítimo – Transporte aéreo - Desempeño logístico – Exportaciones

LOGISTICS AND INTERNATIONAL TRANSPORT: DISRUPTION IN THE FACE OF COVID-19

Abstract

This paper will describe the disruption that the pandemic caused to one of the pillars of international logistics, the transportation. To contain the spread of COVID-19, many countries imposed border closures and they have had a significant impact on transport and logistics, which are involved in the movement, storage, and flow of goods. The impact of COVID-19 was first felt in China due to the role it plays in global manufacturing, leading to lockdowns and border closures that restricted the movement of goods and thus transportation. However, it quickly spread around the world, resulting in a significant increase in logistics costs, which further affected Argentina's weakened exports.

Key words: Logistics – Sea transport – Air transport - Logistics performance – Exports

TRABAJO RECIBIDO: 27/10/2020 - TRABAJO ACEPTADO: 24/11/2020

* Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Trabajo realizado dentro del marco del Plan Trienal de investigación de la Universidad Abierta Interamericana. Correo electrónico: elsa@trans-modal.com.ar.
<https://orcid.org/0000-0003-4675-7570>



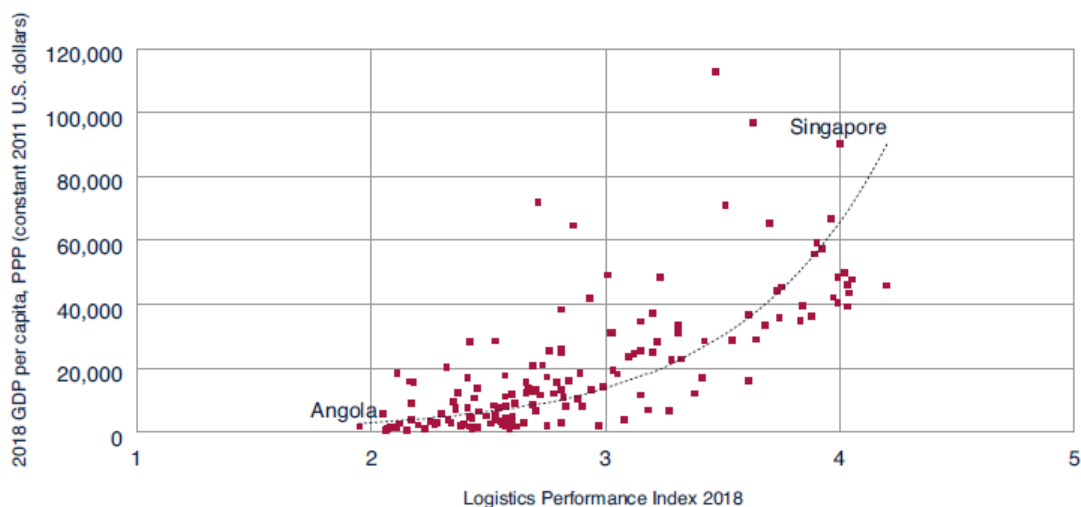
Introducción

Este trabajo tiene por objetivo examinar los cambios en el desempeño logístico que repercuten en el desarrollo exportador de Argentina, ya sea facilitándolo o dificultándolo y así generar un conocimiento más detallado del desempeño de una de las variables que influyen con más fuerza en el desarrollo exportador de un país. Como sostiene en su informe la Corporación Financiera Internacional (CFI) y según muestra el cuadro I, la relación entre el rendimiento logístico y un mayor PBI per cápita demuestra la contribución del sector a la productividad y al desarrollo económico. El costo de la logística como porcentaje del PBI puede ser de hasta el 25% en algunas economías en desarrollo, en comparación con el 6-8 % en los países de la OCDE. Por consiguiente, una mayor eficiencia en el sector puede impulsar la competitividad y estimular el crecimiento económico en los mercados emergentes (IFC, 2020:1)¹.

Como se desprende del cuadro mencionado, aquellos países con mejor desempeño logístico y que, por tanto, logran que sus productos fluyan más eficientemente tanto dentro como fuera de sus fronteras y se insertan más eficazmente a las cadenas globales de valor, son los que experimentan el mayor PBI per cápita, lo que indica la relación estrecha entre ambos indicadores.

Cuadro I

Desempeño logístico y PIB per cápita en países seleccionados



Fuente: Banco Mundial, Índice de desempeño logístico 2018

Si bien los trabajos anteriores de la autora (Marinucci, 2016) fueron mostrando la dinámica del desempeño logístico en períodos de dos años, la irrupción, a partir de diciembre de 2019, del virus Covid-19, su rápida propagación y las medidas adoptadas por los gobiernos para minimizar sus consecuencias sobre las personas, influyeron fuertemente sobre el comercio y la logística internacional. En función de esto, en este

¹ Para más detalles sobre la vinculación entre desempeño logístico y competitividad ver International Finance Corporation -IFC- World Bank, The impact of COVID-19 on Logistics en: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2d6ec419-41df-46c9-8b7b-96384cd36ab3/IFC-Covid19-Logistics-final_web.pdf?MOD=AJPERES&CVID=naqOED5.



trabajo se realizará una descripción de la disrupción que el COVID-19 causó en uno de los pilares de la logística internacional, el transporte y, dentro del mismo, se analizará el desempeño del transporte marítimo de contenedores y el transporte aéreo, por razones de similitud y amplitud², durante el primer semestre de 2020.

Las disrupciones mencionadas afectaron a la logística, al tratarse el transporte de un componente fundamental entre todas las demás actividades que la comprenden. Se entiende por logística a la actividad que el *Council of Supply Chain Management professionals* (CSCMP), define como “el proceso de planeación, implementación y control de los procedimientos para la eficiencia y efectividad del transporte y almacenaje de mercaderías, incluyendo servicios e información relacionada, desde el punto de origen al punto de destino de consumo, con el propósito de satisfacer los requerimientos del cliente” (CSCMP, 2013:117)³. Sin embargo, en este trabajo preferimos hablar de una logística más estrictamente comercial y focalizada en el comercio y transporte internacional, ya que, tal como sostiene la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL), “en algunos ámbitos especializados se está comenzando a utilizar el término facilitación de la logística comercial, es decir, la gestión del flujo de bienes, documentos y pagos relacionados en una operación logística, tendiente a reducir los costos directos e indirectos” (CEPAL, 2019:3).

Desde la aparición y propagación del Covid-19⁴, una de las medidas adoptadas por los gobiernos para frenar los contagios fue el cierre de las fronteras y de la mayoría de las actividades productivas, lo que interrumpió la circulación de personas y, supuestamente con ello, la transmisión del virus. Estas interrupciones comenzaron en Asia y posteriormente se replicaron en Europa, América del Norte y el resto del mundo. Rápidamente, estas medidas impactaron en el transporte y en el comercio mundial, y la Argentina no fue una excepción.

La logística es uno de los pilares sobre los que se construye el comercio internacional de bienes, al permitir su conectividad global e influir sobre el costo y la fluidez del envío, afectando, por tanto, su competitividad. La capacidad que poseen los países de trasladar eficientemente sus mercaderías y conectar sus producciones con los mercados mundiales de consumidores, es un aspecto central para lograr su inserción a las cadenas globales de valor y aumentar sus exportaciones, algo que genera un genuino ingreso de divisas y ocupación de su mano de obra. Si bien en la Argentina dicha capacidad ha ido mejorando a través del tiempo, los avances fueron lentos y no siempre

² Cuando hablamos de similitudes, refiere al tamaño y concentración de las empresas prestadoras del servicio (grandes compañías como son las líneas marítimas y líneas aéreas) y a la cobertura global de los servicios que prestan, mientras que los servicios de transporte terrestre internacional son prestados, en muchos casos, por empresas PYMES que tienen cobertura regional.

³ El *Council of Supply Chain Management Professionals* se originó en 1963 como una asociación sin fines de lucro de profesionales de Cadenas de Suministros, dedicada a la promoción y difusión de la investigación y el conocimiento sobre la gestión de dichas cadenas. Su objetivo es apoyar a sus miembros en la gestión de cadenas de suministros. Cuenta con más de 9.000 miembros, y es la primera Asociación Mundial de Profesionales del sector. Tiene su base central en Estados Unidos y cuenta con delegaciones en 71 países.

⁴ Los primeros brotes de la enfermedad se dan en Wuhan, China, en diciembre de 2019, allí comienzan las primeras medidas de aislamiento y distanciamiento que derivan en enero de 2020 con las primeras congestiones en los puertos de dicho país. Sin embargo, será recién el 11 de marzo cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) preocupada por los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad, determina en su evaluación que la COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia. Para más detalles de la evolución del virus ver OMS, Cronología de la evolución del virus en <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.



acompañaron la dinámica de los requerimientos de los mercados consumidores. Tales avances son sumamente necesarios para cerrar la brecha entre los países con mejor desempeño y aquellos que aún permanecen lejos de la meta, y esto requiere de complejos cambios, en ámbitos tanto privados como de aquellos que están bajo la órbita de las políticas públicas, como inversiones en infraestructura, servicios y facilitación del comercio a través de las aduanas. Sin embargo, muchos de esos cambios se interrumpieron a causa de la pandemia, volviendo hacia atrás los frágiles avances.

La importancia de la logística en la competitividad de las exportaciones la podemos apreciar también en los dichos de Pérez y Sánchez al sostener que

las estrategias de competitividad en los países de América Latina y el Caribe se han focalizado frecuentemente en la apertura de nuevos mercados, reducción de aranceles y en la facilitación de los procesos aduaneros. Sin embargo, la falta de infraestructura física y tecnológica, así como fallas regulatorias en la competencia de los servicios logísticos (incluido por cierto el transporte) también puede afectar significativamente la competitividad del comercio, al incidir en el costo y la fluidez de los bienes y servicios exportados, así como en los precios finales de los bienes y productos que la población consume (Pérez y Sánchez, 2019:3).

Si bien Argentina tiene debilidades logísticas que se están intentando solucionar a través de diferentes proyectos, la pandemia paralizó algunas de estas iniciativas y la misma volvió a enfrentarse a severas interrupciones, ya no solo en dicho país, sino en todo el mundo globalizado.⁵

1. La disrupción del comercio global ante el COVID-19

El año 2020 comenzó con los efectos sociales y económicos del COVID-19, que afectó no solamente a la salud de las personas -la consecuencia más trágica de la enfermedad-, sino también, y fuertemente, a las diferentes actividades económicas. A partir del brote inicial en la ciudad de Wuhan, China, el virus se propagó rápidamente por el resto del mundo y los efectos negativos sobre el comercio internacional no tardaron en aparecer. Las medidas de aislamiento social adoptadas por los gobiernos -también llamadas medidas de bloqueos o cuarentena según el país-, incluyeron cierre de actividades económicas no esenciales, restricciones a la circulación de personas y cierre de fronteras, tanto en los países afectados por el virus como en aquellos que buscaban prevenir sus efectos. Tales medidas generaron efectos económicos adversos como caída de ventas, cierre de comercios, industrias o caída en la producción. Según informó la Organización Mundial de Comercio (OMC), “en el primer trimestre de 2020, la incertidumbre fue un 60% más alta que los niveles desencadenados por la guerra de Irak y el brote del síndrome respiratorio agudo severo (SARS) en 2003” (OMC, 2020:1). Si bien las actividades relacionadas al comercio internacional y a la logística permanecieron funcionando, no estuvieron exentas de los problemas que el virus ocasionó. A la caída de

⁵ Las medidas de cuarentena o bloqueos implicaron, según la intensidad con la que se aplicaba, la completa suspensión de las obras de infraestructura en ejecución o bien su ralentización, según si estaban prohibidas o habilitadas pero con menor cantidad de personal. En el caso de Argentina en particular, un ejemplo de ello fue la paralización de las obras del ferrocarril Belgrano cargas en Salta, cuya finalidad fuera la de proveer de un nodo logístico a las empresas del norte argentino para llevar los productos de la región a Chile, a Bolivia, al puerto de Barranquera y a los puertos santafesinos.



la demanda se sumó el problema de la falta del personal en las empresas debido a la enfermedad o a la necesidad de aislamiento por haber estado en contacto con alguien que hubiera contraído el virus⁶. Además de lo anterior, la aplicación de los nuevos protocolos COVID-19, así como los controles para su cumplimiento, dieron origen a demoras y congestiones, por lo que todas las actividades del comercio y la logística internacional se vieron ralentizadas y obstaculizadas.

Predicciones del Banco Mundial, estiman que la contracción del PBI mundial en 2020 podría llegar al 5,2 %, con lo cual sería la recesión más profunda en ocho décadas y casi tres veces tan pronunciada como la recesión mundial de 2009 (Banco Mundial, 2020:5).

Conforme el Barómetro sobre el Comercio de Mercancías de la OMC⁷, el índice del primer semestre fue de 84,5 puntos, situándose por debajo de la tendencia debido a las estrictas medidas de bloqueo implementadas a causa del Covid-19. Dicho índice representó 15,5 puntos por debajo del valor de referencia del índice (100), fue 18,6 puntos inferior al del mismo período del año 2019 y fue el más bajo registrado desde 2007, equiparable al punto más bajo de la crisis financiera de 2008-2009. Estos datos concuerdan con las estadísticas de la OMC, según las cuales y durante el segundo trimestre de 2020, el volumen del comercio mundial de mercancías cayó 14,3%, las exportaciones cayeron 15% y las importaciones 13,6%, con respecto al primer trimestre del mismo año⁸.

Según concluyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),

el agravamiento de la situación sanitaria y las medidas destinadas a combatirla tuvieron un impacto negativo muy importante sobre el nivel de actividad a nivel mundial y en las economías de América Latina, en particular. El FMI estima que, en 2020, la producción de bienes y servicios finales a nivel mundial disminuiría 4,9% mientras que en América Latina y el Caribe, el descenso sería de 9,4% (ALADI, 2020:12).

A partir de estas repercusiones que las medidas implementadas generaron en el comercio internacional y según informa el Banco Mundial,

⁶ De acuerdo con la OMS, la cuarentena significa restringir las actividades o separar a las personas que no están enfermas pero que pueden haber estado expuestas a la COVID-19. El objetivo es prevenir la propagación de la enfermedad en el momento en que las personas empiezan a presentar síntomas. El aislamiento significa separar a las personas que están enfermas con síntomas de COVID-19 y pueden ser contagiosas para prevenir la propagación de la enfermedad. El distanciamiento físico significa estar físicamente separado. La OMS recomienda mantener una distancia de al menos un metro con los demás. Es una medida general que todas las personas deberían adoptar incluso si se encuentran bien y no han tenido una exposición conocida a la COVID-19.

⁷ El barómetro de la OMC es un indicador desarrollado por la organización cuyo fin es proporcionar información "en tiempo real" sobre las tendencias del comercio mundial. El Barómetro sobre el Comercio de Mercancías, antes denominado Indicador de las Perspectivas del Comercio Mundial, es un índice que muestra los cambios del crecimiento del comercio mundial entre dos y tres meses antes que las estadísticas sobre el volumen del comercio de mercancía.

⁸ Según las estadísticas de la OMC, todas las regiones registraron descensos, aunque las exportaciones cayeron más marcadamente en América del Norte (-24,5%) mientras que las de América del Sur, Central y Asia fueron las que menos cayeron (-5,3% y -6,1%). Asia comenzó a resurgir de los bloqueos impuestos y la demanda de sus insumos aumentó. Para más detalles ver Estadísticas de la OMC, Comercio de mercaderías segundo trimestre de 2020, actualizado al 23 de septiembre. Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/merch_latest.pdf. Fecha de consulta 30 de septiembre.

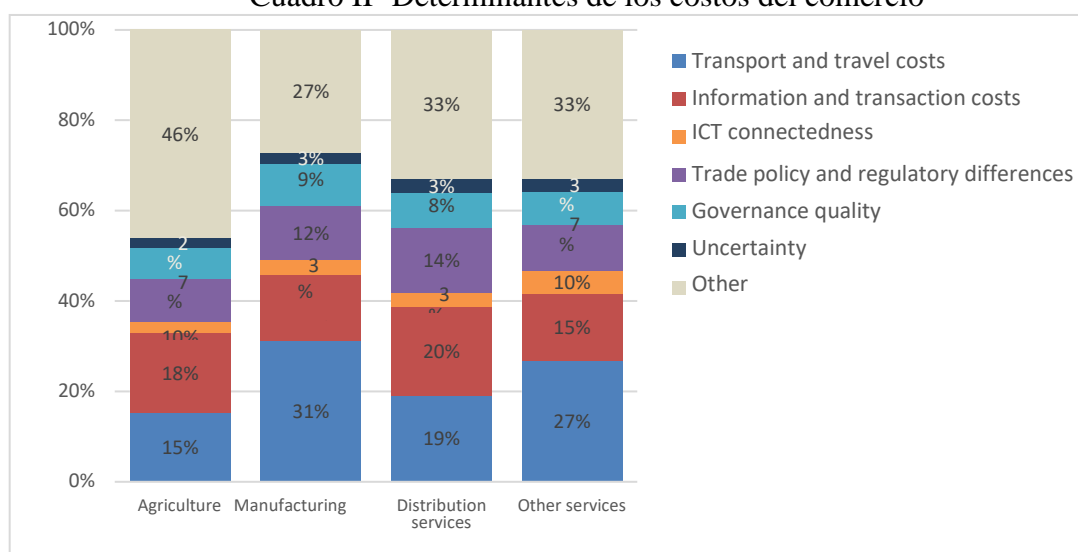
las condiciones económicas en América Latina y el Caribe han empeorado drásticamente a medida que toda la región se ha visto afectada por la pandemia. Los recientes brotes en la región se han propagado con rapidez, y el impacto económico provocado por el cierre de los negocios y las restricciones para circular a nivel nacional ha sido abrupto y grave (Banco Mundial, 2020:82).

En el caso de Argentina en particular, el Banco Mundial asevera que las estrictas medidas de atenuación del COVID-19, junto a otras como la caída de la demanda de bienes de exportación y los impactos generados por la incertidumbre de la deuda en curso, llevarían a una caída del PBI del 7,3% en 2020 (BANCO MUNDIAL, 2020:83).

2. El impacto en el transporte internacional

En referencia a la logística internacional de cargas, se generaron disrupciones en el transporte internacional de bienes, en los viajes de negocios y en la provisión de servicios portuarios, aeroportuarios, de almacenaje y de aduanas. Dichas disrupciones, elevaron los costos del transporte, golpeando directamente a las cadenas de valor globales. Como lo muestra el cuadro II, las tarifas del transporte son un elemento muy significativo de los costos de las cadenas globales de valor, por lo que todas las operaciones comerciales internacionales se vieron negativamente afectadas por la pandemia por COVID-19.

Cuadro II -Determinantes de los costos del comercio



Fuente: OMC 2020, Informe Trade costs in the time of global pandemic

Sin embargo, así como la pandemia generó disrupciones, también mostró la trascendencia de las cadenas de suministro para el abastecimiento de los productos esenciales de alimentación, higiene o salud necesarios en ese contexto, donde se pudo apreciar la importancia de garantizar la fluidez del transporte, así como la facilitación de los procedimientos en frontera para impedir retrasos y, por consiguiente, extra-costos en la provisión de estos bienes. A los fines de mitigar los efectos de estas disrupciones, la

Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), instó a los gobiernos a promover acciones para mejorar la logística diciendo que, “los responsables de la formulación de políticas deben tomar una serie de medidas para garantizar la facilitación del comercio internacional y el transporte de mercancías” (UNCTAD, 2020:1). En función de esto, la organización ha divulgado un plan de acción de diez puntos con propuestas de actividades concretas para que gobiernos y organismos internacionales logren ese objetivo. Dichos puntos son los siguientes:

1. Asegurar envíos ininterrumpidos, donde los gobiernos garanticen los servicios para que los transportistas sigan operando.
2. Mantener los puertos abiertos, con medidas adoptadas por los gobiernos que garanticen la implementación de medidas de salud.
3. Proteger el comercio internacional de bienes críticos y acelerar las gestiones aduaneras y la facilitación del comercio.
4. Facilitar el transporte transfronterizo, de camiones, trenes, aviones y sus trabajadores que deben cruzar la frontera para mantener en funcionamiento las cadenas de suministros.
5. Garantizar el derecho a tránsito, a los países sin litoral y de tránsito que necesitan mantener la salida al mar.
6. Salvaguardar la transparencia y la información actualizada.
7. Operar sin papel, para evitar el contacto físico entre personas, incrementando los procesos vía electrónica.
8. Abordar rápidamente los problemas legales derivados de la pandemia, como retrasos, fallas en el desempeño, responsabilidad por incumplimiento de contratos y otros que están generando conflictos entre partes del comercio.
9. Proteger a transportistas y proveedores de servicios por igual, ya que las medidas de emergencia económica y protección social deben incluir a la industria logística internacional entre sus prioridades.
10. Priorizar la asistencia técnica con inversiones en infraestructura, capacidades humanas, institucionales y tecnológicas.

Si bien, todos los modos de transportes se han visto negativamente afectados por el COVID-19, los efectos no fueron iguales para todos, por lo que realizaremos un breve recorrido por las consecuencias en el modo aéreo y acuático, dos de los modos que, tanto por la amplitud de su alcance, como por su participación en el comercio internacional, sufrieron un mayor impacto.

3. El transporte aéreo

Este tipo de transporte ha sido el que ha sufrido los efectos del Covid-19 con mayor severidad. Habitualmente y sobre todo antes de la irrupción del virus, la carga aérea se realizaba principalmente adaptándose a la disponibilidad de rutas y bodegas en aviones de pasajeros o mixtos, los cuales representan el 92% de la flota mundial, según

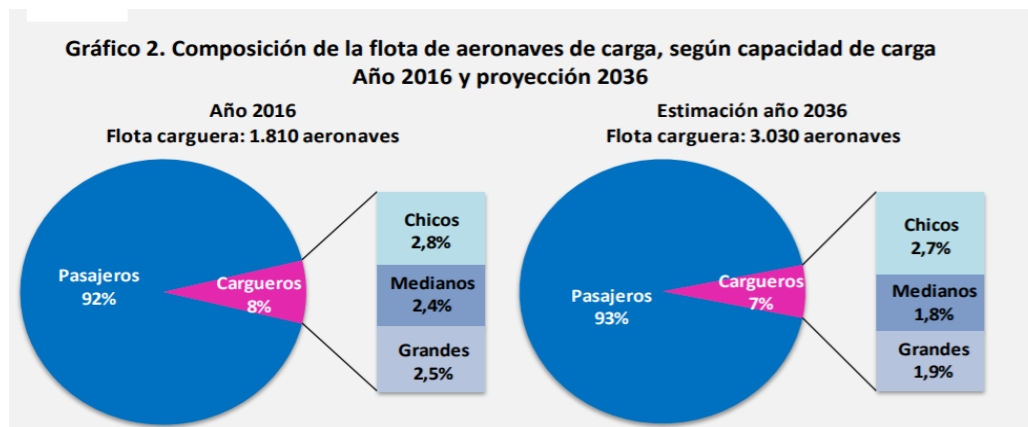
muestra el cuadro III y transportan más del 50% de la carga⁹. Como se puede apreciar, en la vía aérea y tal como sostiene Cabrera Cánovas,

la mayor parte de la mercancía se transporta en aviones de línea regular de pasajeros (negocio principal de las aerolíneas más grandes). Por consiguiente, la oferta de espacio para carga y todos los demás aspectos de la oferta de transporte de mercancías vienen condicionados principalmente por la demanda del tráfico de pasajeros (Cabrera Canovas, 2016:9).

Los bloqueos en frontera y las fuertes restricciones a los viajes del comienzo de la pandemia, dieron lugar a que las aerolíneas sacaran de circulación la mayoría de los aviones de pasajeros, inactivando ese tipo de vuelos y quedando para las mercaderías únicamente la opción de aviones cargueros, que constituyen solo el 8% de la flota total de aeronaves. Dicha flota no solo es mucho menor que la de pasajeros, sino que está en descenso como muestra el cuadro III, por lo que esa falta de vuelos generó congestiones en los pocos cargueros y, ante la menor oferta de espacio, las tarifas subieron. Así, tal como lo afirma la Asociación Internacional del Transporte aéreo (IATA),

la capacidad de bodega en los mercados internacionales de carga se contrajo un 70% interanual en junio a raíz de la interrupción del transporte aéreo de pasajeros durante la crisis sanitaria por COVID-19, algo que fue solo parcialmente compensado por un aumento del 28,8% en la capacidad a través de un mayor uso de aviones cargueros para transportar los insumos médicos necesarios para el hacer frente a dicha crisis (IATA, 2020a: 1).

