

Maestría
en Integración y Cooperación
Internacional UNR

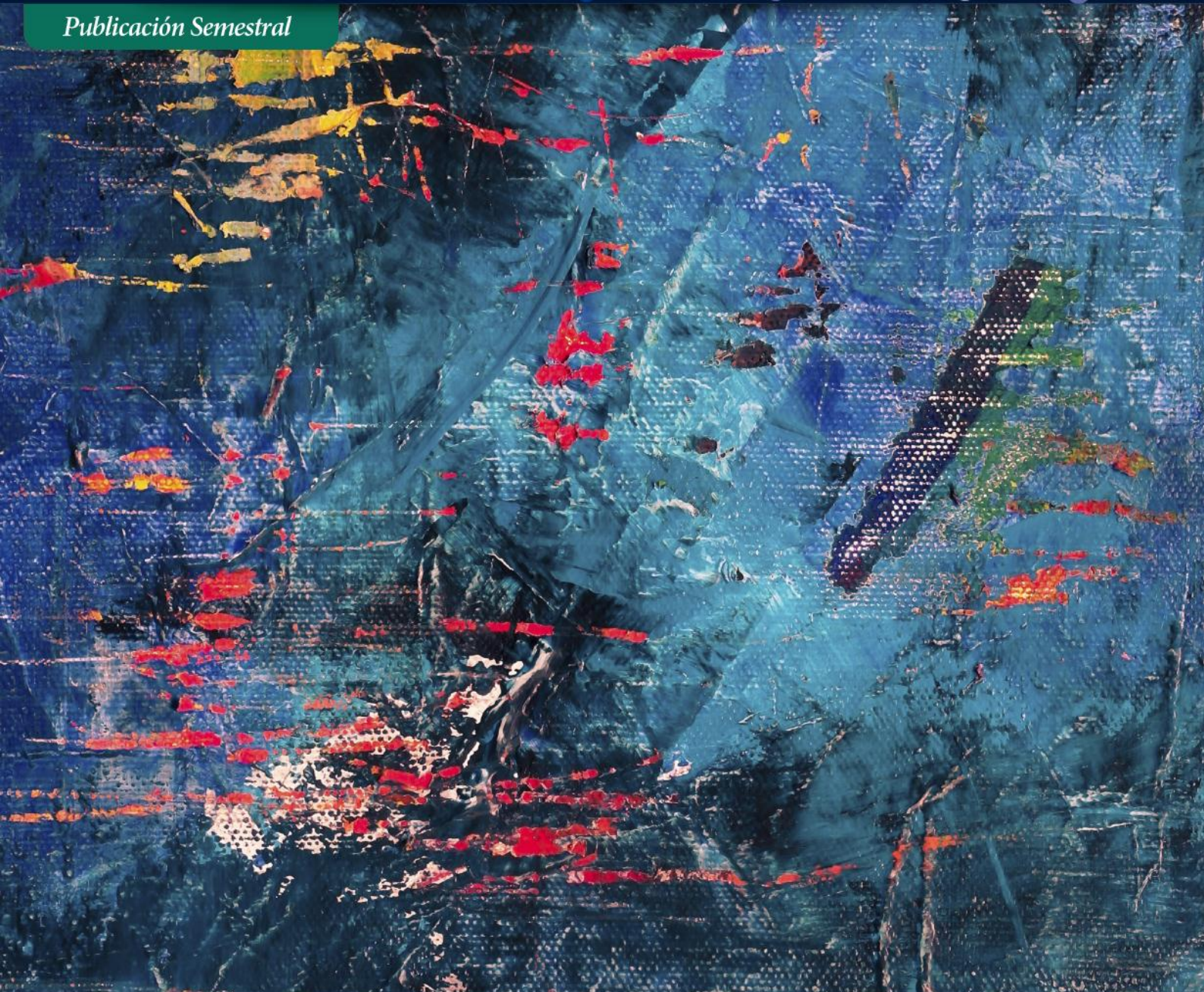


Revista Integración y Cooperación Internacional

N° 29

Julio | Diciembre 2019

Publicación Semestral



www.cerir.com.ar

REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ISSN 1852-9798

DIRECTORA: Mter. Marta G. Cabeza

EDITORIA: Mter. Lidia V. Gatti

CONSEJO DE REDACCION

Dra. Miryam Colacrai - Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Dra. Gladys Lechini - Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Dr. Carlos Juárez Centeno -Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Dr. Hugo Rogelio Suppo - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

Dr. Esteban Valenzuela Van Treek - Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Dra. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Canadá.

Dr. Rafael Domínguez Martín -Universidad de Cantabria, España.

Dr. Danu A. Fabre Platas - Universidad Veracruzana, México.

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.