Cuadro III



Fuente: Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Microeconómica en base a datos de Boeing

En función de lo anterior, al finalizar el primer semestre de 2020, la IATA manifestó que

⁹ Para más detalles sobre las características de la carga aérea, tipos de aviones y flotas ver Informes de cadenas de valor, transporte aéreo de cargas de la Subsecretaría de Programación Microeconómica de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda, Año 3 N° 36, marzo de 2018.

uno de los mayores desafíos sigue siendo satisfacer la demanda de carga aérea con una capacidad muy reducida de aviones. Mientras que los vuelos de pasajeros no vuelvan a la normalidad y la flota de aviones de ese tipo continúe permaneciendo en tierra con las fronteras restringidas o cerradas, la capacidad de la carga aérea para mantener la economía mundial en movimiento utilizando sólo el bajo porcentaje de aviones cargueros, se verá desafiada (IATA, 2020b:1).

Si bien muchos gobiernos implementaron variadas medidas para mantener el flujo del comercio¹⁰, no lograron modificar las graves perturbaciones que las restricciones de viaje tuvieron sobre este tipo de transporte. Las compañías aéreas comenzaron a enfrentar graves problemas financieros por tener la mayor parte de su flota en tierra y la industria se fue debilitando.

El período invernal en el hemisferio norte es tradicionalmente menos rentable para las aerolíneas por la menor cantidad de viajes que realizan las personas, por lo que estos transportistas habitualmente dependen de los fuertes ingresos del verano para afrontar los costos del invierno. Dado que el COVID-19 se extendió en dicho hemisferio durante la primavera y verano, el sector no pudo recuperar sus pérdidas. Tal como afirma Fickling (2020), de las ganancias de la industria aérea del hemisferio norte, generalmente el 40% se obtienen en el tercer trimestre calendario, ya que el aumento en los viajes brinda a las aerolíneas la oportunidad de obtener ingresos que cubren sus costos de funcionamiento del resto del año. Con todo este escenario y según proyecciones de la IATA realizadas en junio del 2020, las aerolíneas registrarían al finalizar el año 2020 pérdidas de más de 84 mil millones de dólares, por lo que el apoyo financiero de los gobiernos es considerado fundamental para mantener al sector (IATA, 2020c:1). Esta situación irregular, dio como resultado un aumento generalizado de costos aéreos y, la característica de internacionalidad propia de este modo de transporte, provocó que dichos aumentos se extendieran globalmente, afectando también a la logística de las exportaciones argentinas que se realizan por esta vía¹¹. Según informa la OMC, dada la reducción de la capacidad mundial de carga aérea, si bien algunas aerolíneas mantuvieron sus vuelos de pasajeros solo para transportar cargas, los precios pasaron a ser históricamente altos (OMC, 2020:5).

Algunos datos nos muestran el desempeño del transporte aéreo al finalizar el primer semestre de 2020. A nivel global, la carga aérea medida en cantidad de toneladas-kilómetros (CTK) cayó 13,5% interanual en julio, el cual fue el descenso más lento desde febrero, cuando el COVID-19 todavía estaba impactando mayormente en Asia, un importante demandante de transporte de carga por esta vía.

Para el caso de América Latina y como muestra el cuadro IV, el volumen de carga aérea internacional bajó el 32,1% interanual en julio, una caída mayor a la

¹⁰ Entre las medidas adoptadas podemos mencionar subsidios, créditos blandos, plazos de espera para el pago de impuestos, congelamiento de tarifas de servicios públicos, otras. Para conocer algunas de las medidas adoptadas por el gobierno de Argentina en particular ver Ministerio de Economía “Medidas económicas COVID-19” en <https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-COVID19>.

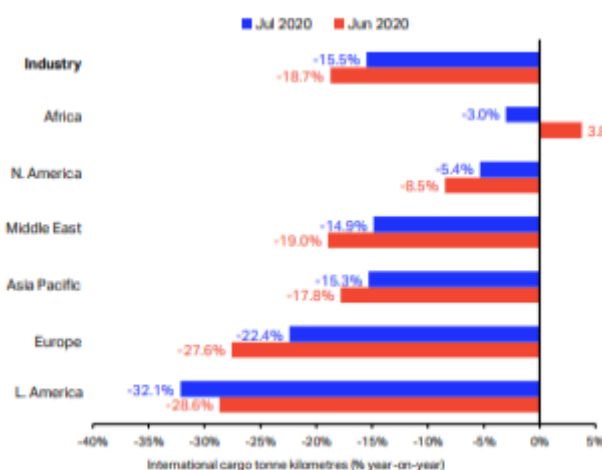
¹¹ Como referencia, una tarifa aérea para carga general desde Milán, Italia a Buenos Aires, Argentina, para cargas de más de 100 kgs, en noviembre de 2019 oscilaba entre Eur 1,85 a 3 x KG según la aerolínea, mientras que, en junio de 2020, oscilaba entre Eur 5,25 y 9 x KG. Información brindada por el agente de carga internacional Transmodal Worldwide Logistics en base a datos de Iberia, Lufthansa, Air Europa, Turkish Airlines y Alitalia.



experimentada en junio, que fue de un 28,6%. Si bien dicha caída fue consecuencia de las restricciones de la pandemia, también es menester destacar que existieron otros factores que ejercieron influencia y, tal como informa la IATA, la crisis preexistente en los mercados latinoamericanos más grandes de carga aérea, como es el caso de Brasil y de México, importantes exportadores de bienes de mayor valor agregado especialmente aptos para esta vía, tuvo su aporte (IATA, 2020d:3).

Según Euronews, las previsiones de recuperación del sector serán recién para el año 2024, donde se alcanzarían los niveles previos a la crisis del Covid-19. Si bien el movimiento aéreo doméstico y regional evolucionó más favorablemente que el de largo alcance, igualmente tiene previsiones de volver a los niveles de 2019 recién en el año 2023. A pesar de que, debido a la pandemia, en el primer semestre se observaron oportunidades de transporte por esta vía para los productos de protección frente al COVID-19 -donde muchos aviones de pasajeros fueron transformados en aviones cargueros- dicha demanda se estabilizó y no fue suficiente para mantener los niveles de vuelos necesarios para las compañías. Además, la carga aérea de otros bienes de consumo no logró, durante el primer semestre, volver a sus niveles habituales, ya que los exportadores o importadores prefirieron el transporte marítimo o ferroviario al transporte aéreo por sus costos en momentos de crisis generalizada (EURONEWS, 2020:1).

Cuadro IV



Fuente: IATA, estadísticas mensuales

4. El transporte marítimo de contenedores

Con respecto al modo acuático, se trata del transporte de mayor uso en el mundo, donde más del 80% de los productos circulan utilizando buques. Como sostiene la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “el transporte marítimo sigue siendo la espina dorsal del comercio globalizado y la cadena de suministro del sector manufacturero, ya que más de cuatro quintas partes del comercio mundial de mercancías por volumen se mueven por mar”, por lo que, cualquier disrupción dentro del sector, influye considerablemente sobre el comercio internacional (UNCTAD, 2019:4).

Como en el resto de las actividades comerciales, a partir de la pandemia por

COVID-19, tanto las empresas marítimas, como las terminales portuarias y las aduanas que ejercen el control dentro de ellas, operaron con *staff* limitado, tanto por razones de enfermedad, como por problemas para que el mismo llegara a sus lugares de trabajo por las restricciones impuestas por los gobiernos en el transporte público de pasajeros. Incluso en ciertos casos, las medidas incluyeron el cierre completo de edificios de oficinas o restricciones en los horarios de trabajo, como forma preventiva contra la propagación del virus. Si bien muchas empresas implementaron el trabajo remoto, las restricciones mencionadas afectaron el normal funcionamiento del sector, con retraso en la confección, presentación y/o entrega de documentación de embarques, perturbando la logística en los puertos de carga, descarga y transbordo. Las terminales portuarias, fundamentalmente con los contenedores refrigerados, comenzaron a congestionarse por la alta utilización de la capacidad de este tipo de equipos esperando en los puertos. Según informaban las líneas marítimas, a raíz de estas congestiones, muchos contenedores debieron ser desviados a puertos alternativos para descomprimir aquellas terminales que excedían su capacidad, y si bien dichas líneas en muchos casos extendieron el plazo libre de demoras de los equipos, no sucedió lo mismo con el costo del almacenaje en las terminales, por lo que dicha congestión generó importantes extra-costos a exportadores e importadores¹². Asimismo, y sobre todo a comienzos de la pandemia cuando existía poca legislación sobre las acciones permitidas, condicionadas o restringidas, algunas terminales portuarias establecieron limitaciones al arribo de buques que habían transitado por puertos muy afectados por Covid-19, generándose así más congestión en aquellas que no establecían tales restricciones.

A partir de todo lo anterior, los incrementos de precios de fletes han caracterizado al primer semestre, en el cual se registraron aumentos de hasta el 80% al finalizar dicho período, con respecto a los valores existentes en enero de 2020. Dichos aumentos se originaron, en parte, por las restricciones y disminución de operaciones debido al Covid-19 ya mencionadas, pero, por otro lado, también se debieron a la singular concentración de la industria naviera, donde los transportistas, ante la caída de la demanda, eliminaron rutas con el objetivo de reducir costos operativos y esa falta de oferta, elevó los precios. En los últimos años, la concentración de esta industria se fue acentuando a través de un proceso de fusiones que aumentó el poder sobre las reglas del mercado.

¹² El 24 de febrero, las líneas marítimas informaron la implementación de un Recargo por congestión en puertos de Shanghai y Xingang, China, para contenedores refrigerados alegando que, debido a prolongación de la extensión del Año Nuevo Lunar por COVID-19, la congestión de las terminales para contenedores refrigerados había alcanzado niveles críticos en las terminales de Shanghai y Xingang. Como resultado de la escasez de enchufes para refrigeración, se veían obligados a desviar la carga refrigerada de importación a puertos alternativos y recomendaban a sus clientes, cuando sea posible, enviar la mercadería a otros destinos chinos para evitar tal congestión. Por tanto, informaron que seguirían aceptando reservas refrigeradas a Shanghai y Xingang bajo las siguientes condiciones:

- 1) La carga que llegue a los puertos de Shanghai y Xingang sería desviada a ubicaciones alternativas hasta que los puertos puedan recibir carga refrigerada nuevamente.
- 2) Para cualquier reserva en el lugar donde el contenedor no ha sido recogido antes del viernes 7 de febrero, o para nuevas reservas a partir de la misma fecha, aplicarían, a partir del viernes 7 de febrero de 2020, un recargo por congestión de USD 1,000 por contenedor para toda la carga refrigerada reservada a Shanghai y Xingang para cubrir el costo adicional del cambio de ruta.

El 26 de febrero, volvieron a informar que, debido a haber empeorado la escasez de enchufes en Shanghai y Xingang y a que también se comenzaba a manifestar el mismo problema en puertos circundantes, ampliaban el alcance del recargo por congestión también al puerto de Ningbo. La tarifa aplicable sería la misma (USD 1,000 por contenedor) y la fecha de vigencia, el 28 de febrero de 2020.



Una forma de medir el desempeño de las tarifas en este tipo de transporte es a través de las rutas que cubren las corrientes comerciales entre los dos más grandes exportadores e importadores mundiales: China y Estados Unidos. En comparación con el año 2019, el volumen de carga en contenedores desde uno de los principales puertos de China, Shanghái, hasta la costa oeste de los Estados Unidos en mayo de 2020, se redujo en 10% con respecto al mismo mes del año anterior, pero se revirtió a tasas de crecimiento del 2.8% y 1.9% respectivamente en los dos meses siguientes -junio-julio-, mientras que los contenedores que transportaban carga en la misma ruta crecieron durante el mes de julio un 4%. A los fines de evitar la caída en los fletes, las líneas marítimas gestionaron sus operaciones para evitar el exceso de capacidad y, ante la disminución de la demanda del comienzo de la pandemia, cancelaron escalas y retiraron buques de sus itinerarios, alterando con esto la frecuencia, y generando significativos aumentos¹³. Como sostienen Sánchez y Weikert, frente a la crisis originada por la pandemia en 2020, como ya había hecho en 2009, la industria del transporte marítimo tomó medidas de ajuste en cuatro esferas: 1) recorte de los costos de operación; 2) administración de la oferta efectiva, 3) reajuste de los compromisos financieros y 4) reorientación de las estrategias de mercado (Sánchez y Weikert, 2020:74). Estos ajustes se orientaron primero a disminuir las pérdidas ocasionadas por los inconvenientes generados por la pandemia, pero después, y cuando varios de dichos problemas comenzaron a subsanarse, buscaron elevar la rentabilidad de las empresas con la finalidad de preservarlas financieramente.

En cuanto al tráfico desde China hacia América Latina, las tarifas de los fletes en contenedores sufrieron, mayores descensos dado el acentuado derrumbe de la demanda por los efectos nocivos de la pandemia en la región, por lo cual, ante la caída inicial de tarifas de más del 70% a mediados del primer semestre de 2020; las líneas marítimas retiraron más buques para generar aumentos de precios que han llegado al 100% al finalizar dicho semestre, continuando mes a mes hasta superar ampliamente ese porcentaje en octubre del mismo año¹⁴. Si consideramos que la vía acuática es el principal modo de transporte en el comercio internacional y el más utilizado por los exportadores de manufacturas en Argentina, notamos el impacto negativo en los bienes de la canasta exportable, sobre todo por su baja o media sofisticación, donde el flete constituye un porcentaje más alto del valor final que en un producto de alta sofisticación¹⁵.

Conclusiones

La brecha logística entre los países con mejor desempeño y aquellos que aún permanecen lejos de la meta como Argentina, es significativa y los frágiles avances logrados fueron interrumpidos a causa del COVID-19 durante el primer semestre de 2020.

¹³ How carriers won the rates war. Splash247.com, Asia Shipping Media Pte. Ltd, Disponible en <https://splash247.com/how-carriers-won-the-rates-war/>, Singapur, 22 de septiembre de 2020.

¹⁴ Tomando como base el puerto de Ningbo en China, hasta el puerto de Buenos Aires, Argentina, una tarifa promedio para un TEU, en enero de 2020 era de USD 1900, en abril baja por la caída de demanda producto de la pandemia a USD 1450, y en junio ya con la retirada de buques de los itinerarios, sube a USD 2600, hasta llegar a USD 4500 en el segundo semestre. Información provista por el agente de carga internacional Transmodal Worldwide Logisitics en base a datos de las líneas marítimas que operan el tráfico de línea regular entre China y Argentina.

¹⁵ Según Hausmann, Hwang y Rodrick (2005), los países de ingresos más altos suelen tener una canasta de exportación integrada por productos de características más sofisticadas o de mayor complejidad tecnológica, dado que éstos cuentan con una dotación relativa superior en niveles de tecnificación, capital humano y gasto en I & D.



Reforzar las mejoras es sumamente necesario para cerrar esa brecha y esto requiere de complejos cambios, en ámbitos tanto privados como de aquellos que están bajo la órbita de las políticas públicas, como inversiones en infraestructura, servicios y facilitación del comercio a través de las aduanas.

Las medidas que afectaron el desempeño del transporte internacional de acuerdo a lo analizado han generado problemas logísticos por disminución de oferta y aumentos de tarifas, repercutiendo negativamente sobre las exportaciones, ya sea sobre la competitividad de su precio, como sobre los plazos de entrega. Así es que, en momentos en que países de la región y particularmente Argentina, necesitan imperiosamente exportar para aumentar el ingreso genuino de divisas, se enfrentan no solo con una caída de la demanda mundial de bienes producto de la pandemia, sino también a cuestiones logísticas que afectan su ya endeble competitividad. Como sostiene la CEPAL, “al menos en América Latina y Caribe, los efectos económicos de la crisis de 2008-2009 nunca se resolvieron por completo y, por lo tanto, el COVID-19 golpeó con más fuerza porque actuó sobre un cuerpo relativamente débil” (CEPAL, 2020a:1).

Por un lado, y como señala Merodio López, miembro por México del Comité Marítimo Internacional,

para que el comercio continúe durante estos tiempos críticos, es necesario mantener los buques en movimiento, los puertos abiertos y el comercio transfronterizo fluyendo, al mismo tiempo que se garantice que los organismos fronterizos puedan llevar a cabo con seguridad todos los controles necesarios (Merodio López, 2020:1).

Esto posibilitaría que el comercio siga fluyendo a través de las fronteras y con ello, los servicios de transporte necesarios para su traslado, contribuyendo a la estabilidad de precios de la logística.

Por otro lado, la pandemia deja más al descubierto la fragilidad de nuestro comercio exterior, con base en exportaciones de bienes de baja sofisticación, diferenciación, dotación de tecnología o de innovación necesarias para una mejor absorción de los aumentos de los costos logísticos. Los aumentos manifestados en el transporte internacional también atentaron contra la posibilidad de que esas mismas empresas exportadoras pudieran acceder a insumos más baratos o de mejor calidad desde proveedores externos.

Las perspectivas actuales para el sector transporte y logística son de una recuperación muy lenta. Los desafíos para revertir estos efectos son muchos y necesariamente deberán realizarse en el marco de sólidas alianzas público-privadas. Las experiencias de anteriores crisis muestran que cualquier medida o acción a adoptar, tiene mejores resultados si se implementan en forma conjunta, regional y globalmente, fundamentalmente por la alta concentración de algunos de los principales jugadores de la logística internacional como es el caso de la industria marítima, que por sí sola, puede direccionar las condiciones del mercado poniendo en jaque a exportadores e importadores. Como sostiene la CEPAL,

la colaboración y la coordinación regionales y nacionales del comercio transfronterizo son vitales durante situaciones de emergencia y crisis para garantizar el flujo ininterrumpido del comercio y el transporte, en particular para los países sin litoral y de tránsito. En este contexto, los

gobiernos deben adoptar con urgencia enfoques comunes para abordar estos problemas en toda la red global de cadenas de suministro para evitar un colapso económico generalizado. Si no se toman medidas urgentes a este respecto, la recuperación económica posterior a la pandemia puede verse seriamente obstaculizada (CEPAL, 2020b:5).

La necesaria colaboración en el corto plazo, a nivel regional y global entre actores públicos y privados vinculados a la actividad logística internacional, pondrá a prueba la solidaridad internacional y de cada uno de los prestadores de servicios relacionados, lo cual será fundamental para superar el desafío mundial sin precedentes que nos plantea el COVID-19, volver al dinamismo anterior a la pandemia y comenzar a crecer desde allí para mejorar lo que había quedado sin concluir.

Referencias Bibliográficas

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (2020), *Tendencias del Comercio* N° 2. Julio. Montevideo. Recuperado de <http://www.aladi.org/sitioaladi/documentos/tenci/InformeTendenciasdelComercio.pdf>.

BANCO MUNDIAL (2020). *Global Economic Prospects*, June. Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-1553-9. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. Recuperado de [file:///C:/Users/elsam/Downloads/9781464815539%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/elsam/Downloads/9781464815539%20(4).pdf).

CABRERA CANOVAS, A. (2016). *Transporte aéreo internacional de mercaderías*. Publicaciones ICEX. Madrid.

CEPAL (2019). *Logística para la producción, la distribución y el comercio*. Boletín FAL 369. Número 1. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44897/1/S1900719_es.pdf.

CEPAL (2020a). *Transport and trade connectivity in the age of pandemics*. 30 May 2020 to 30 December 2020. Project/Programme. Recuperado de <https://www.cepal.org/en/projects/transport-and-trade-connectivity-age-pandemics>.

CEPAL (2020b). *Logística internacional pospandemia: Análisis de la industria aérea y la de transporte marítimo de contenedores*. Boletín Marítimo y Logístico N° 72. 28 de septiembre. Nota informativa. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/notas/logistica-internacional-pospandemia-analisis-la-industria-aerea-la-transporte-maritimo>.

COUNCIL OF SUPPLY CHAIN MANAGEMENT PROFESSIONALS (2013). *Supply Chain Management Terms and Glossary*. Updated August 2013. Recuperado de https://cscmp.org/sites/default/files/user_uploads/resources/downloads/glossary-2013.pdf?utm_source=cscmpsite&utm_medium=clicklinks&utm_content=glossary&utm_campaign=GlossaryPDF.

EURONEWS (28 julio, 2020). *Global air traffic won't recover from COVID-19 until 2024, says airline body*, Recuperado de <https://www.euronews.com/2020/07/28/global-air-traffic-won-t-recover-from-covid-19-until-2024-says-airline-body>.

FICKLING, D (2020). *Winter is coming for the world's airlines and only a few may survive this crisis*, En *The Economic Times News*, 10 de octubre. Recuperado de



<https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/winter-is-coming-for-the-worlds-airlines-and-only-a-few-may-survive-this-crisis/articleshow/78585916.cms?from=mdr>.

HAUSMANN, R., HWANG, J. and RODRIK, D. (2005). What You Export Matters,. Journal of Economic Growth. Working Paper. National Bureau of Economic Research. Cambridge. December. Recuperado de https://www.nber.org/system/files/working_papers/w11905/w11905.pdf.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (2020a). La carga aérea mejora en junio, aunque a un ritmo lento. Comunicado de prensa N° 62. 28 de julio. Ginebra. Recuperado de <https://www.iata.org/contentassets/ebe05ea78fb343f3835778f5e66614bd/2020-07-28-01-sp.pdf>.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (2020b). July Air Cargo Demand Stable, Capacity Remains Constrained. Press Release N° 67. Recuperado de <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-08-31-01/>.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (2020c). Continued Government Relief Measures Needed to get Airlines through the Winter. Press Release N° 53. Recuperado de <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-06-16-01/>.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (2020d). Air Cargo Market Analysis Air cargo recovery continues amid improving economic activity. July. Recuperado de <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-freight-monthly-analysis-july-2020/>.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION -IFC- WORLD BANK (2020). The impact of COVID-19 on Logistics. June. Recuperado de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2d6ec419-41df-46c9-8b7b-96384cd36ab3/IFC-Covid19-Logistics-final_web.pdf?MOD=AJPERES&CVID=naqOED5.

MARINUCCI, E (2016). La logística y la integración a las cadenas globales de valor. Cuadernos de Política Exterior Argentina. Número 12. Julio-diciembre. Ediciones CERIR. Rosario.

MERODIO LÓPEZ, J. (2020). Retos de transporte y logística en tiempos del COVID-19. En portal Webpicking.com. Recuperado de <https://webpicking.com/retos-de-transporte-y-logistica-en-tiempos-del-covid-19/>.

OMC ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2020). Trade cost in the time of global pandemic. Ginebra, 12 de agosto. Recuperado de https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_costs_report_e.pdf.

PÉREZ G. y SÁNCHEZ, R. (2019). Logística para la producción, la distribución y el comercio. Boletín FAL 369. N.º 1. CEPAL. Santiago. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44897-logistica-la-produccion-la-distribucion-comercio>.

SÁNCHEZ R. y WEIKERT F. (2020). Logística internacional pospandemia: análisis de la industria aérea y la de transporte marítimo de contenedores. Boletín marítimo y logístico. CEPAL, Naciones Unidas 21 de septiembre. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/notas/logistica-internacional-pospandemia-analisis-la-industria-aerea-la-transporte-maritimo>.



UNCTAD - CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (2019). Informe sobre el comercio marítimo 2019. Publicación de las Naciones Unidas editada por la UNCTAD/RMT/2019. Nueva York. Recuperado de https://unctad.org/es/system/files/official-document/rmt2019_es.pdf.

UNCTAD - CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (2020). COVID-19: un plan de acción de 10 puntos para fortalecer el comercio internacional y la facilitación del transporte en tiempos de pandemia. En Resúmenes de la UNCTAD / PRESS / PB / 2020 / 3 (Nº 79). Abril. Recuperado de https://unctad.org/es/system/files/official-document/presspb2020d3_es.pdf.

Cómo citar

MARINUCCI, E. (2021). Logística y transporte internacional: la disrupción ante el COVID-19. *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 32 (Ene-Jun), 6-21



EL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO INTERNACIONAL Y LOS DESAFÍOS DE SU CATALIZACIÓN. DEBATES SOBRE LA BRECHA ENTRE NECESIDADES CLIMÁTICAS Y FINANCIAMIENTO, DE BALI (2007) A PARÍS (2015)

María Elisa Brussa*

Resumen

El cambio climático es uno de los grandes desafíos de la agenda global. Para resolver estas cuestiones, desde el Plan de Acción de Bali en 2007 se ha consolidado a nivel global una arquitectura internacional de financiamiento climático altamente compleja, multi-institucional y multi-escalar.

Aunque el sistema funciona en muchos casos, varios aspectos obstaculizan la capacidad de catalizar el volumen completo de recursos, así como la implementación eficiente del financiamiento para lograr cambios transformacionales importantes, particularmente en aquellas “áreas difíciles de mitigar”. Se sostiene así que el marco de un régimen policéntrico de la gobernanza financiera ambiental y de excesiva fragmentación organizacional e institucional del esquema de financiamiento de recursos climáticos, implica múltiples exigencias a nivel país que no necesariamente redundan en una asignación eficaz de las respuestas financieras al deterioro climático.

Para este trabajo se utilizó un método cualitativo. Para ello se recolectaron datos a través de la revisión bibliográfica de documentos y trabajos de investigación disponibles en organismos multilaterales de crédito y de organismos especializados de la cooperación ambiental internacional. Dichos datos fueron analizados mediante un análisis temático. Con este trabajo, se pretende contribuir a las discusiones sobre cooperación internacional climática.

Palabras claves: Finanzas climáticas – Cooperación internacional – Cambio climático – Gobernanza ambiental

INTERNATIONAL CLIMATE FINANCE AND THE CHALLENGES OF CATALYZING IT. DEBATES ON THE GAP BETWEEN CLIMATE NEEDS AND FINANCING, FROM BALI (2007) TO PARIS (2015)

Abstract

Climate change is one of the major challenges on the global agenda. To solve these issues, since the Bali Action Plan in 2007, a highly complex, multi-institutional and multi-scale international climate finance architecture has been consolidated at the global level.

* Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Correo electrónico: ebrusa@gmail.com.
<https://orcid.org/0000-0002-8990-8677>



Although the system works in many cases, several aspects hinder the ability to catalyse the full volume of resources, as well as the efficient implementation of financing to achieve significant transformational change, particularly in those "hard-to-mitigate areas". It is argued that the framework of a polycentric environmental financial governance regime and the excessive organisational and institutional fragmentation of the climate finance scheme implies multiple demands at the country level that do not necessarily result in an effective allocation of financial responses to climate change.

A qualitative method was used for this work. Data was collected by reviewing the bibliography of documents and research papers available from multilateral credit organizations and specialized international environmental cooperation agencies. These data were analyzed through a thematic analysis. The aim of this work is to contribute to the discussions on international cooperation on climate.

Keywords: Climate finance – International cooperation – Climate change – Environmental governance

TRABAJO RECIBIDO: 21/08/2020 - TRABAJO ACEPTADO: 15/11/2020



Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París señalan el amplio compromiso internacional sobre la importancia de abordar los desafíos climáticos como parte de un enfoque holístico para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. El acceso al financiamiento climático es esencial para fomentar un desarrollo resiliente al clima y a una economía baja en carbono.

Este trabajo busca analizar las consecuencias del aumento creciente del financiamiento climático que emergen a partir del Plan de Acción de Bali (2007) hasta su impulso definitivo en el Acuerdo de París (2015). La proliferación de fondos climáticos visto como un “mosaico de fragmentación institucional” (Biermann, Pattberg, Van Asselt & Zelli, 2009) y caracterizado por la duplicación, autoridad dispersa y regulaciones débiles (Kramarz & Park, 2016) de las finanzas climáticas, sumado al “progresivo deterioro del ambiente y la incapacidad de mejorar la vulnerabilidad climática de los países menos desarrollados y en desarrollo, refleja en cierta forma la ineficacia en la reducción de la brecha entre las necesidades climáticas y el financiamiento verde” (Lohmann, 2009:529).

Es así que, en este trabajo, se busca responder las siguientes preguntas: ¿Cuál es la relación entre los actores principales de la gobernanza ambiental y los mecanismos financieros climáticos para cumplir el Acuerdo de París y las metas de los ODS? ¿Es suficiente la arquitectura actual de financiamiento para cumplir con el Acuerdo de París? ¿Cuáles son las opciones y los límites para el manejo de la fragmentación y la falta de coordinación institucional de los recursos financieros ambientales para una gestión eficaz de la brecha entre necesidades y finanzas climáticas?

Es decir, es la fragmentación (*per se*) a nivel mundial y nacional con su superposición de áreas e inconsistencias en los procedimientos de acceso y gestión de la financiación (Amerasinghe, Thwaites, Larsen, & Ballesteros, 2017) o la falta de coordinación entre organizaciones ambientales y mecanismos financieros, regulación en la contabilidad y monitoreo de la efectividad global de las respuestas, las que obstruyen la posibilidad de pensar nuevos enfoques. Lohmann (2009:530) lo ejemplifica con

la indiferencia en la contabilidad del carbono sobre dónde o cómo se realizan los recortes de emisiones (...); su combinación de reducciones y compensaciones conduce a un conjunto de probabilidades de incertidumbre, ignorancia e indeterminación; y su enfoque para lograr la eficiencia a corto plazo obstruye el pensamiento social sobre las direcciones a largo plazo y los inconvenientes de tener que controlar los efectos geográficamente distantes.

Este trabajo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, se llevará a cabo una descripción del despliegue del financiamiento climático y de los mecanismos para su movilización e implementación, para luego abordar algunos aspectos que actúan como barreras a iniciativas eficientes y alineadas con los objetivos establecidos en el Acuerdo de París. El financiamiento climático internacional es un subconjunto de financiamiento verde que se refiere a inversiones específicamente en actividades de mitigación y adaptación al cambio climático que involucran principalmente financiamiento público y el apalancamiento de la financiación privada en los países en

desarrollo (Warren, 2019).

Es así que este artículo se introduce en el debate sobre la arquitectura de la gobernanza ambiental, que incluye el nuevo institucionalismo (Ostrom, 1990; Biermann & Pattberg, 2008; Biermann *et al.* 2009; Najam, Adil y Halle, 2010) y se vincula con debates actuales sobre la cuestión de la efectividad, legitimidad y eficiencia de los nuevos instrumentos y mecanismos de la gobernanza financiera ambiental global.

En segundo lugar, como forma de “enmarcar” (Callon, 1999) posibles modalidades de gestión de la fragmentación y de sistematizar la densidad (Barnes, 1954) y conexidad de las barreras, se exploran opciones para la gestión organizacional e institucional de la fragmentación, proponiendo algunos ejes de análisis, las Políticas y los Proyectos financieros, el Comercio Internacional climático y los Mercados Financieros Verdes, ámbitos sinérgicos y transversales a todas las etapas de implementación de los fondos climáticos.

Asimismo, los datos surgen de la revisión bibliográfica disponible de grupos económicos multilaterales como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Reporte conjunto de los Bancos multilaterales de Desarrollo y de organizaciones encargadas de monitorear los flujos de finanzas climáticas como el *Climate Policy Initiative*, así como los documentos y trabajos surgidos principalmente de las Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

1. Configuraciones del financiamiento climático

El presente apartado está dedicado a examinar las condiciones de emergencia del financiamiento climático mundial, así como los principales dispositivos financieros que se fueron constituyendo dando lugar a la actual fragmentación de la gobernanza ambiental¹ internacional. Proponemos aquí, un uso más restrictivo del término de gobernanza ambiental asociada a la definición de Young (1999:11) como “el esfuerzo combinado de regímenes internacionales y transnacionales”, que gobiernan el uso humano de los recursos naturales y los servicios ambientales y que alude a la conformación de una nueva arquitectura de gobernanza ambiental a causa de la aparición de nuevos actores, mecanismos e instrumentos con el objetivo de resolver o dar respuestas más eficaces a los problemas surgidos de las llamadas sociedades de riesgo o posmodernas (Beck, 2000).

Esta emergente gobernanza financiera ambiental se caracteriza por una creciente segmentación de diferentes capas de actores que implementan *clusters* de reglas “entre capas de autoridades supranacionales, internacionales, nacionales y subnacionales (gobernanza multinivel) y horizontalmente entre diferentes sistemas paralelos de regulación ejecutados por diferentes grupos de actores (gobernanza multipolar)” (Biermann & Pattberg, 2008:284). Es decir, un “mosaico internacional de instituciones

¹ A pesar del origen bastante reciente del término de gobernanza ambiental este concepto tiene como antecedentes los estudios de cooperación ambiental internacional de décadas anteriores, sobre la investigación de regímenes ambientales (Krasner, 1983, Mitchell, 2003). Una de las definiciones de régimen internacional es la de Krasner (1983: 2) quien propone que un “régimen internacional es un conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área de las relaciones internacionales”.



que son diferentes en su carácter (organizaciones, regímenes y normas implícitas), sus circunscripciones (públicas y privadas), y su alcance espacial (de bilateral a global), con una temática predeterminada”. (Biermann *et al.*, 2009:16).

Como motor de la configuración de este escenario, fue esencial la creciente preocupación por las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero y los impactos de estas, que culminó con el establecimiento del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC) conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y en paralelo a la conformación de una nueva racionalidad del tratamiento de la cuestión ambiental basada en la mercantilización de la atmósfera y de la naturaleza y de la concepción de “capital natural”² vinculada a la noción más conocida de Desarrollo Sostenible (Seoane, 2017).

Si nos focalizamos en las nuevas instituciones de la gobernanza ambiental, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio climático (1992) constituyó el punto de consenso de evaluaciones sobre el cambio del clima y sus fuentes antropógenas, así como el inicio de una red global de políticas ambientales ligadas a la medición de los límites de contaminación y de la obligación de financiar acciones de “adaptación”³ y “mitigación”⁴ para cumplir con los objetivos propuestos en el Acuerdo de París. Así es que “el análisis del financiamiento para enfrentar el cambio climático debe enmarcarse en los acuerdos y negociaciones internacionales para estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera y reducir la vulnerabilidad y los riesgos frente a la variabilidad climática” (Cabral y Bowling, 2014:15) así como en los nuevos actores y mecanismos que surgieron de estos.

Fue entonces bajo el paraguas de la CMNUCC, que los países del Anexo II⁵, debieron proporcionar financiamiento relacionado con el clima a los países en desarrollo. (CMNUCC, 1992:18). La CMNUCC estableció la responsabilidad financiera clara de los países ricos contaminantes, al incluirlos en dicho Anexo como responsables de financiar la descarbonización de la sociedad y la adaptación al cambio climático en los países empobrecidos.

Es a partir del Acuerdo de Kioto que el proceso global de financiarización de la crisis climática toma forma como soluciones de mercado del carbono, evidenciándose una simultaneidad en la formación de mercados de servicios ambientales y en la expansión del proceso de financiarización de las últimas décadas (Harvey, 2005). Pero es

² En este sentido, para este concepto se señalan los trabajos, particularmente de Daly (1989) que desarrolla el documento *Nuestro Futuro Común (Our Common Future)*, en inglés de 1987 de la ONU y el de Nicholas Georgescu-Roegen de 1971 que postula la perspectiva de la “bioeconomía”. (Constanza & Daly, 1992).

³ La adaptación se relaciona con iniciativas que buscan realizar ajustes en los sistemas naturales o humanos en respuesta a estímulos climáticos reales o esperados, disminuyendo así el daño que ocasionan o aprovechando sus beneficios.

⁴ La mitigación busca desarrollar medidas para reducir directamente el nivel de emisiones, además de preservar y mejorar los sumideros y reservorios de GEI.

⁵ Partes Anexo I: incluye a los países industrializados que eran miembros de la OCDE en 1992, más países con economías en transición (las Partes de EIT), incluyendo la Federación Rusa, los Estados Bálticos, y varios Estados Europeos Centrales y Occidentales. Partes Anexo II: Consiste en países del Anexo I miembros de la OCDE, sin las Partes EIT. Están obligados a brindar recursos financieros para permitir a los países en desarrollo llevar a cabo actividades para la reducción de emisiones bajo la Convención y a ayudarles a adaptarse a los efectos adversos del cambio climático. Adicionalmente, deben “tomar todos los pasos practicables” para promover el desarrollo y transferencia de tecnologías ambientalmente amigables a las Partes EIT y países en desarrollo.

con la gobernanza ambiental nacida del Acuerdo de París⁶ que se impulsan las más conocidas iniciativas multilaterales y bilaterales sobre el cambio climático, paradójicamente en sintonía con una fase de compromisos de reducciones más flexibles y voluntarias. El Acuerdo de París a través de la decisión 1/CP.21 consensuó el objetivo básico global de mantener el aumento de la temperatura media mundial debajo de 2° C con respecto a los niveles preindustriales⁷. En la práctica significó un afianzamiento de la operacionalización del desarrollo sostenible (Agenda 2030 de ODS) y de la cuantificación de los riesgos ambientales y de la reducción de emisiones de GEI como exigencia para la asignación de flujos financieros ambientales.

De la misma forma se fueron consensuando definiciones de las finanzas verdes como aquellas referidas al “financiamiento local, nacional o transnacional, proveniente de fuentes de financiamiento públicas, privadas y alternativas, que busca respaldar las acciones de mitigación y adaptación que abordarán el cambio climático” (CMNUCC, 2016). Por su parte, OCDE (2015) define las finanzas climáticas como “los flujos de capital que buscan el desarrollo bajo en carbono y resilientes al clima, los cuales pueden ser públicos o privados, concesionados y no concesionados”.

Como forma de sintetizar el entramado de la estructura de financiamiento climático y de la multiplicidad de organismos para su implementación, desarrollaremos una descripción del tratamiento de los diferentes dominios de la gobernanza ambiental global —el cambio climático, la diversidad biológica, las energías renovables— como demostración de la fragmentación institucional de los fondos ambientales o la existencia de regímenes específicos como “redes parciales” (Barnes, 1954) de dominios particulares.

Es así como en el marco de la Cumbre de la Tierra (1992), se crea la Iniciativa de las Instituciones Financieras del PNUMA, o (PNUMA-IF, o en inglés UNEP-FI) como una “plataforma de asociación entre las Naciones Unidas y el sector financiero global” (UNEP-FI, s/f; 2020). También en el marco de dicha cumbre, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que focaliza en la biodiversidad y en el enfoque por ecosistemas⁸ implementa políticas concretas de financiamiento de servicios y bienes ambientales. Enfoque que se enriquece a partir de la COP 11 (Montreal) y de la COP 13 (Bali) con la “reducción de emisiones por deforestación en países en desarrollo y acercamientos para estimular la acción sobre el tema” en el marco de la mitigación del cambio climático. En ellas nacen las iniciativas multilaterales y bilaterales de proyectos o mecanismos para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD). Para que los países se preparen en el desarrollo de mecanismos REDD, se propuso un enfoque de implementación por fases de acuerdo con

⁶ En realidad se operacionaliza en la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015) que establece el marco mundial para financiar el desarrollo después de 2015 para avanzar en la movilización de recursos financieros y técnicos para el desarrollo procedentes de un mayor número de agentes

⁷ Según lo planteado por el Panel Intergubernamental que se traslada al Acuerdo de París, para el año 2050 la temperatura media del planeta no puede aumentar más de 2 °C respecto a la temperatura de antes de la Revolución Industrial. Pero además de no superar los 2 °C, el Acuerdo fija que el aumento de temperatura debe mantenerse lo más cerca posible a 1,5 °C, para evitar los peores impactos del cambio climático. Las predicciones de los científicos del Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) apuntan a que alcanzaremos y superaremos esta temperatura entre 2030 y 2050. De ahí surge que la agenda de la Agenda Sostenible sea a 2030.

⁸ Este tópico también da lugar a otras convenciones como: la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres; la Convención de Ramsar; la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.



las condiciones específicas de cada país. En la fase inicial, conocida como REDD *readiness*, se desarrollarán las estrategias a nivel nacional. En la fase dos, se implementan las políticas y medidas que posibilitan REDD; además de que se promueve la ampliación de las inversiones. En la fase tres, los fondos y mecanismos de mercado realizarán pagos por resultados vinculados con controlar emisiones, medir, elaborar informes y verificar.

Sin embargo, es a partir de la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC que aparecen los fondos climáticos específicos dando lugar fundamentalmente a dos tipos de financiamiento climático internacional que determinan una especificidad de actores y mecanismos.

1) Financiación climática dedicada o específica: se refiere a la proporcionada por gobiernos (en su mayoría de la OCDE) en condiciones favorables y con el objetivo explícito de lograr un desarrollo resiliente bajo en carbono. Son ejemplos de los mismos los Fondos Especializados del Clima, que aparecen como vehículos de movilización de recursos de sus donantes, pero que dependen muchas veces, de otras entidades ejecutoras para desembolsar dichos fondos. Como señalamos anteriormente, estos nacen en el marco de la CMNUCC. El primero en crearse fue el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM en inglés GEF) que ejerce también como mecanismo financiero del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). A su vez, actualmente, administra el Fondo para Países menos Desarrollados (LDCF en inglés), el Fondo Especial para el Cambio Climático (SCCF en inglés) y el Fondo para la Aplicación del Protocolo de Nagoya (NPIF en inglés). En la COP16 de Cancún (2010) se estableció el Fondo Verde para el Clima. Los fondos climáticos multilaterales participaron en el financiamiento global, en 2017, con 435 millones de dólares, (88 millones menos que en 2016) siendo desplazados por la participación cada vez mayor de los Bancos Multilaterales de Crédito (CPI, 2018).

Tabla 1: Panorama de fondos multilaterales del clima

| | |
|---------------------------------------|---|
| FONDOS climáticos de la CMNUCC | Fondo de Adaptación (AF) ⁹ Fondo para los Países menos Desarrollados (LDCF) ¹⁰ Fondo Especial para el Cambio Climático (SCCF) ¹¹ Fondo Verde del Clima (GCF) ¹² Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF5/6) |
|---------------------------------------|---|

⁹ <https://www.adaptation-fund.org/apply-funding/policies-guidelines/>.

¹⁰ El Fondo para los Países menos Desarrollados (LDCF) se estableció en la (COP 7) de Marrakech (2001) El Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) administra el LDCF. El Banco Mundial actúa como el fiduciario financiero del GEF. Este fondo implementa proyectos urgentes de adaptación.

¹¹ Al igual que el LDCF, no proporciona acceso directo. Por lo tanto, las solicitudes tienen que presentarse en oficinas de gobierno en cooperación con organismos implementadores como: FAO, UNDP, bancos multilaterales de desarrollo [BMD]) que están acreditadas con el GEF.

¹² Su enfoque sectorial se basa en proyectos de acuerdo con las estrategias y planes climáticos (tales como las estrategias de desarrollo bajo en emisiones, las Acciones Nacionales de Mitigación Apropriadas [NAMA], los NAPA, los Planes Nacionales de Adaptación. Disponible en: <https://www.greenclimate.fund/about>.



| | |
|---|--|
| Instituciones financieras que no son de la CMNUCC: | <p>Programa REDD de las Naciones Unidas¹³</p> <p>Alianza Global para la Auditoría Social (GPSA) - Banco Mundial</p> <p>FCPF- Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (<i>Forest Carbon Partnership Facility</i>)– Banco Mundial</p> <p>Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) –Banco Mundial fiduciario del GEF</p> <p>Fondos de Inversión en el Clima (CIF)¹⁴. El CIF se compone de cuatro programas:</p> <ul style="list-style-type: none">· El Fondo de Tecnologías Limpias· El Programa Piloto para la Resiliencia Climática (PPCR)· El Programa para la Ampliación de Energía Renovable en Países de Bajos Ingresos (SREP)· El Programa de Inversión Forestal (FIP) <p>Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI) – BID (Banco Interamericano de Desarrollo)</p> <p><u>Banco Asiático de Desarrollo:</u></p> <p>ACEF <i>Asian Clean Energy Fund</i> (Fondo Asiático de Energía Limpia)</p> <p>ACliFF <i>Asia-Pacific Climate Finance Fund</i> (Fondo de Financiamiento para el Clima de Asia y el Pacífico)</p> <p>ADF <i>Asian Development Fund</i> (Fondo Asiático de Desarrollo)</p> <p>ADFD <i>Abu Dabi Fund for Development</i> (Fondo de Abu Dabi para el Desarrollo)</p> <p>AIF <i>ASEAN Infrastructure Fund</i> (Fondo Asiático de Infraestructura)</p> <p><u>Banco Africano de Desarrollo:</u></p> <p>ACCF <i>African Climate Change Fund</i> (Fondo Africano de Cambio Climático)</p> <p><i>African Risk Capacity</i> (Capacidad de Riesgo Africana)</p> <p>AWF <i>African Water Facility</i> (Fondo Africano del Agua)</p> <p>SEED <i>Sustainable Energy for Economic Development</i> (Energía Sostenible para el Desarrollo Económico [África]) SEFA <i>Sustainable Energy Fund for Africa</i> (Fondo de Energía Sostenible para África)</p> |
|---|--|

Fuente: Creación propia

2) Financiación del desarrollo relacionada con el clima: se refiere a la proporcionada por fuentes multilaterales y bilaterales. Estas instituciones actúan como agencias

¹³ Las organizaciones participantes de las UN actúan como agencias ejecutoras. Usualmente se solicita en una oficina del país del PNUD.

¹⁴ El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Grupo del Banco Mundial se desempeña como el fiduciario del Fondos de Inversión en el Clima (CIF).



implementadoras que a su vez pueden involucrar a otra capa de entidades receptoras. Estos diferentes niveles de capas múltiples y superpuestas resaltan la fragmentación del sector y el aumento de barreras para el acceso e implementación de los recursos financieros. Entonces cuanto más amplio sea el dominio de acción del Fondo, es más probable que implique más capas de agencias y esferas temáticas ambientales y no ambientales e instituciones asociadas así al modelo de la cebolla, dando lugar a una idea de *clustering* en base a dominios específicos según los tipos de medidas de financiamiento y de conexidad o de densidad de vínculos en base a los distintos órdenes o niveles de capas. Es así que, por ejemplo, la financiación de la adaptación utiliza para su administración las redes de organizaciones específicas de Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el PNUMA, el Programa Mundial de Alimentos (PMA). De la misma forma, los bancos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (BM), en su rol de agencia implementadora, tienen un papel importante en la inversión de fondos administrados como el Fondo para una Tecnología Limpia (CTF), el Fondo de Inversión Forestal (FIP), el Programa Piloto sobre capacidad de adaptación del Cambio Climático (PPCR) y el Programa destinado al fomento de las energías renovables (SREP). Se suman a la lista de agencias administradoras de fondos, la Corporación Andina de Fomento (CAF) como mayor financiador multilateral en infraestructura “verde” y el BID, entre otras.

En cuanto a los actores bilaterales más importantes en el marco del financiamiento climático se destaca la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Banco de Desarrollo de Alemania (KfW/GIZ), la agencia noruega (NORAD) y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). Estos últimos ejemplos indican que la financiación climática y la cooperación para el desarrollo (AOD) se desembolsan a través de canales similares y que muchas veces pueden ser indicativos de un redireccionamiento de fondos a otras prioridades de desarrollo relevantes. De hecho, existe un debate de larga data sobre si la adaptación y mitigación climáticas deben tratarse por separado a la cooperación al desarrollo o través de conceptos unificadores como "desarrollo bajo en carbono" o "desarrollo resiliente al clima" para cerrar esa brecha entre ambos tipos de financiamiento.

2. Financiamiento climático versus necesidades climáticas

El alcance y la escala de los cambios necesarios para que las economías y las sociedades logren una resiliencia baja en carbono son inmensos y requieren una transformación sustancial de las economías involucradas. Ejemplo de esto último es el compromiso de movilizar conjuntamente USD 100 mil millones por año en flujos internacionales de financiamiento climático a países en desarrollo (OCDE, 2015). Si bien la financiación climática alcanzó niveles récord, la acción aún está muy por debajo de lo que se necesita en un escenario de 1.5 ° C. Dicha constatación hizo que se desarrollara el concepto de “presupuesto de carbono”, que no es más que la cantidad de emisiones de dióxido de carbono que podemos emitir mientras todavía tenemos una posibilidad de limitar el aumento de la temperatura global a 2 grados por encima de los niveles preindustriales.