Correo electrónico: mici@unr.edu.ar

CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF EXCHANGE

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO CERIR

Maipú 1065 – 3° piso – oficina 301

2000 ROSARIO (SANTA FE)

REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX +54-341-4201231

Nos complace y enorgullece presentar el vigésimo noveno número de Revista en Integración y Cooperación Internacional, el primero que se presenta en la plataforma **OJS, Open Jornal Systems**, además de encontrarse disponible en nuestros espacios habituales.

En este número les acercamos un artículo titulado "La Economía Política Internacional: los aportes de Susan Strange y Robert Gilpin" presentado por **Pablo Godoy** como un aporte desde la reflexión teórica para el análisis de la realidad económica y política internacional. El autor hace una revisión de las principales diferencias y similitudes entre estos teóricos en el abordaje de la EPI en el marco de la Teoría de las Relaciones Internacionales.

El segundo artículo es una contribución de **Paula Arnoldi** que aborda la temática de seguridad en el comercio internacional bajo el título "Cambios en las dinámicas de control del Comercio Internacional: El programa Operador Económico Autorizado". El trabajo muestra la aplicación del Programa OEA en diferentes Aduanas Nacionales como un aporte para mejorar la seguridad en el intercambio mundial de bienes. El objetivo final de esta iniciativa es promover la cooperación con el sector privado para identificar operadores confiables que permitan a las aduanas concentrar sus esfuerzos en las cargas de alto riesgo.

El tercer artículo, titulado "Japón y la búsqueda del poder blando: la implementación de la estrategia *Cool Japan* (2010-2017)", es una colaboración de **Florencia Chort** y analiza de qué modo Ministerio de Economía, Industria y Comercio (METI) buscó incrementar el poder blando de Japón. Se estudia en este trabajo la aplicación de la estrategia *Cool Japan* durante el período 2010-2017 analizando las modalidades de implementación y sus resultados.

Además contamos con la reseña realizada por **Vanesa Castello** de una importante obra de Derecho Internacional Público: *América Latina y el Derecho del Mar. Liber amicorum in honour of Alfredo Martínez Moreno*, coordinada por Gutiérrez Castillo, Víctor Luis y Villalta Vizcarra, Ana Elizabeth, publicada en el 2018.

Una vez más deseamos agradecer a los evaluadores y colaboradores que ofrecieron su tiempo para revisar con rigor e imparcialidad los trabajos enviados a la revista. Sin esta colaboración tan importante resultaría imposible la realización y continuidad de la **Revista en Integración y Cooperación Internacional**.

Marta G. Cabeza
Directora Editorial

INDICE

COMENTARIO

- La Economía Política Internacional: los aportes de Susan Strange y Robert Gilpin** 5-13
Pablo Godoy

ARTÍCULOS

- Cambios en las dinámicas de control del Comercio Internacional: El programa Operador Económico Autorizado** 14-29
Paula Arnoldi
- Japón y la búsqueda del poder blando: la implementación de la estrategia Cool Japan (2010-2017)** 30-44
Floencia Chort

RESEÑA

- GUTIÉRREZ CASTILLO, Victor Luis y VILLALTA VIZCARRA, Ana Elizabeth (coord.) (2018) América Latina y el Derecho del Mar. Liber amicorum in honour of Alfredo Martínez Moreno. Ed. Tirant lo Blanch. Libro digital** 45-49
Vanesa Castello

La Economía Política Internacional: los aportes de Susan Strange y Robert Gilpin*

Pablo Godoy**

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de las similitudes y diferencias de las perspectivas teóricas de Susan Strange y Robert Gilpin dentro de la Economía Política Internacional (EPI). Para eso, se procederá en una primera instancia a abordar el concepto de EPI en el marco de la teoría de las relaciones internacionales (TRI), sus interrogantes, conceptos clave y contexto en el que surge. En segundo lugar, se analizará cómo abordan la EPI ambos autores, remarcando sus similitudes en cuanto a problemáticas abordadas pero también destacando sus diferencias en cuanto a cómo interpretar los fenómenos estudiados. Por último, se propondrán algunas reflexiones a modo de conclusión del trabajo, donde se destacarán los principales aportes a la EPI y a la TRI en general de cada autor.

Palabras clave: Economía Política Internacional, Teoría, Relaciones Internacionales, Gilpin, Strange

The International Political Economy: the contributions of Susan Strange and Robert Gilpin

Abstract

The objective of the present papers is to analyze the similarities and differences of Susan Strange's and Robert Gilpin's theoretical perspectives in the field of International Political Economy (IPE). To achieve that goal, firstly this paper will explore the concept of IPE in the context of the International Relations Theory, its questions, its core concepts and the background in which it emerged. Secondly, both authors' approach on EPI will be analyzed, stressing their similarities regarding the problems the tackle but also focusing on their differences in the way they understand the studied phenomena. Lastly, a few final thoughts will be provided as a way of conclusion to the paper, where the main contributions of each author to the IPE and the broader IR theory will be highlighted.