En la relación entre los componentes de ambiente y finanzas, el elemento que adquiere mayor importancia es el cambio climático, es decir, el calentamiento global asociado a costos impuestos a las futuras generaciones. Para resolver esta paradoja y,



especialmente, para establecer los incentivos apropiados, los mercados financieros aparecieron como instrumentos para valorar (en el sentido de estimar el valor económico y financiero) los objetivos y compromisos acordados en la Cumbre de París. Es así como la relación entre medio ambiente y finanzas se ve reflejada en la utilización de diferentes metodologías para la tipificación de riesgos climáticos y la cuantificación de las necesidades climáticas, es decir, los recursos necesarios para abordar la mitigación y adaptación al cambio climático como las que recomienda el grupo de trabajo (TCFD, o *Task Force on Climate-related Financial Disclosure*) del mencionado FSB. Sin tomar en cuenta los riesgos físicos y fiduciarios, se puede medir el riesgo en transición y estimarlo en un aproximado de inversión requerida para lograr el rango de transición bajo en carbono en USD 1.6 billones a USD 3.8 billones anuales entre 2016 y 2050, solo para inversiones en el sistema de energía del lado del suministro (IPCC, 2018). En esta misma dirección de identificar activos e identificar sus riesgos de transición es que se llevan a cabo mediciones del grado de exposición de mercados que basan su modelo de negocio en recursos energéticos fósiles. A nivel mundial, estos cambios de transición prevén una reducción de las inversiones en combustibles fósiles en aproximadamente un 30% y una ampliación de las inversiones en eficiencia energética y generación de energía baja en carbono, incluidas las energías renovables, en aproximadamente el mismo porcentaje. Actualmente las iniciativas de mitigación¹⁵ se llevan el 94% del financiamiento y el resto va a la adaptación¹⁶. El 65% de estos proyectos están destinados al sector energético, en especial los de ahorro y eficiencia de energía y energías renovables (CPI, 2018).

Se estima que el financiamiento de países pertenecientes a la OCDE hacia los países en desarrollo es de aproximadamente USD 356 mil millones (promedio anual 2017-2018). Estos números incluyen el financiamiento climático privado, la financiación climática pública nacional y la financiación climática pública internacional y representa menos del 10% de las necesidades totales de inversión. Esto significa que alrededor del 90% de las inversiones habituales, aún se desarrollan, sin contemplar el desarrollo relacionado con el clima.

El eje central de la gestión del financiamiento climático es el vínculo entre el nivel de emisiones y las diferentes estrategias de contabilidad verde, es decir, en relación con los riesgos del cambio climático y la huella de carbono y los compromisos con objetivos cuantificables de reducción de la exposición a activos causantes de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

A la vez, este vínculo entre el grado de responsabilidad de emisiones y su correlato en el financiamiento adquiere otra perspectiva a partir del binomio ambiente/geopolítica. Es así que el monitoreo de los flujos financieros según el nivel de emisiones por regiones presenta una gran asimetría entre emisiones y la vulnerabilidad de los impactos climáticos. En el caso de América Latina y el Caribe, las emisiones totales representan solo el 8,3% de las emisiones mundiales, pero, al mismo tiempo, la región es particularmente vulnerable al impacto del cambio climático¹⁷ debido a sus características

¹⁵ El financiamiento orientado a la mitigación se orienta a promover la eficiencia energética, el desarrollo de energías renovables, la preservación de los bosques o infraestructura urbana sostenible.

¹⁶ La financiación orientada a la adaptación puede incluir inversiones en infraestructura para reducir riesgos de desastres o apoyo financiero para desarrollo agrícola o actividades de gestión del agua.

¹⁷ Al mismo tiempo que se siguen sosteniendo los mismos patrones de inserción asimétrica internacional como países productores y exportadores de productos primarios, a la vez la agricultura es una de las actividades que podría sufrir impactos directos a causa del cambio climático, por el aumento de la

geográficas, climáticas, socioeconómicas y demográficas (CEPAL, 2015). El tema de las responsabilidades del consumo y de las emisiones sumado a la escasez o disponibilidad de recursos naturales termina conformando lo que se llama una “ambientalización de la geopolítica” (Nogué Font y Vicente Rufí, 2001: 200), o “geopolítica del ambiente” (Estenssoro Saavedra, 2013) que determina de cierta forma la orientación de las políticas de mitigación, adaptación o conservación por parte de los países receptores de fondos y condiciona el destino y en el volumen de los flujos de financiamiento de políticas.

En el espacio regional latinoamericano los flujos financieros climáticos alcanzaron un promedio anual de USD 20.500 millones entre 2013 y 2017 (CEPAL, 2019). Contrario a la tendencia mundial, el flujo de estos recursos ha sido creciente en la región, concentrando el 9% del financiamiento total. El financiamiento para el clima en América Latina está muy concentrado, y Brasil y México reciben casi la mitad de los fondos para la región. La ausencia de criterios de asignación a nivel global y la multiplicidad de factores para su acceso contribuye a una sobrerrepresentación de actores financieros en determinados países y sectores y subrepresentación en otros. Por ejemplo, las actividades de mitigación, como la protección de los bosques y la reforestación, reciben seis veces más fondos que las actividades de adaptación de los fondos multilaterales para el clima, con USD 3200 millones y USD 500 millones respectivamente. En cuanto a tipo de políticas financiadas en la región, la adaptación ha recibido en: política ambiental y gestión administrativa (25%), prevención de desastres (24%), agua y saneamiento (22%) y agricultura (8%). En mitigación (general) los sectores más relevantes han sido generación de energía y fuentes renovables (40%), eficiencia energética (11%) y transporte y almacenamiento (25%).

3. Gestionar la coordinación de las finanzas climáticas

La coordinación del diseño y planificación del financiamiento internacional es necesario para impulsar y lograr catalizar tanto en volumen como en eficacia el financiamiento climático internacional y generar una verdadera transformación de las economías y de las políticas climáticas nacionales. Pero también se requiere una mayor comprensión de las políticas de transición y sus dimensiones políticas, sociales y económicas y cuáles son los impactos en cada una de ellas.

Hay un incipiente número de estudios que se están dedicando a analizar las características emergentes de la estructura de gestión del financiamiento climático para maximizar el impacto transformador de las finanzas sostenibles. Es así que a través de la descripción de la emergencia de la gobernanza financiera climática podemos visibilizar sus principales características como los diversos enfoques epistemológicos producto del grado de riqueza y diversidad conceptual, el problema de la estructura de las instituciones, los marcos estáticos y normalizadores del acceso metodológico.

Como ya hemos señalado, la falta de la coordinación institucional del financiamiento climático puede producirse tanto horizontalmente (entre unidades

temperatura y la variabilidad de la precipitación que afectan el rendimiento de los cultivos, el ingreso agrícola y la producción de autoconsumo, lo que generaría fuertes presiones sobre la disponibilidad y los precios de los productos agrícolas (Mendelsohn, Dinar & Sanghi, 2001). Irónicamente, este sector también es uno de los mayores contribuyentes al cambio climático, con una participación del 11% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.

subnacionales) como verticalmente (entre entidades internacionales, nacionales y subnacionales) (Nakhooda y Jha, 2014) y en el transcurso de las diferentes etapas: movilización y contabilidad, la arquitectura de fondos, asignación y canales de entrega.

En primer lugar, se hace evidente el desacuerdo sobre quién debería controlar estos fondos en torno a la discusión sobre las teorías de las relaciones internacionales acerca de estructuras policéntricas (Ostrom 2010) o centralizadas, ejemplo que se refleja en la cantidad de fondos por fuera de la estructura de la CMNUCC, que a la vez no son fondos dedicados exclusivamente al clima¹⁸, lo que puede definirse “como conjunto de regímenes específicos” (Keohane & Victor, 2011:7) o regímenes específicos según las categorías principales de financiación climática: mitigación o adaptación. Ambas categorías no solo difieren en sus objetivos sino también en el tipo de características y el énfasis diferenciado de la financiación que promueven. La financiación de la mitigación busca contribuir al objetivo de reducir las emisiones globales, mientras que la financiación de la adaptación se centra en la gestión localizada de los efectos del cambio climático. El financiamiento de la mitigación comúnmente involucra el uso de préstamos y presenta un mayor potencial para la participación del sector privado, mientras que la adaptación se desembolsa generalmente en forma de subvenciones y ha tenido dificultades para atraer la participación del sector privado (Locatelli, Fedele, Fayolle & Baglee, 2016). Como resultado, los países receptores condicionados por la especificidad de las categorías de movilización de recursos financieros fueron diagramando planificaciones del financiamiento recurrentes y homogéneas, por sectores como las NDS (en inglés, National Development Strategy) o Estrategias Nacionales de Desarrollo o las Políticas Nacionales de Cambio Climático (PNCC).

Si bien dichas estrategias buscan producir un mayor ordenamiento de metodologías para la movilización de fondos específicos, vinculadas primordialmente al ciclo actual de NDC, no se evidencian prácticas existentes de vinculación estratégica de problemas a través de diferentes tipos de actores para maximizar sus intereses en un entorno fragmentado de mecanismos institucionales que permitan operativizar los objetivos propuestos.

En cuanto a la contabilidad, parecen necesarias definiciones más estandarizadas del financiamiento climático como una forma de monitorear la movilización de recursos (Roberts & Weikmans, 2017). Una modalidad utilizada es contar con un Sistema de Financiamiento Climático Nacional como alternativa viable para facilitar el seguimiento y la contabilidad, es decir, conocer en qué actividades están siendo utilizados los recursos existentes sobre cambio climático.

En este sentido, la CEPAL (Cabral y Bowling, 2014), advierte la dificultad de obtener información pública con respecto a los flujos climáticos que sean relevados específicamente por los países, y que no se cuente solo con aquella otorgada por los bancos de desarrollo. Muchos presupuestos nacionales no contemplan ni siquiera un apartado para procesarla. Es notable como el seguimiento del financiamiento climático de un país determinado muchas veces aparece condicionado a los datos de los bancos multilaterales de crédito (principales agencias implementadoras de la región), los cuales

¹⁸ El campo de la financiación climática, como campo de poder estratégico se ha desarrollado a partir de regímenes ambientales internacionales específicos separados de la cooperación al desarrollo de los que provienen los fondos de los bancos multilaterales de crédito por ejemplo. Por lo tanto, son campos que no han estado integrados, lo que agrega más confusión a un panorama ya de por sí fragmentado de las finanzas sostenibles.



a su vez cuentan con criterios diferenciados de contabilidad de las líneas temáticas que cada uno desarrolla. En algunos casos, el criterio de la financiación de proyectos es el cambio climático como objetivo principal y en otros el criterio es el proyecto donde la finalidad principal es otra, pero tienen componentes ambientales o son diseñados como proyectos multifocales, sinérgicos tanto con las medidas de mitigación como de adaptación, tal es el caso de los proyectos de infraestructura y saneamiento o en transporte público.

En esta misma etapa de contabilidad verde, muchos países han introducido en su sistema de planificación indicadores y metas para la evaluación de los objetivos específicos que considera el país. Pero es un esquema preliminar a un sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV) de las finanzas climáticas para entender hacia dónde están fluyendo los recursos financieros, para qué propósito y qué tan efectivamente mitigan las emisiones de GEI y/o ayudan a contribuir a cerrar la brecha financiera de adaptación. Ampliar las redes de monitoreo significa poder cuantificar económicamente los impactos del cambio climático y la implementación de medidas de adaptación necesarias. Recientes estudios (Glemarec, 2011; OCDE, 2018; Daly, 1989) vienen promoviendo la implementación de Metodologías de Seguimiento de finanzas climáticas (MDB).

En lo que respecta a la asignación, no existe una coordinación general sino un sistema de autocontrol donde los fondos van analizando donde se están realizando las asignaciones de otros fondos para así ir revisando sus propias asignaciones. La creación del Comité Permanente de Finanzas CMNUCC (COP16) entre sus objetivos, buscó abordar el problema de la ausencia de reglas contables acordadas internacionalmente que permitan evaluaciones generales del progreso (hacia el objetivo de movilizar conjuntamente USD 100 mil millones para 2020) y cualquier comparación significativa de desempeño entre países. Este Comité produce evaluaciones bienales de los flujos financieros basando sus datos en informes nacionales. Sin embargo, estos informes no logran superar el desnivel de datos de los informes nacionales, que ponen entredicho también los sistemas de seguimiento de finanzas climáticas, por ejemplo, el sistema de marcadores de Río¹⁹ y la de componentes climáticos²⁰.

Es por eso que varios países con el objetivo de gestionar y a la vez coordinar los criterios de asignación de la financiación climática están desarrollando mecanismos de

¹⁹ Los marcadores de Río son mecanismos de cuantificación aproximada de la financiación climática y proporcionan una indicación del grado de integración de las temáticas y objetivos climáticos en las carteras de cooperación. Tiene un sistema de puntuación de tres niveles: Principal (2) cuando el objetivo (mitigación del cambio climático o adaptación) se declara explícitamente como fundamental en el diseño de, o la motivación para, la actividad; Significativo (1) cuando el objetivo (cambio climático mitigación o adaptación) se establece explícitamente pero no es el impulsor fundamental o motivación para emprenderlo; No dirigido (0), lo que significa que la actividad fue examinada y de la cual se refleja que no apunta al objetivo (mitigación del cambio climático o adaptación) de cualquier manera significativa. (OCDE, 2018)

²⁰ La metodología de marcadores climáticos OCDE-CAD hace hincapié en los componentes climáticos y es implementado principalmente por los bancos multilaterales de desarrollo. La metodología identifica los componentes de un proyecto que contribuye directamente o promueven la adaptación y / o mitigación. Es una medida esencialmente cuantitativa. Los componentes se calculan de acuerdo con la articulación de la Metodología para el seguimiento de las finanzas (MDB) de mitigación climática y de la Metodología para el seguimiento de Finanzas (MDB) de Adaptación del clima. Las definiciones MDB y los marcadores de Río de mitigación y adaptación al cambio climático pueden usarse conjuntamente (OCDE, 2018).



coordinación institucionalizados. El enfoque de agrupamiento²¹ se basa en el supuesto de que el número actual de instituciones ambientales internacionales es demasiado grande para ser posiblemente eficiente a nivel de la gestión nacional del financiamiento. Tales medidas podrían incluir agrupar operaciones y presupuestos; para coordinar o mejorar la transparencia y la participación para minimizar la superposición y la fragmentación institucional (Ivanova, 2007).

La necesidad de coordinación a nivel nacional también viene impulsada desde el ámbito internacional: en primer lugar, las Medidas de Mitigación Apropriadas para Cada País (NAMA) y los *National Adaptation Program of Action* (NAPA)²² que fomentan lógicas de coordinación y de priorización de las políticas a nivel país. En segundo lugar, para el acceso eficiente a los recursos internacionales que están disponibles se vuelve prioritario algún tipo de mecanismo nacional de coordinación, como Fondos Climáticos Nacionales o Comités de Financiamiento (Nakhoda y Jha, 2014) tal es el caso de Brasil o Indonesia, útiles para agrupar financiamiento con objetivos climáticos orientados a fortalecer la etapa de movilización de los recursos y evitar la superposición. Los mecanismos formales de financiamiento climático, en muchos casos, se encuentran en el marco de un ministerio como Unidad de Financiamiento Climático o como institución transversal a varios ministerios, tal es el caso de Argentina del Gabinete de Cambio Climático (aunque incipiente en su funcionamiento) unidad especializada que centraliza los asuntos más técnicos del cambio climático.

Todo lo anterior muestra las opciones y los límites para el manejo de la fragmentación y la falta de coordinación institucional de los recursos financieros ambientales que van desde la fusión a la extinción de fondos y a la introducción de una división más clara del trabajo en términos de coordinación temática y geográfica también útil para armonizar reglas y políticas de acceso. Es claro que existe una gran superposición de los mismos intereses muchas veces en áreas geográficas y temáticas similares, generando la duplicación de las respuestas.

Callon (1999) propuso una metáfora, la de "enmarcar" (*framing*), para abrir nuevos caminos de investigación. Parafraseando a Callon (1999) se puede proceder entonces a "enmarcar" formas integrales de gestión de la fragmentación de la gobernanza financiera ambiental vista como un proceso continuo de espacios de intercambio y de acción entre diversidad de actores y de valorizaciones del capital natural así como de normas y acuerdos institucionales que permitan sistematizar las barreras u obstáculos, anteriormente señaladas, proponiendo ejes de análisis que funcionen sinérgicamente y de forma transversal en todas las etapas del financiamiento climático dentro de un contexto más amplio de la investigación sobre la complejidad social y la fragmentación institucional.

Los ejes de análisis propuestos: a) políticas ambientales y proyectos, b) comercio internacional ambiental y c) mercados financieros verdes; representan una matriz de análisis que nos ayuda a revelar indirectamente procedimientos y políticas que tienen que llevarse a cabo para hacer que todas las inversiones que tienen ser hechas sean calculables en una red (Callon, 1999). Pero también buscamos incorporar un enfoque de integración

²¹ Este enfoque, además, es un debate dado en el área internacional con el objetivo de fortalecer la gobernanza ambiental. Debate opuesto a la discusión sobre abordar el ambiente a través de una única organización. En cambio la agrupación de aumentaría la eficiencia y efectividad de los acuerdos existentes sin requerir cambios legales o administrativos de los organismos existentes.

²² NAPA identifica proyectos de adaptación prioritarios para ser implementados.



de las finanzas climáticas en todos sus aspectos: actores, productos, proyectos, comercio, políticas públicas; llevados a cabo por una multitud de prácticas de cálculo y gubernamentalidad que se originan tanto en el régimen de las relaciones internacionales como en la naturaleza.

Debajo se detallan la matriz de análisis exploratoria (con sus ejes propuestos) para pensar un nuevo enfoque de coordinación integral de las finanzas climáticas como conjunto de redes o dominios particulares con densidades específicas y con conexidades comunes. Pudiendo desarrollar un despliegue de la estrategia de financiamiento en cada uno de los ejes de acuerdo a las barreras específicas y al nivel de maduración que se presenta en cada uno. Como se detalla, el eje de Políticas y Proyectos está relativamente más desarrollado, pero a la vez es el que mayor confusión genera en las diferentes etapas de los fondos aunque es el más viable para lograr mayor efectividad para su implementación en cada país en el corto plazo.

Tabla 2: Matriz de análisis exploratoria

| | |
|---|---|
| <p>Políticas y Proyectos basados en Financiamiento (<i>Project-Based Financing</i>)</p> | <p>Principales prácticas de actuación: Financiamiento combinado para reducir y gestionar los riesgos; Gestión de los riesgos y utilidades para incrementar las oportunidades de la inversión del sector privado; Implementar políticas orientadas a la transición de economías bajas en carbono y resilientes al clima; Desarrollar políticas de transferencia de tecnología basadas en la Bioeconomía</p> <p>Barreras: Capacidad limitada para asignar recursos de manera efectiva: restricciones de capital; limitaciones en el monitoreo de impactos; brechas de información para el desarrollo de políticas; capacidad limitada para el desarrollo de políticas de financiamiento para la innovación de alto riesgo.</p> <p>Instrumentos de coordinación: Asistencia técnica para mejorar la alineación de los proyectos con los criterios de elegibilidad de los fondos, las distintas categorías de financiamiento y las estrategias nacionales de financiamiento y políticas climáticas; planificación de políticas de financiamiento como incentivos de inversión ambiental privada.</p> |
| <p>Comercio internacional climático</p> | <p>Principales Prácticas: Aplicación de barreras al carbono; liberación del comercio de bienes ambientalmente positivos; vinculación de mercados internacionalmente.</p> <p>Barreras: tarifas reducidas de utilidades; poco desarrollo de diseño de políticas específicas; incertidumbre acerca de los precios y mercados del carbono como reflejo de la economía real.</p> <p>Instrumentos de coordinación: Implementar comercio financiero para bienes y servicios orientados a economías bajas en carbono y resilientes</p> |

| | |
|-----------------------------|---|
| | al clima; Desarrollo de políticas comerciales ambientales; Vincular los mercados de exportación de bienes con los mercados de carbono. |
| Mercados Financieros verdes | <p>Principales Prácticas: Implementación de incentivos para incrementar la transición de activos ecológicos; Regulación incipiente de la integración de los riesgos climáticos al sector financiero; Implementación de impuestos al carbono;</p> <p>Barreras: Límites institucionales y restricción de capacidades; Representaciones opuestas entre las percepciones del clima y el desarrollo; Experiencia y capacidades limitadas y poco desarrolladas en el sector específico fiscal ambiental; competencia internacional en la distribución de fondos y sus consecuencias como la sobrerepresentación de sectores y países</p> <p>Instrumentos de Coordinación: asistencia técnica para la implementación de gestión del conocimiento en políticas de promoción de inversión financiera como catalización de inversiones verdes; Asistencia para la construcción de capacidades de monitoreo y verificación de la información climática.</p> |

Fuente: Creación propia

Conclusiones

A lo largo del período que se inicia con el Plan de Acción de Bali y se refuerza con el Acuerdo de París hemos descrito una serie de desplazamientos y procesos característicos para entender la dinámica institucional que juega un papel importante en la emergencia, evolución y eventual efectividad de las instituciones de la gobernanza financiera ambiental y extraer lecciones sobre las condiciones que facilitan o impiden la coordinación entre instituciones y actores.

Abordar el problema de la adaptación y la mitigación del cambio climático requerirá que se reconsideren las trayectorias de las futuras inversiones en todos los ámbitos. El debate sobre la implementación de los flujos financieros climáticos requiere la resolución de varias problemáticas producto de la fragmentación a causa de la proliferación de fondos climáticos y la superposición de áreas y temáticas; de la falta de sinergia entre políticas de mitigación, adaptación y desarrollo y, por último, la falta de coordinación horizontal para que los mismos no se conviertan en obstáculos en sí mismos para el logro de los metas del Acuerdo de París.

Para poder analizar estas problemáticas, se desarrollaron algunas dinámicas que juegan un papel importante para la implementación de opciones de financiación para la acción climática como la creación de un marco para la gestión de los flujos de los fondos climáticos, que nos permitieron hacer, además, un balance de la situación existente y de las oportunidades y responsabilidades de desarrollo y ejecución de proyectos o políticas.

Como dinámica importante hemos querido sistematizar la configuración o mapeo de las instituciones y actores que han estado involucrados en los esfuerzos para



invertir en soluciones al cambio climático como partes integrantes de la arquitectura financiera internacional, en el marco de la gobernanza ambiental.

Por otro lado, como hemos visto, el concepto de coordinación refiere a la necesidad de asegurar que las organizaciones e instituciones responsables del financiamiento climático global trabajen en conjunto y no dupliquen el trabajo de los demás ni permitan brechas en los servicios. A menudo, se entiende en ambos términos "horizontales", es decir, la coordinación entre organizaciones y programas, así como términos "verticales", conectar las agencias globales con las instituciones locales y los actores no estatales. Muchos estudios sobre cambio climático y finanzas concluyeron que una mejor coordinación entre agencias y partes interesadas nacionales es esencial si realmente se quiere desviar la inversión desde los negocios tradicionales (*business as usual*) hacia la utilización óptima de las finanzas asociadas al desarrollo compatible con el clima.

En este sentido, en un enfoque exploratorio de estrategias de coordinación horizontal y vertical, buscamos incorporar el diseño de matriz integrativa que abarque todos los aspectos de las relaciones internacionales y del ambiente para poder integrarse en el "mainstream" de políticas y decisiones de inversión de recursos ambientales y así garantizar la eficacia necesaria para cerrar la brecha existente entre finanzas y riesgos climáticos. Es así, que podemos concluir, que la eficacia para disminuir esta disparidad entre necesidades y financiamiento climático tiende a converger en la síntesis entre el resultado de estrategias de coordinación de una arquitectura fragmentada y la efectividad del monitoreo del impacto de las políticas ambientales.

Trabajar sobre diferentes aportaciones nos pueden ayudar a fomentar el debate, o buscar ampliar la gama de perspectivas y legitimidad de procesos de políticas reforzando directamente la acción coordinada para adaptarse mejor a los impactos del cambio ambiental global e investigar en qué medida las instituciones locales pueden sincronizarse con la arquitectura internacional de financiamiento climático. Es así, que a futuro se requerirán enfoques analíticos y estrategias políticas ambientales más innovadoras que nos permitan vincular en el estudio de la gobernanza ambiental global, la investigación organizacional e institucional con la preocupación central de la efectividad de las políticas ambientales y los requisitos financieros. El nuevo concepto de la "gobernanza del sistema terrestre" (Biermann, 2007) es interesante para abrirnos nuevos "marcos" de investigación. El concepto de "gobernanza del sistema terrestre" nos permitirá vincular en esta área de trabajo, los niveles globales y locales de las comunidades académicas de las ciencias naturales con el diseño y construcción de escenarios orientados por la ciencia política y relaciones internacionales.

Referencias Bibliograficas

AMERASINGHE, N., THWAITES, J, LARSEN, G. & BALLESTEROS, A., (2017). *The Future of the Funds: Exploring the Architecture of Multilateral Climate Finance*. Washington DC: World Resources Institute.

BARNES, J.A. (1954). Clase y comités en una parroquia de la isla noruega. *Relaciones Humanas*, 7 (1), 39–58.

BECK, U. (2000). *La sociedad del riesgo global*. Madrid, Siglo XXI



BIERMANN F. (2007). “Earth system governance” as a crosscutting theme of global change research. *Global Environment Change*. DOI: [10.1016/j.gloenvcha.2006.11.010](https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.11.010)

BIERMANN, F. & PATTBERG, P. (2008). Global Environmental Governance: Taking Stock, Moving Forward. *Annual Review of Environment and Resources*. DOI: [10.1146/annurev.envIRON.33.050707.085733](https://doi.org/10.1146/annurev.envIRON.33.050707.085733).

BIERMANN, F., PATTBERG, P., VAN ASSELT, H. & ZELLI, F. (2009). The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, 9 (4): 14–40.

CABRAL Y BOWLING, R. (2014). Fuentes de financiamiento para el cambio climático. Serie: Financiamiento para el Desarrollo. CEPAL, enero Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/4.r.cabral_bowling.pdf

CALLON, M. (1999). Actor network theory: The market test. En Law, J & Hassard, J. (Eds.), *Actor network theory and after*. Oxford: Blackwell, 181–195.

CEPAL (2015). La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible (LC/G.2624), Santiago, febrero.

CMNUCC (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York: ONU).

CMNUCC (2016). Standing Committee on Finance. Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report. Bonn: United Nations Framework Convention on Climate Change.

CMNUCC (2018). Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows. Comité Permanente sobre Finanzas de la CMNUCC, Bonn, Alemania. Disponible en: <https://unfccc.int/topics/climate-finance/resources/biennial-assessment-of-climate-finance>.

CONSTANZA, R. & DALY, H. (1992). Natural and sustainable development, *Revista Conservation Biology*, 6 (1), marzo (New York).

CPI CLIMATE POLICY INITIATIVE (2018). Financiamiento climático global: una visión actualizada 2018. Pdraig Oliver, Alex Clark y Chavi Meattle.

CTF (2020). CTF Semi-Annual Operational Report, Ciudad de Washington.

DALY, H. (1989). Toward a Measure of Sustainable Social Net National Product, en AHMAD, Y., EL SERAFY, S. Y LUTZ, E. (eds) *Environmental Accounting for Sustainable Development* (Banco Mundial).

ESTENSSORO SAAVEDRA, F. (2013). *La geopolítica ambiental global: el desafío del cambio climático para América latina. América Latina, Interrogantes y Perspectivas*. Toronto University Press.

GLEMAREC, Y. (2011). Catalysing Climate Finance: A Guidebook on Policy and Financing Options to Support Green, Low-Emission and Climate-Resilient Development. United Nations Development Programme, New York, NY, USA.

IPCC (2018). Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribución de los grupos de trabajo I, II, y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra, Suiza: IPCC.



IVANOVA, M. (2007). *International Environmental Governance Reform: Options and Implications*. London: Royal Institute of International Affairs.

HARVEY, D. (2005). El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión, *Revista Socialist Register*. Buenos Aires, CLACSO.

KEOHANE, R. & VICTOR, DAVID G. (2011), The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, 9 (1): 7–23.

KRAMARZ, T. & PARK, S. (2016). Accountability in Global Environmental Governance: A Meaningful Tool for Action? *Global Environmental Politics*. Instituto de Tecnología de Massachusetts, 16 (2). p.1-21.

KRASNER, S. (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press

LOCATELLI, B., FEDELE, G., FAYOLLE, V. & BAGLEE, A. (2016). Synergies between adaptation and mitigation in climate change finance. *International Journal of Climate Change Strategies and Management*. Vol. 8 N°. 1, 112-128.

LOHMANN, L. (2009). Toward a Different Debate in Environmental Accounting: The Cases of Carbon and Cost-Benefit. *Accounting, Organizations and Society*. (34), 499-534.

MENDELSON, R., DINAR, A. & SANGHI, A. (2001). The effect of development on the climate sensitivity of agriculture, *Environment and Development Economics* (6) 85-101.

MITCHELL, R.B. (2003). International environmental agreements: a survey of their features, formation, and effects. *Annu. Rev. Environ. Resour.* (28) 429–61.

NAJAM, A. y HALLE, M. (2010). Gobernanza ambiental global: el desafío de la rendición de cuentas. En *Perspectivas del desarrollo sostenible*. Boston: Universidad de Boston, Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future. Disponible en: www.iisd.org/publications/pub.aspx.

NAKHOODA, S. & JHA, V. (2014). Getting it Together: Institutional Arrangements for Coordination and Stakeholder Engagement in Climate Finance. Eschborn, Germany: GIZ.

NOGUÉ FONT, J. y VICENTE RUFÍ, J. (2001). Geopolítica, identidad y globalización. Barcelona: Ariel.

OCDE (2015). La financiación para el clima en 2013-14 y el objetivo de los 100.000 millones de dólares: Informe de la OCDE en colaboración con la Iniciativa de Política Climática, *OECD Publishing*, Paris. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264249974-es>

OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.

OSTROM, E. (2010). Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change*, 20 (4): 550–557.

ROBERTS, J.T. & WEIKMANS, R. (2017). Postface: fragmentation, failing trust and enduring tensions over what counts as climate finance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 17, p 129–13.

SEOANE, J. (2017). Las (re)configuraciones neoliberales de la cuestión ambiental: una arqueología de los documentos de Naciones Unidas sobre el ambiente 1972-2012, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, IEALC-Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, GEAL-Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe.

UNEP-FI s/f “About (UNEP-FI)”. Disponible en: <https://www.unepfi.org/about/>.

WARREN, P., 2019. The role of climate finance beyond renewables: demand-side management (DSM) and carbon capture, usage and storage (CCUS). *Clim. Policy*. DOI: 10.1080/14693062.2019.1605330.

YOUNG, O. (1999). *Governance in World Affairs*. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.

Cómo citar

BRUSSA, M. E. (2021). El financiamiento climático internacional y los desafíos de su catalización. Debates sobre la brecha entre necesidades climáticas y financiamiento, de Bali (2007) a París (2015). *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 32 (Ene-Jun), 22-41



LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Diana M. Verdiales López*

Resumen

La promulgación de la nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible suscrita en el 2015 por la mayoría de los países en el mundo marcó el inicio de una segunda etapa para continuar trabajando en la construcción del desarrollo humano sostenible, enfocado principalmente en tres dimensiones claves: social, económico y medioambiental. Tras finalizar la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) se vio la irremediable necesidad de continuar trabajando en la construcción de un mundo mejor, más equitativo, solidario y sostenible. Por ello, se desarrollaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para que “nadie se quedara atrás”. En este sentido, la Cooperación Internacional al Desarrollo española, si bien se vio afectada por la crisis económica de 2008, continúa trabajando para apoyar a aquellos países que más lo necesitan bajo proyectos de cooperación enfocados en las cuestiones relativas al medio ambiente, la diversidad cultural, el combate y erradicación de la pobreza y en las cuestiones relativas a la igualdad social y de género. Con la puesta en marcha de la Agenda 2030, España retoma su compromiso en materia de cooperación al desarrollo, sin embargo, las acciones desarrolladas hasta el momento, junto con las cuestiones económicas y sanitarias internacionales actuales, no le permiten ajustarse plenamente a los requerimientos contenidos en cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Palabras clave: Cooperación al Desarrollo – Agenda 2030 – Objetivos de Desarrollo Sostenible – Cooperación Internacional al Desarrollo española

SPANISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION WITHIN THE FRAMEWORK OF THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Abstract

The promulgation of the new Agenda for Sustainable Development signed in 2015 by most countries in the world marked the beginning of a second stage to continue working on the construction of sustainable human development, focused on three key

* Doctora en Derechos Humanos, Paz y Desarrollo Sostenible (Universidad de Valencia). Responsable de Proyectos de Investigación y Cooperación del Centro de Estudios de Iberoamérica de la Universidad Rey Juan Carlos. Este trabajo se ha realizado en el marco del Grupo de Investigación de Alto Rendimiento en Libertad, Seguridad y Ciudadanía en el Orden Internacional (INTERCIVITAS), de la Universidad Rey Juan Carlos, del cual soy miembro. Correo electrónico: diana.verdiales@urjc.es.
<https://orcid.org/0000-0003-3275-2058>



dimensions: social, economic and environmental. After the completion of the implementation of the Millennium Development Goals (2000-2015) there was an irretrievable need to continue working on building a better, more equitable, supportive and sustainable world. That is why 17 Sustainable Development Goals (SDGs) were developed so that "no one was left behind". In this regard, the Spanish International Development Cooperation, while affected by the 2008 economic crisis, continues to work to support those countries that need it most under cooperation projects focused on environmental issues, cultural diversity, combating and eradicating poverty and on issues of social and gender equality. With the launch of the 2030 Agenda, Spain resumes its commitment to development cooperation, however, the actions developed so far together with current international economic and health issues do not allow it to fully comply with the requirements contained in each of the Sustainable Development Goals.

Keywords: Development cooperation – Agenda 2030 – Sustainable Development Goals – Spanish International Development Cooperation

TRABAJO RECIBIDO: 19/10/2020 - TRABAJO ACEPTADO: 21/11/2020



Introducción

La Cooperación al Desarrollo tiene múltiples definiciones, según las necesidades y/o prioridades del propio desarrollo a través del tiempo. Podemos definirla como un conjunto de actuaciones internacionales para promover el desarrollo de los países que más lo necesitan, contribuyendo a la disminución y/o erradicación de la pobreza para promover un desarrollo humano más sostenible. Asimismo, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, define la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como “la ayuda gubernamental que promueve y respalda al desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo” (Boni, 2010). Tradicionalmente la ayuda provenía de las aportaciones de los países desarrollados, sin embargo, en los últimos años las donaciones privadas (por empresas, asociaciones, fundaciones e individuos) se ha incrementado considerablemente. Lo que conllevó a la reformulación de los estándares de medición de la AOD, sobre todo tras la constitución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los ODS incorporan en sus nuevas estrategias de desarrollo, además de los países tradicionalmente donantes, a los países receptores para que sean éstos los que contribuyan al logro de sus propios objetivos de desarrollo. Se introducen nuevos conceptos sobre los países receptores de ayuda, recalculando también el porcentaje para cada uno de ellos: 0.7% del Ingreso Nacional Bruto de la ayuda oficial al desarrollo AOD/INB para los países en desarrollo y entre 0.15 y el 0.20% para los países menos adelantados¹.

En el caso de España, recordemos que en los años 50 era un país receptor de ayuda internacional al desarrollo y es en los años 70 cuando empieza a participar en el sistema de cooperación internacional al desarrollo como un país donante. Como podremos observar en las siguientes líneas, la Cooperación Internacional al Desarrollo Española (CIDE) ha participado activamente en las estrategias de cooperación internacional desde los años ochenta, mejorando progresivamente su sistema de gestión interna, así como su sistema de evaluación de programas y proyectos. Esto último ha posibilitado ampliar las zonas geográficas con las que tradicionalmente colaboraba, así como los sectores de actuación, destacando, en los últimos años, en la defensa y cuidados medioambientales, diversidad cultural y promoción de la igualdad de género.

El propósito de este análisis es comprender cómo se ha ido consolidado la cooperación internacional al desarrollo española en el marco de una nueva agenda global de desarrollo; destacando las acciones y estrategias para dar cumplimiento a los ODS y a sus compromisos en el marco de la cooperación internacional.

¹ Según la Organización de las Naciones Unidas son 47 los países en el mundo que se consideran “países menos adelantados” tomando en consideración su renta per cápita, el capital humano y la vulnerabilidad económica. Siendo éstos, según el informe de marzo del 20108, los siguientes: Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda Vanuatu, Yemen, Zambia



1. Origen y consolidación de la Cooperación Internacional al Desarrollo española.

La Cooperación española al desarrollo ha sido, tradicionalmente, muy solidaria con las necesidades de los países que más lo requieren. Durante los años 50, era receptora de ayuda al desarrollo, incorporándose progresivamente a organismos internacionales en calidad de país donante. Siendo el año 1981 cuando España dejó de ser considerado como un país receptor de ayuda (Gómez, 2010).

A partir de los años ochenta la cooperación española al desarrollo fue tomando su curso hacia el camino de la solidaridad y el apoyo a los más desfavorecidos. En 1983, España solicitó salir de la lista de países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). A partir de ese año inicia sus primeras acciones en la cooperación internacional, creando en 1985 la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) como el primer órgano político especializado en cooperación al desarrollo, responsable de la dirección, programación, control y evaluación de la política española de cooperación al desarrollo (Gómez, 2010).

En este sentido, la Cooperación Internacional al Desarrollo española ha tenido varias etapas desde su constitución hasta su actual consolidación, entre las que destacamos a continuación:

1.-Etapa de constitución de la Cooperación Internacional al Desarrollo española. Durante la década de los ochenta y principios de los noventa, fueron constituyéndose las principales instituciones y programas de cooperación al desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico y regional, debido al destacado papel que empezaron a realizar las administraciones locales y autonómicas en la cooperación descentralizada española.

Con su incorporación a la Unión Europea, en 1986, España empieza a fortalecer sus instituciones sociales y económicas, favoreciendo la posibilidad de contar con mayores recursos para la cooperación internacional. Por lo que, podemos considerar este periodo como la etapa de constitución de la Cooperación Internacional al Desarrollo en España.

A finales de 1988, se crearon tanto la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) adscrita a la SECIPI, con el objetivo de impulsar la política de cooperación internacional española; como la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) del Gobierno de España para apoyar las estrategias de cooperación internacional.

2.-Etapa de consolidación de la Cooperación Internacional al Desarrollo española. Este período coincide con la incorporación de España en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en 1991 así como con la creación, en 1995 en Extremadura, del Consejo Asesor de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como órgano encargado de regular las ayudas al tercer mundo en materia de cooperación para el desarrollo.

Si bien durante los años ochenta se llevaron a cabo diversas manifestaciones por parte de la sociedad civil para demandar mayor participación en el ámbito de la cooperación internacional, mediante la participación activa de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), no fue hasta 1994 cuando se registraron mayores y más numerosas manifestaciones sociales para demandar una mejora en la

calidad de la cooperación, así como un incremento de la AOD hasta alcanzar el 0.7%. Dichas demandas sociales dieron como resultado la firma del “Pacto por la solidaridad” el cual dejaba de manifiesto el compromiso parlamentario para incrementar la AOD hasta aproximarse al mencionado porcentaje, así como la creación del Consejo de Cooperación para el Desarrollo (1995) con el objetivo de facilitar el diálogo entre la administración pública, las ONGD y los agentes sociales (Gómez, 2010).

Por otro lado, y tras evaluar los resultados obtenidos en el primer examen de pares² del CAD en 1994, se determinó que la planificación de la cooperación española orientada a resultados era insuficiente, que no existía un sistema de seguimiento integral y que la cultura y práctica de la evaluación era muy débil. Por ello, el gobierno de España inició una serie de acciones encaminadas a mejorar la calidad, el rigor, la transparencia y la eficacia de la cooperación española a los fines de dar respuesta a las observaciones obtenidas en dicha evaluación. Prueba de ello fue la construcción de un sistema de evaluación mediante el fortalecimiento de los recursos humanos de la OPE; el establecimiento de un presupuesto específico para la financiación de las evaluaciones; el refuerzo de la participación en eventos internacionales sobre evaluación, tales como redes y foros multilaterales en el ámbito del CAD y la Unión Europea; y sobre todo la elaboración de una Metodología de Evaluación de la Cooperación Española en 1998 así como la elaboración de un plan de evaluaciones durante ese mismo año emitiendo cuatro evaluaciones (Arguilés, 2014).

Siguiendo esta línea se promulgó, en 1998, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo bajo el Real Decreto 23/1998, cuyo propósito básico, contenido en el Artículo 1 es impulsar “procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la económica internacional” (BOE, 1998). Dicha ley enfatiza que “la política de cooperación internacional para el desarrollo responde específicamente al mandato contenido en el preámbulo de la Constitución Española de contribuir en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra” (Real Decreto 23, 1998). Asimismo, describe las modalidades bajo las cuales pueden financiarse los programas de cooperación al desarrollo, clasificándolos en bilaterales y multilaterales.

Por tanto, en la mencionada Ley se señalan los diversos órganos rectores que representan la estructura institucional de la cooperación al desarrollo, siendo éstos los siguientes: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Consejo de Cooperación al Desarrollo, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, el Consejo de Política Exterior y la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria al Exterior.

A pesar de los recién mencionados avances, a finales de los años noventa, se registró un ligero retroceso en la contribución española al desarrollo producto del

² Los exámenes de pares del CAD de la OCDE se llevan a cabo cada 4 años para evaluar la actuación del país miembro, valorando tanto la política de cooperación como su implementación.



estancamiento económico. Bajo esta situación se hizo más evidente la escasez de una cultura y práctica de evaluación de la Cooperación al Desarrollo española, así como la necesidad de implementar un Sistema de Evaluación orientado al aprendizaje en las ONGD.

3.-Etapa de expansión y modernización de la Cooperación Internacional al Desarrollo española. A principios del siglo XXI, el gobierno español realiza un gran esfuerzo por la expansión y modernización de los planes e instrumentos en materia de Cooperación Internacional al Desarrollo. En ese sentido se crean directrices nacionales bajo estrategias sectoriales regidas por el primer Plan Director de la Cooperación para el Desarrollo en 2001. De tal forma que dicha modernización, sumada al crecimiento económico sostenido, hizo posible que la participación de España en materia de Cooperación Internacional al Desarrollo se incrementara y se mantuviera estable durante la primera década del siglo XXI, jugando un papel importante en la cooperación multilateral.

Eso supuso un incremento considerable en los recursos destinados por el gobierno español para la cooperación al desarrollo hacia América Latina, pasando de 365 millones de dólares a cerca de 660 millones entre el periodo comprendido entre el 2002 y el 2006, situando a España solo por detrás de Estados Unidos en donaciones en la región. En 2007, la cooperación española logró superar los recursos destinados por Estados Unidos a la cooperación al desarrollo, alcanzando un aporte del 23% de la AOD en la región latinoamericana (Colacrai, 2010).

Parte de las acciones realizadas por el gobierno español para impulsar la política de Cooperación Internacional al Desarrollo fue la modificación, en el 2004, de la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sustituyendo la Oficina de Planificación y Evaluación por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Un año más tarde, en el 2005, y dada su importancia en materia de planificación y evaluación, dicha Subdirección fue elevada de rango a Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE).

La necesidad de España de trabajar hacia la eficacia de la Ayuda al Desarrollo manifiesta en la primera década del siglo XXI, no sólo fue una prioridad nacional, sino que respondió a una preocupación global en materia de desarrollo. Ya que, pese a las recomendaciones internacionales del CAD de mantener el porcentaje de la AOD/INB a un 0,7%, ésta había alcanzado un mínimo histórico del 0.14% en el 2014 (OXFAM y UNICEF, 2015). De ahí la necesidad de trabajar en la eficacia de la ayuda al desarrollo, incorporando mecanismos de evaluación y bajo las directrices señaladas tanto en la Declaración del Milenio (2000) y en la Declaración de París (2005), como parte de los compromisos adquiridos a nivel internacional.

Sin embargo, durante la primera década del siglo XXI la Cooperación al Desarrollo española sufrió un duro revés. Como hemos observado anteriormente durante los años 2004 al 2008 fueron buenos para la cooperación española, superando a Estados Unidos en porcentaje de la RNB destinada a la AOD. Es con la crisis del 2008 cuando el presupuesto de la cooperación española sufre una reducción del 70%³ (OXFAM y UNICEF, 2015). Aunque la caída más abrupta se registró entre el 2011 y el 2015, es

³ En el caso de los Fondos para la Ayuda Humanitaria, el presupuesto se redujo hasta un 82% entre el 2009 y el 2014, pasando de 319 millones de euros a 57 millones de euros.

necesario precisar que el descenso de la AOD española inició con la recesión económica internacional en el 2008.

A pesar de que fue una crisis económica internacional, España fue uno de los países que más disminuyó su presupuesto a la AOD. Países como Portugal, Irlanda o Reino Unido que también se vieron afectados severamente por la crisis, no disminuyeron tanto el porcentaje de la AOD como lo hizo de España. Por lo contrario, países como el Reino Unido aumentaron su contribución alcanzando el 0.7% (OCDE, 2018).

PAÍSES DONDE LA AOD COMO PORCENTAJE DE LA RNB HA DISMINUIDO SIGNIFICATIVAMENTE

| | From | Level in 2017 |
|-------------|---------------|---------------|
| Australia | 0.34% in 2011 | 0.23% |
| Austria | 0.50% in 2007 | 0.30% |
| Canada | 0.34% in 2010 | 0.26% |
| Denmark | 0.91% in 2010 | 0.72% |
| Ireland | 0.59% in 2008 | 0.30% |
| Netherlands | 0.82% in 2009 | 0.60% |
| New Zealand | 0.30% in 2008 | 0.23% |
| Portugal | 0.31% in 2011 | 0.18% |
| Spain | 0.46% in 2009 | 0.19% |

Fuente: OCDE (2018) Informe de Cooperación al Desarrollo

Una vez recuperada económicamente, España retomó su compromiso con la cooperación internacional para el desarrollo, incrementando hasta un 7,4% (equivalente a 2.586,56 millones de euros) de su AOD en 2019 con respecto al año anterior. Siendo la región Latinoamérica la receptora de la mayor parte de la AOD, seguida de África. Los principales proyectos de cooperación española para el desarrollo en la región Latinoamérica fueron de carácter triangular, fomentando la cooperación entre los países de la región (Colacrai, 2010).

2. La Cooperación Española al Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Una vez concluido el período de implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM (2000-2015), la comunidad internacional observó con preocupación que los resultados obtenidos en la mayoría de los países menos desarrollados presentaban grandes claroscuros, existiendo grandes disparidades entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. Positivamente se observó que la pobreza extrema se había reducido a la mitad y seguía una tendencia a la baja (CEPAL, 2016); que se había aumentado considerablemente el número de personas con acceso de agua potable; que había mejoras considerables en la reducción de los índices de mortalidad infantil y un aumento igualmente considerable de niños que asistían a las escuelas primarias. Sin embargo, también observaron con preocupación cómo aspectos como la salud materna y reproductiva continuaban siendo un importante problema, la desigualdad de género y todo lo relativo a los temas medioambientales (CEPAL, 2016).

Dado que no se obtuvieron los resultados esperados tras la implementación de los ODM, se decidió por unanimidad continuar trabajando en la construcción de una agenda de trabajo más amplia que incluyera las nuevas problemáticas que afectan a la



sociedad internacional actual. Fue por lo que se celebró en julio de 2015 la III Conferencia de Financiación del Desarrollo en Addis Abeba, para poner de manifiesto las posibles acciones que contribuyeran a mejorar la financiación de los programas al desarrollo. Dicha Conferencia impulsó la puesta en marcha de la nueva Agenda para el Desarrollo.

La nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible⁴ se creó con el objetivo de continuar avanzando hacia la construcción de un mundo más equitativo, incluyente e igualitario. La nueva Agenda (denominada Agenda 2030), se constituye de 17 ODS y 169 metas asociadas a dichos Objetivos a ser alcanzados en 2030, abarcando las dimensiones sociales, económicas y medioambientales, en todos los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

A finales del 2008 e inicios del 2009, España se vio inmersa en una crisis económica que le llevó a tomar medidas de ajuste presupuestario afectando severamente su Estado de bienestar. Esto dificultó el cumplimiento de la última fase de implementación de los ODM, ya que fue uno de los países de la OCDE con altos índices de desigualdad, aumentando considerablemente el número de personas en estado de pobreza y vulnerabilidad⁵, debido a la reducción de las prestaciones en salud, educación y, principalmente, a la alta tasa de desempleo.

Pese a ello, el gobierno español ha diseñado, en 2019, un Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030, en el cual se hace un balance sobre los resultados e indicadores de cada ODS para impulsar el desarrollo de las mismas de forma transversal con las políticas públicas del país. Entre las áreas prioritarias para la cooperación internacional al desarrollo española se señalan las siguientes: la erradicación de la pobreza; la disminución de las desigualdades; la sostenibilidad en todas sus dimensiones; el enfoque basado en Derechos Humanos, la persona, como sujeto de derechos; y el enfoque de Género.

Pese a la activa participación que está teniendo España en los foros internacionales, su aporte en la Cooperación Internacional al Desarrollo continúa siendo deficiente. Ya que, en el año 2016, un año posterior a su adhesión a la Agenda 2030, España destinaba un 0,12% de AOD de su Renta Nacional Bruta (RNB), muy lejana al 0.4% de la meta que se propuso alcanzar para 2019 (OXFAM y UNICEF, 2015). Aunque del Gobierno de Español había aumentado el presupuesto de AOD, como vemos no se logró el objetivo antes mencionado. Por otra parte, se observó que durante el periodo 2018 al 2020 no hubo ningún incremento en la AOD destinada por España, manteniendo el presupuesto en las mismas cifras durante esos dos años (Cascante, 2020). Por lo que dicha situación podría terminar afectando los compromisos españoles adquiridos con los terceros países en materia de cooperación al desarrollo.

⁴ Es necesario señalar que las bases para la construcción de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible, además de la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, fueron los tratados internacionales de Derechos humanos, la Declaración del Milenio, el documento final de la Cumbre Mundial 2005, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. AGNU, Asamblea General de Naciones Unidas. (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo. A/RES/70/1, Septuagésimo período de sesiones. Nueva York, Estados Unidos. p. 4-5.

⁵ La cifra de personas en estado de pobreza y vulnerabilidad ascendió al 29,2% en 2014, equivalente a 13,4 millones de personas (2,3 millones más que en 2008 y 6 puntos porcentuales más que la media europea).



Para avanzar en ese sentido y dar cumplimiento a la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, España creó en 2017, la figura de Embajador en Misión Especial para la Agenda 2030, mediante Consejo de Ministros. Durante este mismo año, se aprobaron dos proposiciones de Ley (PNL) para la implementación de la Agenda en España. A mediados de ese mismo año, se creó un Grupo de Alto Nivel (GAN) como el grupo de trabajo encargado de articular a todos los ministerios con el objetivo de coordinar la posición española ante los ODS. Asimismo, se realizó una propuesta de estudio para la definición de la Estrategia española con el objetivo de alcanzar los ODS. Hasta el 2017, 6 de las 17 comunidades autónomas (más 2 ciudades autónomas: Ceuta y Melilla) y 8 ayuntamientos habían tomado medidas para iniciar el proceso de inclusión de sus políticas en consonancia con los ODS. En julio de 2018, España participó en el Foro Político de Alto Nivel 2018, presentándose voluntario para el Examen Nacional (ENV)⁶ sobre los avances del país en lo relativo a los ODS. En este sentido se tiene programado trabajar en lo acordado en el Plan de Acción 2018-2020, para poder presentarse nuevamente a los ENV en el 2020, 2025 y 2030. Finalmente, el 19 de junio de 2018, se creó la figura del Alto Comisionado para la Agenda 2030, como el encargado de coordinar las actuaciones de todos los actores nacionales interesados en el logro de los ODS.

Es necesario precisar que, hasta la fecha, España no ha conseguido los resultados esperados en la primera fase de implementación. La media de acciones realizadas por ODS por el gobierno español es de 30. Siendo 12 la que menos tiene (ODS 7) y 49 la que más (ODS 16). De los 17 ODS, España consigue dar un ligero cumplimiento en algunas metas de 8 de ellos⁷.

Asimismo, la implicación de España en la cooperación internacional al desarrollo recae en los compromisos internacionales adquiridos en la adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo de la Economía (OCDE); con la Agenda de Eficacia de la Ayuda, de la Declaración de París, así como de los consensos europeos hechos en la materia (Cascante, 2020).

Aunque todavía es pronto para hacer un balance de los resultados hacia el cumplimiento de la Agenda 2030, podemos decir que hasta el momento las metas a corto plazo no están teniendo los resultados esperados. Y eso puede generar un retraso en el cumplimiento a mediano y largo plazo de los mismos.

Es por ello que diversas organizaciones de la sociedad civil continúan demandando una mayor participación por parte del gobierno español para dar cumplimiento a los objetivos y metas señalados en la Agenda 2030. Organizaciones como Intermón Oxfam y Unicef España señalan que, para que España tenga un papel relevante en la contribución de la universalidad de dicha Agenda, se requiere avanzar por lo menos en cinco ámbitos de acción pública, que son: asegurar las posibilidades de recaudación

⁶ El Examen Nacional Voluntario, propuesto por Naciones Unidas, es un mecanismo de seguimiento y revisión de las estrategias de implementación de los ODS en las políticas nacionales. Mayor información: <https://www.ohchr.org/sp/Issues/SDGS/Pages/2020VoluntaryNationalReviews.aspx>

⁷ De los 17 ODS España presenta una tendencia favorable en algunas metas de 8 de éstos (2, 3, 4, 10, 12, 14, y 15). OXFAM Intermón y UNICEF Comité Español (2017), “Agenda 2030. Una oportunidad para las personas y el planeta”, Madrid, España, pp.12-15. Los porcentajes de cobertura por ODS por parte de España son los siguientes: ODS 1, 6%; ODS 2, 3%; ODS 3, 5%; ODS 4, 5%; ODS 5, 9%; ODS 6, 5%; ODS 7, 2%; ODS 8, 7%; ODS 9, 6%; ODS 10, 4%; ODS 11, 6%; ODS 12, 7%; ODS 13, 4%; ODS 14, 7%; ODS 15, 7%; ODS 16, 10% y ODS 17, 8%. GOBIERNO DE ESPAÑA (2018), “Informe de España para el Examen Nacional Voluntario 2018”. Gobierno de España, Madrid, p. 96.



progresiva del sistema fiscal; comprometerse con las iniciativas de promoción de la cooperación fiscal internacional; implicar a todos los agentes privados para favorecer un crecimiento más incluyente; apoyar a los países en desarrollo en materia de ciencia, tecnología, innovación y desarrollo para contribuir activamente a los esfuerzos internacionales de inversión en I+D+i; y participar activamente para atender a los llamados problemas sistémicos.

En ese sentido, el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 en España describe las acciones concretas que se pretenden desarrollar para avanzar hacia el cumplimiento de los ODS. Dichas acciones se enmarcan en una serie de políticas palanca⁸ o áreas prioritarias que han sido identificadas por el gobierno español, para coordinar transversalmente las acciones orientadas hacia el logro de los ODS. Siendo éstas las siguientes:

Cooperación Internacional al Desarrollo Española y los ODS.

Áreas prioritarias de Actuación

| Área Prioritaria/ Política Palanca | Propuesta |
|--|---|
| <p>1. Prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.</p> <p>ODS: 1, 2, 3, 4, 5, 10 y 11</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Luchar contra la pobreza y la desigualdad, especialmente la pobreza severa y la pobreza infantil. ● Invertir en personas, centrándose en la educación inclusiva y promoviendo un empleo adecuado. ● Mejorar la protección social a través de servicios adecuados de vivienda, sanidad, atención a las personas dependientes, servicios sociales suficientes y mantenimiento de un sistema de prestaciones sociales que eviten situaciones de necesidad. |
| <p>2. Igualdad de oportunidades: Plan Estratégico.</p> <p>ODS: 1, 4, 5, 8, 16 y 17.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Elaboración del próximo Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (PEIO) tomando en consideración los objetivos y metas señalados en el Objetivo 5 de la Agenda 2030. |

⁸ Se entiende por políticas palanca a “los programas o políticas con capacidad de impulsar un desarrollo sostenible coherente y sostenido, así como de acelerar el proceso de implementación de los ODS con mayor impacto y rapidez. GOBIERNO DE ESPAÑA (2018), “Informe de España para el Examen Nacional Voluntario 2018”. Gobierno de España, Madrid, p. 106.



| | |
|---|--|
| <p>3. La Agenda urbana española</p> <p>ODS: 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Hacer uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo. ● Prevenir y reducir los efectos del cambio climático. ● Gestionar de forma sostenible los recursos y favorecer la economía circular. ● Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible. ● Fomentar la cohesión social y buscar la equidad. ● Garantizar el acceso a la vivienda ● Otros. |
| <p>4. La Economía Circular.</p> <p>ODS: 5, 7, 8, 12, 13, 14 y 15.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Avanzar en la implementación de un modelo de desarrollo y crecimiento que permita optimizar la utilización de los recursos, materiales y productos disponibles. ● Preservar y mejorar el capital natural mediante la selección de los recursos y sistemas renovables o los de mejores resultados. ● Fomentar la eficacia de los sistemas. ● Generar nuevas capacidades y nuevos puestos de trabajo. ● Evitar daños al medio ambiente y preservar la biodiversidad y los ecosistemas. |
| <p>5. La Ley de Cambio Climático y Transición Energética.</p> <p>ODS: 5, 7 y 13.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Asegurar la neutralidad de las emisiones de gases de efecto invernadero y un sistema energético eficiente y renovable en España para 2050. ● Anticipar el conocimiento de posibles efectos del cambio climático en España y facilitar la resiliencia y adaptación frente a los mismos. ● Garantizar la cohesión social y territorial en un contexto de la seguridad energética. |
| <p>6. La Investigación Científica y Técnica para los ODS.</p> <p>ODS: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 17.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Generación de conocimiento en todos los ámbitos. ● Aplicación de instrumentos a las prioridades científico-técnicas y de innovación incluidas en cada uno de los RETOS. ● Coordinación con las políticas y estrategias sectoriales de ámbito estatal durante los próximos años. ● Contribución universal de la I+D+I a la consecución de los ODS. |
| <p>7. La Economía Social: Estrategia 2017-2020.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Apoyo al empleo y emprendimiento de la economía social. ● Impulso a la consolidación de empresas de la |

| | |
|---|---|
| <p>17. ODS: 5, 8, 9, 10 y 17.</p> | <p>Economía Social.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Impulso de la Economía Digital en las entidades de Economía Social. ● Desarrollo de la Economía Social en el marco de la Agenda internacional (Iberoamérica, Europa y mediterráneo). ● Fomento de la igualdad de género y de la inclusión social en la economía social. |
| <p>8. Plan de Gobierno Abierto. ODS: 5, 16 y 17.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal. ● Transparencia, participación y rendición de cuentas como eje básico de toda acción política. ● Compromiso por mantener los valores promovidos por la Alianza de gobierno Abierto (<i>Open Government Partnership</i>) de la que España es partícipe. |
| <p>9. Recuperar la Cooperación Española al servicio de los ODS. ODS: 1, 5, 10 y 17.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Favorecer el logro de los ODS y contribuir a la erradicación de la pobreza. ● Construir las resiliencias de las personas y comunidades. ● Promover un crecimiento económico inclusivo. ● Conservación del planeta y lucha contra el cambio climático. ● Construcción y fortalecimiento de alianzas o asociaciones con los diferentes actores comprometidos con el alcance de los ODS. |

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en GOBIERNO DE ESPAÑA (2018), “Informe de España para el Examen Nacional Voluntario 2018”. Gobierno de España, Madrid, p. 108-117.

De las 9 áreas prioritarias de actuación de la cooperación española para el desarrollo y los ODS, podemos observar como la política palanca número 9 se basa más en acciones concretas para generar desarrollo sostenible en el exterior. En ella se requiere de acciones conjuntas para contribuir a la erradicación de la pobreza y fortalecer el logro de los ODS; apoyar acciones concretas para construir comunidades más resilientes; promover el desarrollo económico inclusivo en las comunidades donde más se requiera; promover la conservación del planeta y el fomento de la implementación de acción contra el cambio climático así como la construcción y fortalecimiento de alianzas con los diferentes actores nacionales e internacionales socialmente comprometidos para el logro de los ODS.

Para continuar trabajando en la implementación de las políticas palanca antes mencionadas y poder avanzar hacia el cumplimiento de los ODS se elevó el rango institucional de las dependencias gubernamentales relativas a la Agenda 2030. Por lo que el Alto Comisionado para la Agenda 2030, organismo encargado de llevar a cabo la implementación de los ODS en las políticas públicas del Estado, pasó a convertirse, en enero de 2020, en una Secretaría de Estado para la Agenda 2030, cuyo objetivo es



continuar trabajando en las de acciones impulso, seguimiento y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para el logro de los ODS. Estas acciones han sido vistas muy positivamente tanto por la población española como por los partidos políticos de la oposición. Sin embargo, al encontrarse dicha Secretaría dentro del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, se corre el riesgo de que las acciones contenidas en la Agenda 2030 se promuevan más internamente que en programas externos de cooperación, reforzando más un compromiso y vocación social nacional que un compromiso social universal. Cuestión factible si se toma en consideración que la estructura social española quedó muy debilitada o “quebrado” según palabras de Philip Alson, Relator de Naciones Unidas para la Pobreza y los Derechos Humanos (Cascante, 2020).

Este cambio dentro de la estructura del gobierno español señala el compromiso que tiene el país hacia el cumplimiento de los ODS. La AECID basa sus acciones y compromisos internacionales en el V Plan de Director de la Cooperación Española, poniendo énfasis en la incorporación del enfoque basado en los derechos humanos, en el enfoque de género y en las cuestiones relativas al cuidado medioambiental y en la diversidad cultural como parte de su compromiso con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Según Nieves Lagares, se han planteado 3 planos sobre la mejora de la calidad y eficacia de la ayuda española para el desarrollo dentro de la agenda de desarrollo, los cuales serían los siguientes:

- a) En el estratégico: desde el que se han abordado los problemas sobre la asignación de la ayuda, la articulación de los donantes con las estrategias nacionales y el apoyo directo a los presupuestos de los países en desarrollo.
- b) En el nivel de instrumentos y procesos: los temas giraban en torno a la calidad de la ayuda, la desvinculación de la ayuda y la armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas de los donantes.
- c) En el ámbito de la práctica sobre el terreno: el asunto fundamental se circunscribe a la coordinación entre donantes (Lagares, 2011).

Según esta autora las encuestas de opinión en España son favorables a la implementación de acciones relacionadas con la cooperación para el desarrollo, siguiendo la línea de lo establecido tanto en los ODM como en los actuales ODS sobre las actuaciones para erradicación de la pobreza y generar desarrollo en los países menos adelantados.

El contar con el apoyo de la población española constituye un elemento clave para que el gobierno español mejore sus acciones en la cooperación internacional para el desarrollo, promoviendo programas más eficientes e innovadores que incorporan al menos el enfoque basado en los derechos humanos para contribuir de una forma más integral las acciones destinadas para en la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Conclusiones

La importancia de trabajar para contribuir a la mejora del desarrollo humano sostenible es una idea que se gestó con la promulgación de la Declaración de los Objetivos del Milenio y posteriormente se reforzó con la creación de la Agenda 2030 para el

desarrollo sostenible. Los nuevos ODS pretenden trabajar conjuntamente para que nadie se quede atrás, incorporando como ejes centrales al planeta, las personas, la prosperidad, la paz y las alianzas entre los países. La idea del legado del anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, de continuar trabajando por un desarrollo más equitativo y sostenible en todos los países del mundo, bajo la implementación de la Agenda 2030, interpela a todos los Estados tanto desarrollados como en vías de desarrollo. La Agenda 2030 constituye un hito en la historia del desarrollo, al presentarse como un proyecto global que pretende evitar disparidades entre los países. En este sentido, todos los Estados miembros se ven comprometidos a incorporar los ODS en sus agendas nacionales, mejorando y/o reforzando con ello el bienestar de su población.

En el caso de España, el trabajo legislativo realizado en los últimos años en materia de cooperación al desarrollo, constituye un elemento clave para la realización de las estrategias necesarias para el cumplimiento de los ODS. La asignación de responsabilidades dentro de la estructura de gobierno para trabajar en este sentido, tanto en los Grupos de Alto Nivel (GAN), las distintas Unidades de la Administración General del Estado (AGE) así como la creación del Alto Comisionado para la Agenda 2030 en julio de 2018, suponen un paso importante en la gestión y coordinación de las acciones requeridas por la Agenda 2030.

El compromiso del estado español con el cumplimiento de los ODS hizo posible la creación de la Secretaría de Estados para la Agenda 2030 dedicada a la puesta en marcha y supervisión relativa a la implementación de las acciones contenidas en los ODS. Asimismo, podemos valorar positivamente la voluntad política de trabajar coordinadamente tanto en los distintos niveles de gobierno como con el resto de los sectores públicos y privados que conforman el país. Mediante las sesiones de diálogo propuestas por el gobierno, han hecho llegar sus propuestas, inquietudes, aportes y exigencias para mejorar tanto las condiciones de la sociedad española como la de los grupos vulnerables de terceros países. Fundamentalmente se valora la labor de las ONG's, ya que, al ser un sector muy profesionalizado, ha tomado el liderazgo en la ejecución y seguimiento de los ODS en el país. Las recomendaciones y propuestas hechas por el tercer sector, el sector empresarial, la academia y organizaciones de la sociedad civil, fueron claves para la presentación del Examen Nacional Voluntario (ENV). Es por ello que consideramos que la voluntad política y de diálogo que está teniendo el gobierno español, constituye una de las grandes fortalezas tanto a nivel nacional como internacional.

Para hacer posible el logro de los 17 objetivos y las 169 metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo se requiere, además de la voluntad política, continuar trabajando y mejorando los programas y acciones que promueven un desarrollo sostenible en todo el mundo. Para ello se necesita de la disposición de los recursos físicos, económicos y tecnológicos para llevarlos a cabo. Consideramos que la promoción de una cooperación multilateral con la participación de todos los sectores de la sociedad, pueden ser una buena herramienta para avanzar hacia un desarrollo sostenible integral, sobre todo en medio de una crisis económica y sanitaria mundial. Por lo que se vislumbra viable dicho cumplimiento, siempre que se mantenga el compromiso político, económico y social de toda la sociedad internacional en su conjunto.

Referencias Bibliográficas

AGNU, Asamblea General de Naciones Unidas (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo. A/RES/70/1, Septuagésimo período de sesiones. Nueva York, Estados Unidos, pp. 40

ARGUILÉS, J. M. (2014). “25 años de evaluación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo” *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, UNED, Facultad de ciencias Económicas y Empresariales, Nº 3.

BOE (1998). Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo, Nº 162, pp. 22-57.

BOE (1998a). Real Decreto 23/1998, Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Núm. 162, pp. 22-56.

BONI, A. (2010). El sistema español de cooperación internacional al desarrollo, en *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Capítulo III. *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo*. Núm. 1. Centro de Cooperación al Desarrollo, Editorial Universitat Politècnica de València.

CASCANTE, K. (2020). El desafío global de la covid-19 y la inerte cooperación española. *Serie Documentos de Trabajo*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM, Madrid, ISSN: 2253-8542.

CEPAL (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas y CEPAL, Santiago.

COLACRAI, M. (2010). “Los Países de Renta Media (PRM) latinoamericanos en el contexto de la Cooperación Española al Desarrollo. Claves para analizar el rol desempeñado por Argentina y Chile”. *Historia Actual Online*, ISSN-e 1696-2060, Nº. 21, 2010, pp. 57-73. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3193706>.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2018). Informe de España para el Examen Nacional Voluntario 2018. Gobierno de España, Madrid.

GÓMEZ, M. (2010). El Sistema Español de Cooperación Internacional al Desarrollo, en *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Capítulo III. *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo*, Nº 1. Centro de Cooperación al Desarrollo, Editorial Universitat Politècnica de València. pp.77-89.

LAGARES, N. (2011). Cooperación al desarrollo y opinión pública. *RIPS*, ISSN 1577-239X. Vol. 10, Nº 1, pp. 69-83. https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/8409/pg_069-084_rips10_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

OXFAM Intermón y UNICEF Comité Español (2015). España frente a los retos de la Agenda de Desarrollo Sostenible”, Madrid, España.

Cómo citar

Verdiales Lopez, D. M. (2021). La Cooperación Internacional al Desarrollo española en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 32 (Ene-Jun), 42-57



DE RIVALES A SOCIOS: EL CAMINO DE ARGENTINA Y BRASIL PARA LLEGAR A LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN ENERGÍA NUCLEAR

María Florencia Guzmán*

Resumen

Las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil en el ámbito de la energía nuclear han pasado por diferentes etapas, dependiendo del momento político en el que ambos países se encontrasen. En la primera década del siglo XXI la Cooperación Sur-Sur cobra un nuevo impulso y en este contexto la coincidencia político-ideológica entre los mandatarios de ambos países aceleró un resurgimiento de la Cooperación Bilateral en el campo de la energía nuclear.

Palabras claves: Cooperación Sur-Sur – Energía nuclear – Política exterior.

FROM RIVALS TO PARTNERS: THE PATH OF ARGENTINA AND BRAZIL TO REACH SOUTH-SOUTH COOPERATION IN NUCLEAR ENERGY

Abstract

Bilateral relations between Argentina and Brazil, in the field of nuclear energy, have crossed different phases depending on the political context in which both countries were at the time. In the first decade of the XXI century, the South-South Cooperation had a new impulse and, with it, a political coincidence between the presidents of Argentina and Brazil had a direct a favourable impact on the bilateral Cooperation regarding nuclear energy

Key words: South-South Cooperation – nuclear energy – foreign policy

TRABAJO RECIBIDO: 12/07/2020 - TRABAJO ACEPTADO: 20/10/2020

* Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario), Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR, Universidad Nacional de Rosario). Correo electrónico: florguzmanc2@gmail.com.
<https://orcid.org/0000-0002-5819-3242>



Introducción

Las relaciones argentino-brasileñas han variado a lo largo de las diferentes décadas, especialmente en aquellas cuestiones que abarcan el ámbito de la energía nuclear. En este sentido, es posible dar cuenta que, en aquellos momentos en donde los gobiernos militares estuvieron al frente de la conducción política en ambos países, hubo cierta percepción de desconfianza mutua entre ellos, sumado a una competencia geopolítica.

Empero, con la llegada de la democracia en Argentina y Brasil la situación cambió observándose avances en el terreno diplomático en lo que respecta a la energía nuclear, dado que dicha temática dejó de depender exclusivamente de la Armada para ser tratada en la esfera civil.

Durante la década de los noventa, a pesar de que en términos de Cooperación se constituye la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), puede observarse un cierto “*stop*” en la relación bilateral¹ referida al campo de la energía nuclear como consecuencia de la aplicación de políticas de corte neoliberal que se implementaron en ambos países. La puesta en práctica de las políticas propuestas por el llamado “Consenso de Washington” desató al interior de estos países una crisis económica, política y social que acaparó la completa atención de las dirigencias políticas.

A principios del 2000 se evidencia el llamado “giro a la izquierda”², el cual supuso, entre otras líneas guías, el impulso a una mayor industrialización, una la vuelta al integracionismo latinoamericano y un retorno a la agenda de Cooperación Sur-Sur. Esta última incluyó la cuestión nuclear como objeto de acuerdos y proyectos entre ambos países, en la región y con países de otras latitudes, con supuestos de mayor soberanía que se hicieron presentes.

En este sentido, durante la primera década del nuevo milenio, las relaciones entre Brasil y Argentina se estrecharon gracias a la coincidencia político-ideológica que se evidenció entre Néstor Kirchner y Luiz I. da Silva, y luego entre este último y Cristina Fernández de Kirchner. Se puede decir entonces que ambos países utilizaron a la Cooperación Sur-Sur como una estrategia dentro de su política exterior.

La hipótesis central de este trabajo es que la Cooperación Sur-Sur en energía nuclear entre Argentina y Brasil pudo resurgir dada la coincidencia político-ideológica de los presidentes durante la primera década del siglo XXI. Para sustentar esta afirmación se

¹ Vera y Colombo (2014: 21) explicaron lo siguiente respecto al cambio producido en la década de los noventa en el campo nuclear: “El clivaje se produjo en la década de 1990, cuando en el marco del modelo neoliberal y de una política exterior de alineamiento con Estados Unidos, la Argentina se incorporó a los regímenes internacionales, y la industria nuclear fue desguazada y preparada para su eventual privatización. Esto derivó en que las obras como la central Atucha II, la construcción del reactor de baja potencia CAREM o la Planta de Agua Pesada fueron paralizadas por falta de presupuesto, lo que además incidió en la pérdida de valiosos recursos humanos”.

² Ojeda Medina y Echart Muñoz (2019:19) describen al “giro a la izquierda” ocurrido en la primera mitad del siglo XXI de la siguiente manera: “(...) ola de movimientos de populares y partidos políticos no tradicionales de corte progresistas, o al menos con discursos de ruptura, que arribaron a los gobiernos de buena parte de los países latinoamericanos”.

presenta en primer lugar la lógica de la Cooperación Sur-Sur desde una posición teórica, haciendo especial foco sobre la Cooperación en el campo nuclear. Luego se analizan las relaciones argentino-brasileñas con respecto a la energía nuclear, pasando por tres contextos históricos diferentes (dictaduras militares, neoliberalismo y giro a la izquierda). Por último, se exponen los resultados alcanzados en el ámbito de la Cooperación Bilateral en energía nuclear desde el resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur en la primera década del siglo XXI.

1. El resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI

Como se afirmó anteriormente, la Cooperación Sur-Sur fue nuevamente reimpulsada durante la primera década del 2000 por los países en desarrollo. Tal como explica Lechini (2009), este tipo de Cooperación puede ser comprendido como una construcción política de valores compartidos entre los Estados pertenecientes al Sur, es decir “la Cooperación Sur-Sur tiene lugar básicamente entre gobiernos con posturas convergentes relacionadas principalmente a objetivos de desarrollo y a constituir alianzas a los efectos de incidir en las cuestiones globales” (Lechini y Morasso, 2015:116).

Esta Cooperación difiere notablemente del típico y tradicional esquema de Cooperación Norte-Sur, en donde las asimetrías entre el Estado donante (Norte) y el receptor (Sur) se hacen presentes, dado que, tal como observan Lechini y Morasso (2015:116):

en la Cooperación Sur-Sur se considera junto a la ideología y la afinidad cultural otras cuestiones estratégicas, comerciales y solidarias. Por otra parte, porque además supone una motivación importante y particular: sumar autonomía para aumentar el poder de negociación de los países del Sur en los foros internacionales y en sus interacciones con los países centrales.

Por otra parte, los orígenes de la Cooperación Sur-Sur datan del año 1955, fecha en la que se llevó a cabo la Conferencia de Bandung y se conformó el Movimiento de Países No Alineados, cuyo fin era mantenerse neutral y no alinearse con ninguna de las dos superpotencias que primaban en el momento durante la Guerra Fría, es decir, Estados Unidos y la Unión Soviética. Estos países además abogaban por la Cooperación en plena igualdad entre sus miembros (Soares de Lima y Milani, 2016:32).

Con la renovada iniciativa de la Cooperación Sur-Sur en la primera década del 2000 - sobre la cual se dará cuenta más avanzado el trabajo- se intentaba recuperar el espíritu de Bandung de 1955. Tal es así, que los principios concebidos en dicha Conferencia continúan siendo de guía para la Cooperación Sur-Sur. Uno de sus principales objetivos aboga “la reforma del orden internacional a través de la creación de una solidaridad entre países en desarrollo, orientada a garantizar la autosuficiencia nacional, y una apropiada integración a la economía mundial” (Lechini y Morasso, 2015: 116).

El contexto que atravesaba América Latina a principios del 2000 era sumamente favorable para el reimpulso de la Cooperación. En dicho período, el panorama económico de la región mejora notablemente, destacándose así políticas económicas de tipo soberanistas gracias a la presencia de gobiernos progresistas, el aumento del comercio Sur-Sur intrarregional y con otras regiones, el incremento de los precios de las materias

primas -especialmente el de los *commodities* y el petróleo-, y una disminución en la deuda externa de los países latinoamericanos, entre otros (Ojeda Medina y Echart Muñoz, 2019:18). Estos factores permitieron que el crecimiento económico sea favorable no sólo para el desarrollo de políticas nacionales de tipo social, sino también para impulsar un mayor integracionismo y vigorizar así la Cooperación Sur-Sur.

Resulta pertinente destacar también que este tipo de Cooperación reaparece principalmente como consecuencia del rol relevante que algunos países en desarrollo estaban teniendo en el sistema internacional, específicamente las entonces denominadas potencias emergentes y, en el caso latinoamericano, se destaca Brasil.

Tal como afirman Ojeda Medina y Echart Muñoz (2019:10), este resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur, en parte se debe a que:

Principalmente las potencias emergentes, que buscan defender la idea de que los países del Sur pueden, y deben, cooperar entre sí. Para ello, financiaron proyectos y prestaron asistencia técnica en múltiples áreas, con diferencias entre los países en relación al diseño institucional de las políticas de CSS, de comportamiento multilateral, del tamaño de sus respectivas economías, de inserción regional, de modelo productivo y de desarrollo, así como de política doméstica.

Es decir, como consecuencia de la redimensión del sistema internacional (Echart Muñoz, 2016:230) por el re-posicionamiento de muchos países en desarrollo, la Cooperación Sur-Sur, resurge como una estrategia de política exterior. Este hecho, “ocasiona que la Cooperación Sur-Sur (CSS) se erija como una estrategia por parte de dichos Estados tendiente a ejercer mayor influencia en diversos asuntos extraterritoriales de su interés” (Prado Lallande, 2016:41).

De este modo, nuevos actores participan en la definición de diversos temas de agenda a nivel global, propiciando un sistema internacional más diverso, en donde no solo los intereses impuestos en las agendas por las grandes potencias cuentan, sino que también los objetivos de los países en desarrollo comienzan a tener mayor incidencia.

En dicho contexto se acentúa la crisis del multilateralismo hegemónico³ y, en La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se plantea una revisión de dicho sistema en el cual prevalecían los intereses de los países desarrollados, abogando por una reforma y un mayor universalismo, teniendo en consideración los intereses de los países en desarrollo. En esta Agenda, la Cooperación Sur-Sur posee un rol relevante para el cumplimiento de los objetivos allí propuestos, incentivando el renovado impulso de este tipo de Cooperación entre los países en desarrollo.

Es así entonces que la Cooperación Sur - Sur:

En la última década generó un fuerte optimismo sobre las nuevas formas que adoptaba la Cooperación para el Desarrollo, al tiempo que abrió el debate sobre en qué medida estas prácticas realmente redimensionan el panorama internacional, cambian las relaciones Norte-Sur y ofrecen nuevas solidaridades y oportunidades de desarrollo (Echart Muñoz,

³ Según Sanahuja (2018:41) “(...) supone una contestación tanto la posición dominante de Estados Unidos, como del multilateralismo en el que se sustenta el orden liberal, que así se ve aquejado por crecientes problemas de representatividad, legitimidad y eficacia, al no dar un papel adecuado a las potencias emergentes”.

2016:229).

Al tiempo que los países en desarrollo tuvieron crecimiento económico acompañado por un notable avance en la adquisición de nuevas competencias en diversas áreas, como por ejemplo ciencia y tecnología, la Cooperación Sur-Sur comenzó a tener un papel fundamental en sus estrategias de política exterior. De este modo, las áreas de trabajo se encuentran directamente relacionadas con aquellos sectores en los que los países han adquirido ciertas capacidades o poseen experiencia satisfactoria que puede ser transferida a otros países en desarrollo en forma de proyectos e iniciativas, contribuyendo a resolver diferentes retos que solo países en desarrollo presentan (Ojeda Medina y Echart Muñoz, 2019:15).

Es decir, se entiende que este tipo de Cooperación tiene un estrecho lazo con la necesidad de desarrollarse de los países para obtener así mayor autonomía dentro del sistema internacional, diferenciándose notablemente del típico esquema de Cooperación Norte-Sur.

A medida que estos países⁴ comienzan a tener relevancia en las agendas política y económica a nivel internacional, propiciando cierta reforma de los regímenes internacionales⁵, la práctica de la Cooperación Sur-Sur se integra como área de importancia dentro de la política exterior para ser utilizada como una estrategia por parte de los denominados países del Sur, incluyendo a las potencias emergentes.

Como consecuencia de la búsqueda de mayor autonomía y posicionamiento en el sistema internacional, en el nuevo impulso a principios del siglo XXI de la Cooperación Sur-Sur, los países en desarrollo junto a las potencias emergentes otorgan un rol esencial a los proyectos e iniciativas de intercambio en las dimensiones política, técnica y económica.

Por otra parte, si bien este tipo de Cooperación puede ser definida “como un entramado de relaciones y de intercambio cooperativo y complementario con objetivos de desarrollo entre actores del Sur” (Ojeda Medina y Echart Muñoz, 2019:15) se entiende que la idea de Cooperación Sur-Sur es demasiado amplia, por lo que puede ser adjetivada según los niveles en los que se esté desarrollando, o, en base a las diferentes temáticas o dimensiones abordadas por los países en determinados proyectos o iniciativas, a fin de otorgarle mayor precisión a su definición (Lechini, 2009).

A partir de ello, resulta pertinente aclarar que la Cooperación en Energía Nuclear entre Argentina y Brasil, corresponde al nivel “interregional -que abarca las relaciones bilaterales” (Lechini, 2009:69).

También es necesario puntualizar que en nuestra región, si bien en un comienzo el resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur y su utilización como estrategia dentro de la política exterior se encuentra asociado al giro a la izquierda de ciertos gobiernos, entre los años 2008 y 2010 se impone como una realidad concreta en todos los gobiernos latinoamericanos, sin distinción ideológica (Ojeda Medina y Echart Muñoz, 2019:20).

Adicionalmente, tal como expresaron Ojeda Medina y Echart Muñoz (2019:20)

⁴ Los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) son los denominados países emergentes que se encuentran dentro del grupo de países del Sur (Kern y Weisstaub, 2019:48).

⁵ Según Krasner (1982:185) “los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de un determinado campo de actividad”.



Se retoma a la CSS como una herramienta de política exterior y de desarrollo de los países, con claros objetivos geopolíticos, tales como: a) visibilizar la deuda social de las políticas neoliberales aplicadas en la región y la posibilidad de aunar esfuerzos para revertirla; b) revestir de legitimidad las políticas nacionales de desarrollo; c) legitimar el proceso de cambio político regional; d) conseguir y fortalecer los apoyos internacionales; e) mejorar la posición de los países en el escenario internacional (regional y mundial); f) impulsar políticas de corte autoafirmativo o soberanista.

2. Argentina y Brasil, de rivales a socios

La cuestión de la energía nuclear no siempre fue abordada como una temática propia de la Cooperación entre Argentina y Brasil. Algunas décadas atrás, ambos se perciben mutuamente como rivales en lugar de socios, dejando de lado todas las ventajas posibles que la Cooperación podría propiciar en materia de energía nuclear.

Es más, la cuestión nuclear siempre fue un elemento de sospecha y competencia entre ambos países, especialmente en la época de las dictaduras militares, en donde el control en temas nucleares se encontraba bajo el mando de las respectivas Fuerzas Armadas. En ese entonces, los enfoques geopolíticos y las permanentes hipótesis de conflicto primaban por sobre cualquier expectativa de Cooperación en Energía Nuclear. En palabras de Llenderozas (2019:79):

Teníamos entonces una situación en la que ambos países podrían haberse beneficiado desde el inicio de la Cooperación Bilateral en el campo nuclear, considerando que debían hacer frente a importantes dificultades políticas, económicas, tecnológicas e incluso presiones internacionales que atentaban contra sus respectivos avances; pero a pesar de ello las primeras décadas del desarrollo nuclear estuvieron marcadas más por la desconfianza que por la colaboración.

No obstante, pese a que primaba la competencia y desconfianza mutua entre ambos países, es posible vislumbrar cierto acercamiento en la década de los 70 en foros internacionales a fin de hacer frente a aquellas presiones ejercidas sobre Argentina y Brasil para que ingresen al régimen de no proliferación y, a finales de dicha década, “comienzan a intensificarse los contactos entre los organismos nucleares, aunque de manera no institucionalizada e informal” (Bompadre, 2018:55).

Asimismo, tal como remarca Bompadre (2018:55),

En mayo de 1980 se adoptaron una serie de documentos que comienzan con una Declaración Presidencial Conjunta, que entre otros contenidos enfatizó el carácter exclusivamente pacífico de los programas nucleares de Argentina y Brasil y la oposición de ambos al desarrollo de armas nucleares.

A pesar de dichos acercamientos, la rivalidad predominaba entre ambos países y los temas nucleares se encontraron relacionados durante décadas a cuestiones de prestigio, superioridad y posicionamiento de los Estados en el sistema internacional, sin poder superar la tan marcada cuestión de la desconfianza mutua. Además, desarrollar y poseer energía nuclear otorgaba al país en cuestión cierta reputación y, por ende, tenía

ciertas consideraciones a nivel internacional, sobre todo en un contexto en donde la Guerra Fría prevalecía.

Por otra parte, en Argentina y Brasil el campo nuclear siempre mantuvo autonomía y se encontraba bajo la óptica de política de Estado, entendiendo que permanecía por fuera de cualquier sistema o tratado a nivel internacional que pudiera llegar a comprometer la soberanía estatal y sus intereses en dicho campo. A partir de ello, Llenderozas (2019:77) argumenta lo siguiente:

(...) todos los gobiernos, desde Perón hasta Alfonsín, y desde Kubitschek hasta Collor de Mello, mantuvieron una importante independencia y un alejamiento de tratados o mecanismos que en su óptica pudieran llegar a ser injustos, discriminatorios para sus países y/o que atentaran contra los respectivos secretos tecnológicos e industriales.

Con la llegada de la democracia y el fin de la Guerra Fría, comenzó a notarse la necesidad de cooperar a fin de tener acceso a diferentes tecnologías, generando así una modificación de perspectivas. De este modo, las mutuas percepciones de potenciales enemigos y de desconfianza quedaban atrás, dando lugar a una nueva etapa de relaciones, marcada por el interés en cooperar. Claro ejemplo de ello es la Declaración de Política Nuclear en Foz de Iguazú en el año 1985, entre los respectivos presidentes, Sarney y Alfonsín (ABACC, 2020).

A dicha Declaración la siguieron diferentes Protocolos y Declaraciones conjuntas como, por ejemplo, en el año 1986 se acordaron los siguientes instrumentos: el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, el Protocolo n°17-Cooperación Nuclear y la Declaración Conjunta sobre política nuclear-Brasil. En el año 1987, identificamos la Declaración de Viedma, y en el año 1988, la Declaración de Iperó, la Declaración de Ezeiza y, en 1989, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil (ABACC, 2020).

No obstante, con la llegada de Menem y Collor de Mello a las respectivas presidencias, la búsqueda de Cooperación Bilateral en materia de energía nuclear fue suplantada por un enfoque de tipo más internacional, debido a la incesante necesidad que ambos tenían en hacerse presentes a nivel global. Ejemplo de ello es la adhesión al Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) por parte de Argentina en el año 1995, seguida un año más tarde por Brasil (Argentina.gob.ar, 2020)

Además, en dicho periodo, la materia energía nuclear comenzó a ser tratada predominantemente dentro de la esfera política, principalmente en Argentina, y las Fuerzas Armadas dejaron de tener un rol relevante en lo que respecta a dicho campo.

Otro asunto relevante ocurrido en ese momento fue la implementación de las medidas del denominado Consenso de Washington, primando por tal motivo las privatizaciones en todos los sectores, incluido el campo de la energía, en donde se privilegiaron las extracciones en los yacimientos de petróleo, por encima de la búsqueda de desarrollo de nuevas tecnologías en lo relativo a la energía nuclear. Es decir, la inversión estatal en ciencia y tecnología tuvo grandes recortes presupuestarios, quedando así relegadas debido al auge del neoliberalismo (Vera y Colombo, 2014:22)

Pese a que la coincidencia ideológica entre los gobiernos de Argentina y Brasil en ese período tuvo como resultado otorgar mayor prioridad la presencia internacional en

lo que respecta a la energía nuclear⁶, en desmedro de la Cooperación bilateral en dicho campo, además de los recortes presupuestarios sufridos en lo que respecta a la energía nuclear en el año 1991, ambos países firmaron el Acuerdo de Guadalajara y, por medio del mismo, renunciaron a efectuar posibles experimentos nucleares con fines no pacíficos. Adicionalmente, este Acuerdo derivó en la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) “acuerdo *sui generis* en el ámbito de las salvaguardias nucleares y la primera institución bilateral creada por Argentina y Brasil” (Alves Soares, Janeiro y Valdivieso, 2020:121)

La creación de la ABACC⁷ fue considerada un hito dentro de la política de Cooperación en Energía Nuclear entre Argentina y Brasil en los años noventa. Tal como se advierte en su sitio web: “La existencia de la ABACC es una clara demostración de la voluntad política de los dos países de darle transparencia a sus programas nucleares, generando un ambiente de confianza mutua y contribuyendo a incrementar la seguridad regional e internacional” (ABACC, 2020).

Otro hecho relevante ocurrido en ese momento fue la firma del Acuerdo entre Argentina, Brasil, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en 1991 para la aplicación de salvaguardias.

Con la llegada del nuevo milenio, en Latinoamérica se da el llamado giro a la izquierda en un contexto en el cual la Cooperación Sur-Sur resurge cobrando un nuevo protagonismo dentro de la política exterior de diferentes países, dejando atrás la década en donde los principios del neoliberalismo imperaban, teniendo la economía un rol central dentro de los gobiernos. En dicho momento es que asumen a la presidencia Néstor Kirchner (Argentina) y Luiz I. da Silva (Brasil), imponiéndose la Cooperación en Energía Nuclear como nuevo tema prioritario de agenda. (Vera y Colombo, 2014:23)

Por el lado de Argentina, Néstor Kirchner comienza a otorgarle a la Cooperación Sur-Sur un lugar destacado dentro de su discurso de política exterior, y el campo de la energía nuclear no fue opacado. Resulta importante destacar que, en el año 2004 el país se encontraba con un déficit energético, como consecuencia de las privatizaciones, desregulaciones y falta de inversiones por parte del sector estatal en la década de los noventa. Es por ello que “a raíz de la creciente demanda de un mercado interno en rápida expansión, lo cual exhortó la búsqueda de fuentes de energía alternativas” (Vera y Colombo, 2014:22), se impuso la reactivación del sector nuclear.

Dicho relanzamiento de la Cooperación en el campo nuclear se dio en un contexto postliberal en el cual se pretende la reindustrialización del país, fomentando “las actividades científico-tecnológicas como soporte necesario del nuevo patrón productivo” (Vera y Colombo, 2014:17)

Como consecuencia de ello, se presentó en el año 2006 el “Plan de reactivación de la energía nuclear en Argentina” el cual constaba de 4 objetivos principales: 1) Finalización de la Central Nuclear Atucha II, 2) Realizar los estudios pertinentes para la

⁶ Siguiendo a Llenderozas (2019:85), esos países buscaban “un alineamiento con los regímenes internacionales de manera de reducir la incertidumbre, mejorar la cantidad y calidad de la información disponible (Keohane, 2009) incrementar la confianza internacional, y acceder a tecnología y conocimiento considerados indispensables para el desarrollo nacional”.

⁷ “El objetivo de la ABACC es administrar y aplicar el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC), cuyo propósito es verificar que ningún material utilizado en las distintas actividades nucleares de ambos países se desvíe para su empleo en armas nucleares” (ABACC, 2020).



posible construcción de dos centrales nucleares, 3) Extender la vida útil de la Central Embalse, y 4) Reanudar la producción de uranio enriquecido a fin de evitar la dependencia respecto a terceros países, y poder tener mayores márgenes de autonomía (Vera y Colombo, 2014).

La reactivación del campo nuclear tuvo como objetivo impulsar las capacidades tecnológicas nacionales y para ello fue de suma importancia implementar la Cooperación Sur-Sur como estrategia a nivel internacional, lo que derivó en la firma de diferentes acuerdos⁸ con países del Sur, destacándose entre estos a Brasil, dado que fue catalogado como un gran socio indispensable, no solo para la proyección internacional, sino también por las ventajas técnicas y económicas que supone dicha relación bilateral.

Esta asociación generaba un gran interés dado que se considera la Cooperación en Energía Nuclear con el país vecino como prioritaria para generar mayor autonomía en el plano nacional y acceder a nuevos mercados en el plano internacional. Con Brasil se pretendía una “complementación e integración de esfuerzos, en busca de sinergia y economía de escala” (Vera y Colombo, 2014:23).

En la Cooperación en Energía Nuclear, Argentina puede aportar a Brasil *know how*, ya que, este último continúa teniendo reactores prototipos de investigación. Tal como lo explican Vera y Colombo (2014: 26),

Es necesario considerar como ventaja de la cooperación bilateral, la transferencia tecnológica que Argentina puede brindar a la comunidad científica nuclear brasileña. Argentina tiene preeminencia en materia de conocimientos aplicados (...) mientras que en Brasil, los reactores de investigación propios son todavía prototipos.

Resulta importante destacar que Argentina es un país en desarrollo con importantes avances en el campo de la energía nuclear, siendo el primero en América Latina en construir una central nuclear, por lo que es considerado un gran potencial exportador de conocimiento.

Por el lado de Brasil, cuando Luiz I. da Silva también asume la presidencia se consideraba a Brasil como potencia emergente con un gran potencial de ser protagonista de la Cooperación Sur – Sur. La situación económica brasileña era favorable, lo que le permitió dar prioridad al campo de la energía nuclear, ya sea, en el ámbito nacional, como en el internacional y regional, a partir de la búsqueda de nuevos acuerdos de Cooperación Sur-Sur. Resulta importante remarcar que Brasil, a diferencia de Argentina, nunca detuvo la actividad nuclear, y como resultado del desarrollo económico del país y el aumento de la demanda de dicho mercado, pudo tener como objetivo la consecución de proyectos aún más ambiciosos que en Argentina.

Dentro de la expansión de proyectos para la generación de energía eléctrica de origen nuclear, tal como lo expresan Alves Soares, Januario y Valdivieso (2020:130) Brasil anunció “la proyección de construir de cuatro a ocho nuevos reactores. Fue reiniciada la construcción de la tercera central nuclear brasileña, Angra III, y se dio continuidad a las obras de la planta comercial de enriquecimiento de uranio en Resende, que entró en operación en 2006”.

⁸ Por ejemplo, se firmaron acuerdos con Bulgaria, Australia y Vietnam a principios del siglo XXI. (Vera y Colombo, 2014).



A su vez, en el año 2007 se descubren nuevas reservas de petróleo que posicionan a este país como uno de los grandes productores de este combustible, ubicándolo dentro del grupo de los cinco primeros países productores a nivel mundial. (Manrique Zuluaga, Robayo León, Sahid Garnica y Villarreal Silva, 2014).

Como resultado de este panorama favorable en Brasil, sumado a su rol de potencia emergente con la Cooperación Sur-Sur como protagonista en su agenda de política exterior, fue posible facilitar un nuevo acercamiento con Argentina en el área de la energía nuclear.

3. Nuevos hitos en la Cooperación en Energía Nuclear: Argentina - Brasil

Tal como se hizo mención, el desarrollo de la energía nuclear despertó un cierto interés en los diferentes países latinoamericanos y especialmente hubo un relanzamiento de la cuestión nuclear entre Argentina y Brasil, en donde la Cooperación Sur-Sur tuvo un papel protagónico, reimpulsando así la relación iniciada en la década de los noventa, que, como se advirtió con anterioridad, sufrieron cierto parate debido a cuestiones presupuestarias.

Las motivaciones que propiciaron el interés en la energía nuclear con su consecuente cooperación son diversas, pero entre las mismas Llenderozas (2019:75) destaca las siguientes:

la necesidad de hacer frente a una mayor demanda energética con una matriz energética más diversificada, el impulso que el desarrollo de la tecnología nuclear traería para otras ramas de la industria, una manera para generar energía de manera menos contaminante que con petróleo, carbón o gas, etc.

Esta Cooperación, que comenzó décadas atrás en el terreno diplomático, tiene la finalidad de aumentar la convergencia para lograr el desarrollo de más proyectos, tanto a nivel nacional -en Argentina y Brasil-, como internacional.

En el año 2005 se firma la Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre Política Nuclear y el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación con Brasil para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear en Materia de Reactores, Combustibles Nucleares y Residuos (Vera y Colombo, 2014:10). A partir de ello, se procuraba el compromiso para la construcción de un modelo reactor en forma conjunta, lo que en 2013 tendría como consecuencia la construcción del RA-10 (Reactor Argentino) y RMB (Reactor Multipropósito Brasileño), junto con la participación de la empresa argentina INVAP⁹.

Años después, en 2008 se da un importante hito en las relaciones argentino-brasileñas en Cooperación en materia de Energía Nuclear, con la firma de la Declaración Presidencial Conjunta Argentino-Brasileña sobre Cooperación e Integración de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear. El mismo tuvo como resultado la creación de la Comisión

⁹ INVAP es una empresa dedicada al diseño y construcción de sistemas tecnológicos complejos, con una trayectoria de cuarenta años en el mercado nacional y treinta en la escena internacional. Su misión es el desarrollo de tecnología de avanzada en diferentes campos de la industria, la ciencia y la investigación aplicada, creando “paquetes tecnológicos” de alto valor agregado tanto para satisfacer necesidades nacionales como para insertarse en mercados externos a través de la exportación. (INVAP, 2020).



Binacional de Energía Nuclear, bien conocida como COBEN (Vera y Colombo, 2014:11).

Esta Comisión tiene como grandes objetivos la búsqueda de desarrollo de tecnología conjunta en lo que respecta al enriquecimiento de uranio, la producción radiofarmacéutica, el desarrollo de aplicaciones para la salud e infraestructura, entre otros. Lo que se pretende es el intercambio de información respecto a la energía nuclear y desarrollar proyectos de forma conjunta (Malacalza, 2016).

En los años consecutivos a la firma de dicha Declaración, con la posterior creación de la COBEN, Argentina y Brasil firmaron diferentes Acuerdos y Protocolos¹⁰ en lo que respecta a la Cooperación en Energía Nuclear, pudiendo transformar de forma exitosa la competencia y rivalidad existente en dicha temática a una Cooperación de tipo Sur-Sur, que no solo aportó para alcanzar grandes ventajas a nivel nacional en cada uno de sus países, sino que también para lograr un posicionamiento conjunto a nivel internacional en dicho campo. Tal como Vera y Colombo (2014:27) remarcan:

el accionar político en conjunto contra medidas internacionales que son consideradas restrictivas del desarrollo endógeno de tecnología y obstaculizadoras del crecimiento de un comercio exterior de productos tecnológicos avanzados. Los posicionamientos coincidentes en el seno de organismos (...) han demostrado tener peso suficiente como para que ambos países sean reconocidos como jugadores legítimos en el entramado nuclear internacional, a pesar de no ser signatarios de los Protocolos Adicionales al TNP.

Si bien se alcanzaron importantes logros en lo que respecta a la Cooperación argentino-brasileña en materia de energía nuclear, continúan existiendo ciertas diferencias que podrían transformarse en rispideces al momento de querer avanzar en una mayor cooperación y consecuente convergencia en el sector de energía nuclear.

Entre las diferencias existentes, es posible destacar las siguientes: 1) el uso de diferente tecnología para el desarrollo e implementación de proyectos conjuntos¹¹ y 2) en Brasil, en lo que respecta a los asuntos de energía nuclear, continúan teniendo autonomía las Fuerzas Armadas, específicamente la Marina, por lo que se puede notar ciertas reticencias al momento de cooperar, prefiriendo tener proyectos autónomos debido a los resquemores existentes.

Conclusiones

Como consecuencia del resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI, adicionando el giro a la izquierda ocurrido en América Latina -lo que propició un gran acercamiento entre aquellos mandatarios que poseían la misma línea político-ideológica-, Argentina y Brasil pudieron avanzar en sus planes de Cooperación en el

¹⁰ Entre estos instrumentos jurídicos alcanzados se encuentran la Declaración Conjunta sobre Cooperación Nuclear (Declaración de San Juan) el 03/08/10 y Declaración de Buenos Aires en el año 2011 (ABACC, 2020).

¹¹ Esta diferencia no sólo se da en los tipos de reactores de potencia utilizados (uranio al natural y agua pesada en el caso argentino, y uranio enriquecido y agua liviana en el caso de Brasil), sino además, en la tecnología de enriquecimiento de uranio que ambos países piensan implementar. Mientras que Argentina desarrolló la técnica a través de la difusión gaseosa, Brasil lo hizo por medio del proceso de centrifugado (Lacovsky, 2011).



campo de la energía nuclear.

Pasar de la desconfianza mutua al monitoreo ejecutado a partir del ABACC en los noventa y la creación de una Comisión Bilateral (COBEN) con proyectos conjuntos, denotan un gran avance en la voluntad de cooperar entre ambos países, que va más allá de la retórica, sino que se plasma en diferentes hechos, tales como lo son los proyectos RMB y RA-10 con la participación del INVAP.

Son considerables los avances que han logrado en materia de Cooperación Bilateral en el campo nuclear, hecho destacado, sobre todo en dicho área, dado que supone mayores posibilidades para ejecutar políticas nacionales de estilo más autonómicas, y a su vez, otorgar a ambos países mayor relevancia en el sistema internacional debido a su desarrollo en el campo nuclear.

De todas maneras, es preciso destacar nuevamente que, la coincidencia político-ideológica de los mandatarios, junto con el resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur, han propiciado un contexto favorable para que se hayan podido plasmar los resultados en la actualidad.

Referencias Bibliográficas

ABACC. (2020). *The ABACC*. Recuperado de: <https://www.abacc.org.br/en/agreements-and-statements>.

ALVES SOARES, S., JANUÁRIO, L. E., y VALDIVIESO, C. D. (2020). La Cooperación Nuclear Argentino-Brasileña: Reticencias Brasileñas como limitadoras de una asociación estratégica ampliada. *Revista de Estudio en Seguridad Internacional*, Vol. 6, N°. 1, pp. 119-137. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7502395>.

ARGENTINA.GOB.AR (2020), Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/arn/institucional-arn/compromisos-internacionales>.

BOMPADRE, G. E. (2018). Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y perspectivas. *Relaciones Internacionales*, Vol. 9, N° 18. Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1687>.

ECHART MUÑOZ, E. (2016). Una visión crítica de la Cooperación Sur-Sur. Prácticas, actores y narrativas. en SAGGIORO GARCIA, A., SOARES DE LIMA, M. R., MILANI, C., & ECHART MUÑOZ, E. *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160908024538/CooperacionSurSur.pdf>.

INVAP (2020). Recuperado de: <http://www.invap.com.ar/es/la-empresa/acerca-de-invap/prefil-de-la-empresa.html>.

KERN, A. Y WEISSTAUB, L. (2019). “Cooperación Sur-Sur de Argentina” en OJEDA MEDINA, T. y ECHART MUÑOZ, E. (editores). *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.



KRASNER, S. D. (1982). *Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables*, *International Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.

LACOVSKY, E. (11 de diciembre de 2012). La cooperación nuclear entre Argentina y Brasil. *U-238, tecnología nuclear para el desarrollo*. Recuperado de: <http://u-238.com.ar/la-cooperacion-nuclear-entre-argentina-y-brasil/>.

LECHINI, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, N° 12, pp. 55-81. Recuperado de: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4980>.

LECHINI, G. T., Y MORASSO, C. (2015). La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI: Reflexiones desde América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, pp. 114-133. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/53869?show=full>.

LLENDERROZAS, E. (2019). Cooperación Nuclear y Espacial. El Caso Argentino-brasileño: de la Competencia a la Colaboración. *Revista De Relações Internacionais E Comércio Exterior Da Estácio*, pp. 75-92.

MALACALZA, B. (2016). International Co-operation in Science and Technology: Concepts, Politics, and Dynamics in the Case of Argentine-Brazilian Nuclear Co-operation. *Contexto Internacional*, Vol. 38, N° 2, May/Aug, pp. 663-684. Recuperado de: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292016000200663.

MANRIQUE ZULUAGA, V., ROBAYO LEÓN, R., SAHID GARNICA, G.A. y VILLARREAL SILVA, J.E. (2014). Reflexiones del poder nuclear en el siglo XXI. Serie Documentos de Investigación, Observatorio de Drogas ilícitas y Armas, N°2, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario. Recuperado a partir de https://www.urosario.edu.co/ODA/Archivos/doc_investigacion/Reflexiones-del-poder-nuclear-en-el-Siglo-XXI/.

OJEDA MEDINA, T., y ECHART MUÑOZ, E. (2019). *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

PRADO LALLANDE, J.P. (2016). “La gobernanza de la cooperación Sur-Sur Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana” en SOARES DE LIMA, M.R., MILANI, C. Y ECHART MUÑOZ, E. (editores). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160908024538/CooperacionSurSur.pdf>.

SOARES DE LIMA, M. R. y MILANI, C. (2016). “Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento” en SAGGIORO GARCIA, A., SOARES DE LIMA, M. R., MILANI, C., & ECHART MUÑOZ, E. *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160908024538/CooperacionSurSur.pdf>.



SANAHUJA, J. A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En J. A. SANAHUJA, *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Icaria Editorial, pp. 37-68. Recuperado de: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/007-Sanahuja.pdf>.

VERA, M. N., y COLOMBO, S. (2014). La política nuclear argentina y la cooperación estratégica con Brasil en el siglo XXI. *Revista Intellector*, XI (21), pp. 16-29. Recuperado de: <https://repositorio.esocite.la/286/>.

Cómo citar

GUZMÁN, M. F. (2021). De rivales a socios: el camino de Argentina y Brasil para llegar a la Cooperación Sur-Sur en energía nuclear. *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 32 (Ene-Jun), 58-71



RESEÑA

KISSINGER, H. (2016). Orden mundial: Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia, Penguin Random House Grupo Editorial S.A.U., Barcelona. Tercera reimpresión, Ed. Debate. Traducción Teresa Arijón, Colombia, febrero de 2020

No se puede leer a Henry Kissinger sin la inevitable curiosidad que despiertan su condición de ex Secretario de Estado de los Estados Unidos y su indiscutible erudición sobre relaciones internacionales y geopolítica.

Su figura como político no deja de ser controversial. Perteneció al gabinete de Nixon y de Ford de manera continua; primero como consejero de Seguridad Nacional y luego como jefe de la diplomacia norteamericana. En su gestión debió lidiar con el final de la guerra de Vietnam y con la guerra del *Yom Kippur*.

La organización Nobel le concedió el galardón de paz de 1973 por su vocación negociadora. Sin embargo, sus críticos le endilgan que los esfuerzos por alcanzar un alto al fuego en Vietnam sólo dieron frutos dos años después del Nobel cuando se firmaron finalmente los acuerdos de París en 1975.

De otro lado, diversos movimientos sociales y analistas latinoamericanos cuestionan la vocación pacifista de Kissinger; su paso por la Secretaría de Estado se dio en tiempos que dictadores militares frenaron los procesos democráticos en Sudamérica; algunos de ellos con el apoyo de la CIA.

Pero, hablemos de la obra. Este es un libro escrito por un hombre retirado pero lúcido; desconectado de las salas de crisis de la Casa Blanca pero que, evidentemente, no ha perdido el hilo de los acontecimientos que en las últimas décadas han tejido el entramado de la globalización.

Y, aunque no se trata de una biografía, el último libro del nonagenario Kissinger (nacido en 1923) trae grabado el sello de su identidad personal: representante fiel del realismo político, vocero de la política exterior de la mayor potencia geopolítica y militar del último siglo y académico formado en los principios westfalianos. Y son precisamente Westfalia y sus principios los que inspiran metodológicamente esta obra.

Este libro no es una referencia neutral sobre geopolítica, es evidente que su rigor se ve permeado por un pensamiento realista y, de modo muy marcado, por su posición interesada desde las huestes de la potencia norteamericana. Cita a Westfalia, a veces con rigor, a veces con amañado interés imperial.

¿De dónde venimos?

Orden Mundial es un libro escrito con profunda claridad académica; como si el catedrático hubiese preparado sus clases para explicar el mundo desde una perspectiva geopolítica en su evolución histórica y territorial.

La narrativa histórica comienza en un mundo eurocéntrico controlado desde una

simbiosis entre el Sacro Imperio Romano y las élites territoriales del viejo mundo; una amalgama entre casas reales y el Papa. Un constante diluvio de matrimonios y divorcios entre el heredero al “trono de San Pedro” y los –casi siempre- efímeros reyes europeos.

Dicho mundo sufre una transformación radical con la paz de Westfalia (1648), la cual se convierte en causal de divorcio definitivo entre la iglesia católica y los gobernantes laicos de los nacientes Estados nacionales. Para el autor, Westfalia es la semilla de la modernidad geopolítica.

Sin embargo, Kissinger es claro en señalar que el mundo de aquella época se extiende territorial e ideológicamente más allá de la Europa westfaliana. China, India, Japón y la Rusia euroasiática hacían parte de un mundo ajeno a Westfalia.

Se trata de culturas milenarias difíciles de entender para aquellos que cultivaban lo que con el tiempo se denominó Occidente. Al otro lado del Occidente estaba el Oriente, o sea, “lo otro”, lo indescriptible, lo inexplicable.

La paz de Westfalia fue convocada por el Sacro Imperio Romano y sus dos más enconados rivales, Francia y Suecia, después de varios lustros de la llamada Guerra de los Treinta Años.

No existió una única negociación, fueron varios los acuerdos firmados. Las potencias católicas, con casi 200 delegados, se reunieron en la ciudad católica de Münster, mientras las protestantes lo hicieron en Osnabrück –ciudad dividida entre católicos y luteranos-.

La paz de Westfalia derivó en tres acuerdos independientes, firmados en diferentes momentos y lugares. El primero permitió el reconocimiento de Holanda por parte del reino de España (la paz de Münster de enero de 1648); mientras los dos acuerdos finales (octubre), constituyeron el cuerpo central de lo negociado (Tratado de Münster y Tratado de Osnabrück).

En principio Westfalia no significó una novedad; se trataba como en otros acuerdos, de “verdadera y sincera paz y amistad cristiana, universal y perpetua” (Kissinger, 2016: 37). Sin embargo, Westfalia sentó las bases de un nuevo orden internacional centrado en las relaciones entre Estados, en lugar de dinastías, casas reales o inclinaciones religiosas. Nació el Estado soberano.

Ante la desaparición de la iglesia como fuente universal de legitimidad, la multiplicidad y diversidad se convirtieron en los principios del nuevo sistema. Cada país signatario podría darse su propio régimen y elegir la religión que profesaría. Incluso, algunas cláusulas establecían el derecho de minorías a preservar sus creencias religiosas sin que ello debilitara la identidad del Estado.

Durante los siguientes siglos, los principios westfalianos se expandieron por todo el planeta, especialmente después de los procesos de descolonización de África, Asia, Oceanía y América. Las élites de los nacientes países fundaron sus Estados tomando como referente el modelo consolidado en Europa Occidental. El nuevo mundo (América) y otras naciones emergentes son ramas del árbol genealógico de Westfalia.

Tomando como eje de análisis a Westfalia, Kissinger interpreta la historia de diversos macro-territorios, buscando explicar cómo ciertas dinámicas dialécticas explican su evolución hasta el mundo de hoy.

Una Rusia zarista se erige y consolida como contrapeso de poder en Europa, su

enorme tamaño y ambiciones de expansión le dan sentido a su régimen. Para Catalina la Grande, la autocracia era el único régimen posible para mantener unido tan vasto territorio. Si bien la revolución bolchevique dio fin a la monarquía rusa —el régimen del Zar—, el gobierno revolucionario preservó, en criterio del autor, el espíritu de la Gran Madre Rusia.

En esta misma dirección, el autor recorre la ruta del islam, desde el imperio Otomano hasta el archipiélago de territorios y naciones sunitas y chiitas. La primavera árabe aparece como un desarrollo natural de un mundo islámico que por diferentes caminos conecta con Occidente. Reivindicaciones sociales y aspiraciones de democracia se mezclan con confrontaciones religiosas y diferentes interpretaciones de la *Yihad*.

La compleja diversidad de Asia se exhibe con un Japón que muta de imperialista a bastión de Occidente en el Pacífico, con una China compleja y autárquica que evoluciona hasta convertirse en la potencia que es hoy. Y todo esto, en un entramado de alianzas y confrontaciones que, según Kissinger, se apoyan o contrastan con los principios de Westfalia.

No se puede cerrar este componente de la reseña sin resaltar el interés del autor por legitimar el actuar de los Estados Unidos a lo largo de dos siglos. La potencia norteamericana se muestra westfaliana en cada uno de sus actos, con propósitos superiores de paz y convivencia. De hecho, de manera debatible, el ex Secretario de Estado se esmera por convencernos del supuesto espíritu de no injerencia de la nación norteamericana desde su fundación.

Es difícil pensar que el autor fue descuidado o negligente al omitir las diversas intervenciones interesadas de Estados Unidos en conflictos y revoluciones que se vivieron a lo largo y ancho del planeta, especialmente en Asia, Medio Oriente, Golfo Pérsico y América Latina. Se trata de una larga lista de actuaciones en las cuales la potencia norteamericana evidenció sus intereses estratégicos a costa del principio de no injerencia y libre determinación de los pueblos.

¿Para dónde vamos?

El final de la guerra fría nos coloca en el presente. Previo a ésta, el liderazgo norteamericano delineado por T. Roosevelt, W. Wilson y F. Roosevelt permeó a Occidente. La emergente potencia del siglo XX esbozó principios alrededor de los cuales giraría el orden internacional.

“Actuar por toda la humanidad”, señala Kissinger. Estados Unidos ha desempeñado un papel decisivo en la configuración del orden mundial bajo la convicción de que sus principios nacionales tienen valor internacional. En esta parte de la obra el autor legitima el papel mesiánico de los Estados Unidos; la metáfora del pueblo elegido se combina con la misión salvadora y universal del cristianismo. Negando cualquier supuesto interés nacional, Kissinger defiende la “vocación” norteamericana de expandir sus valores, los cuales “los otros pueblos aspiran a compartir” (Kissinger, 2020: 239).

La obra es silenciosa sobre las realidades complejas al interior de la sociedad norteamericana y ello le permite afincar sus argumentos alrededor de los principios de libertad de culto, de acción y de expresión, como los motores del actuar de los Estados Unidos en el exterior. Contrario al Viejo Mundo que vio en el Nuevo Mundo una oportunidad para el saqueo de riquezas, Estados Unidos sería el mensajero de la buena

nueva.

Lo anterior evidencia las motivaciones políticas del erudito que se apalancó en su profunda comprensión de la paz de Westfalia para narrar con cierto interés el desarrollo del mundo actual, a partir del principio de la no injerencia.

Sin embargo, la narrativa de esta obra también es crítica y compleja, mostrando a unos Estados Unidos ambivalentes. Inspirados en el ánimo de compartir sus valores, los norteamericanos se han posado sobre todo un continente y han sido protagonistas de los acontecimientos más relevantes del planeta en más de un siglo. Todo, supuestamente, “abjurando al mismo tiempo de los principios imperiales”.

Particularmente, en el marco de la guerra fría, Kissinger es bastante crítico ante la pérdida de cohesión nacional y de coherencia en el exterior. Esa es la realidad que hereda Nixon en 1969. También podríamos decir que es la situación en la que el autor de esta obra se une al sanedrín del gobierno norteamericano. Es el momento de Kissinger.

Esta obra señala a Nixon como eje de una nueva concepción de equilibrio de poder pasando del modelo de T. Roosevelt que pone a Estados Unidos como guardián de la balanza, a una nueva concepción en la que Norteamérica hace parte del equilibrio fluido de la misma balanza.

Bajo este principio, Estados Unidos realineó los pesos de la balanza, colocándose más cerca de la Unión Soviética (evitando cualquier confrontación directa) y de China. Los norteamericanos estaban más cerca de las potencias comunistas, que lo que estas últimas estaban entre sí. Se deduce de esta narración, que Nixon delineó el final de la guerra fría y el devenir de la globalización.

En este punto la obra nos coloca en el presente. Después de un corto reconocimiento a Reagan –en palabras de Kissinger, el presidente más acorde a su época-, para cerrar el ciclo de la guerra fría, el autor establece algunos lineamientos de futuro. La prospectiva hace su aparición.

Cada época tiene un sello propio. La religión delineó la cosmovisión previa a Westfalia; la razón iluminó a los tiempos de la Ilustración y el nacionalismo marcó los siglos XIX y XX. Ahora, la ciencia y la tecnología trazan las líneas del devenir. *¿Quo Vadis, humanidad?*

El mundo se halla aquí luego del periodo en el que el orden mundial combinaba incipiente idealismo norteamericano con elementos tradicionales de equilibrio de poder. Es evidente la doble intención del autor: desconocer los aportes de otras regiones, como la Europa de la segunda posguerra mundial, a la paz mundial y minimizar los intereses norteamericanos en materia de equilibrio de poder.

De dicha época heredamos la proliferación de las armas nucleares y el auge de la ciber-tecnología para un mundo más interconectado. De igual manera, parece existir un reconocimiento explícito de valores supuestamente universales: paz, democracia, derechos humanos. Sin embargo, su interpretación y valoración difieren de región a región. Un Occidente más o menos delineado le da una interpretación, pero en China, Rusia, India o naciones musulmanas, la naturaleza de estos conceptos cambia.

Y allí, una polémica y profunda conclusión del autor: “El resultado no es simplemente una multipolaridad, sino un mundo de realidades crecientemente contradictorias” (Kissinger, 2020: 365).

En un mundo en el que las armas pueden destruir al planeta y las interacciones entre los diversos sistemas de valores se vuelven intrusivas, los métodos tradicionales se quedan cortos para mantener el equilibrio de poder.

Para entender la dificultad de mantener un equilibrio en el futuro, Kissinger señala cuatro elementos claves: insuficiencias en la naturaleza misma del Estado nación; incongruencia entre las organizaciones multilaterales (del orden interestatal) y la realidad de la globalización; ausencia de mecanismos efectivos de diálogo y concertación entre las potencias; y el rol ambivalente de los Estados Unidos.

Estos cuatro pilares serían centrales para la reevaluación del equilibrio de poder. Y con esta idea final, Kissinger deja ver a toda luz su espíritu realista, más que idealista y su postura pro norteamericana por encima de los aclamados a lo largo de la obra, principios Westfalianos.

Sin embargo, podemos estar de acuerdo o no con el ex Secretario de Estado, pero su lucidez al final del camino de la vida, su experiencia y trayectoria lo hacen un autor inevitable de leer.

Para ser su pupilo, hay que leerlo. Para ser su contradictor, hay que leerlo.

Giovanny Cardona Montoya, Vicerrector Académico, Institución Universitaria CEIPA. Economista de la Universidad Estatal de Kiev, Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Magister en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina; Doctor en Ciencias Pedagógicas de la Universidad de Pinar de Río, Cuba. Líder del Grupo de Investigación Orygen, categoría A de Minciencias, Colombia. Correo electrónico: giovanny.cardona@ceipa.edu.co
<https://orcid.org/0000-0003-2253-3580>.

Cómo citar

CARDONA MONTOYA, G. (2021). Reseña Kissinger, H. (2016). Orden mundial: Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia. *Penguin Random House* Grupo Editorial S.A.U., Barcelona. Tercera reimpresión, Ed. Debate. Traducción: Teresa Arijón, Colombia, febrero de 2020. *Revista Integración Y Cooperación Internacional*, 32 (ene-jun), 72-76