Key words: International Political Economy, theory, International Relations, Gilpin, Strange

TRABAJO RECIBIDO: 23/09/2019 - TRABAJO ACEPTADO: 30/10/2019

* El presente trabajo fue presentado en el marco de la finalización de la Adscripción a la cátedra de la Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Quiero agradecer especialmente a la Dra. Miryam Colacrai por alentarme para su publicación.

** Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Correo electrónico: pblogodoy200@hotmail.com

1- La Economía Política Internacional y la Teoría de las Relaciones Internacionales:

Cuando se analiza la teoría de las relaciones internacionales desde su antecedente más remoto o clásico, se puede notar que tradicionalmente ésta ha centrado su atención en la figura de la unidad política (sea ésta ciudad, Estado, Imperio) y en la problemática de la paz y de la guerra en las relaciones que indefectiblemente se establecían entre las unidades. Esa preponderancia otorgada en el análisis a los temas de “alta política” por sobre otras cuestiones, en especial las económicas, comienza a verse erosionada a partir aproximadamente de la década de los 70’s en el *mainstream* de la teoría de las relaciones internacionales (Tussie, 2017). La creciente importancia que iban adquiriendo fenómenos tales como la transnacionalización de las economías, el surgimiento de la empresa multinacional, la crisis del Sistema de Bretton Woods impuesto en la segunda posguerra y las demandas por un nuevo orden económico internacional por parte de la “periferia” llevaron tanto a los autores dentro de la TRI como a las autoridades políticas a prestar más atención a temas que antes eran considerados como de “baja política”: las relaciones comerciales y financieras, los flujos de inversión internacionales, las fluctuaciones en los tipos de cambio, la creciente internacionalización de la producción y la radicación de empresas industriales en países periféricos, todos éstos asuntos comenzaron a ganar relevancia en agendas internacionales crecientemente **desjerarquizadas**.

Es en este contexto que la EPI busca abordar estos fenómenos desde un enfoque que la hace particular: los autores enrolados en esta corriente consideran que hay que darle respuesta a los interrogantes planteados por el nuevo contexto de globalización y transnacionalización realizando **una lectura que combine y utilice tanto la perspectiva política como la económica**. La EPI busca apartarse de la perspectiva tradicional o realista de las RRII, en tanto hace énfasis y centra su atención en cuestiones económicas internacionales.

Cabe destacar que la EPI si bien nace en el mundo anglosajón como un campo dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, con el tiempo va adquiriendo una autonomía propia. De acuerdo a Diana Tussie,

“En la disciplina de Relaciones Internacionales, el campo de la Economía Política Internacional (EPI) permanece disperso y frecuentemente diluido en una tierra de nadie. A veces se introyecta como relaciones económicas, otras cae en las rendijas entre la Economía y las Relaciones Internacionales; otras aparece como un campo en disputa entre la Economía, la Sociología y la Ciencia Política. Pero el campo de la EPI comienza a constituirse lentamente” (Tussie, 2015: 156).

Lo novedoso de la aproximación a la realidad de la EPI consiste en que para analizar estas cuestiones no se limita a utilizar conceptos de la teoría económica, sino que también hace una lectura política de la situación.

Mientras que desde una perspectiva puramente económica al analizarse un régimen internacional que regule el comercio o las finanzas internacionales la pregunta

fundamental sería si el mismo es eficiente, en el sentido de repartir los recursos de forma que todos se beneficien absolutamente, cuando se aborda el mismo tema desde una mirada política la cuestión fundamental es quién se beneficia (“*qui bono*”) con ese arreglo y cómo se reparten las ganancias relativas.

En este sentido, tanto Susan Strange como Robert Gilpin parecen coincidir: ambos consideran que una lectura solamente desde la perspectiva de la economía neoclásica no puede dar cuenta cabalmente de los fenómenos estudiados. Según Robert Gilpin (2001):

“(F)ormal economic theories provide indispensable tools, facilitating comprehension of economic developments (...) However, economic theories alone are not sufficient for an understanding of developments and their significance for economic and political affairs. One must also draw upon ideas and insights from history, political science, and the other social sciences. In brief, a true “political economy” is prerequisite to an improved comprehension of the implications of new developments for international (and, where relevant, domestic) economic affairs”. (Gilpin, 2001:12)

Por su lado, Susan Strange (1970) afirma: “*the economists’ contributions to the study of international economic relations have shown political naïveté. Too often they write on international economic problems as though political factors and attitudes simply did not exist*” (STRANGE, 1970:309). Por otra parte, en su libro “States and Markets”, Strange destaca que: “*It is impossible to study political economy and especially international political economy without giving close attention to the role of power in economic life*” (Strange, 2004:23).

Ambos autores coinciden en que la pregunta de cuál es el objeto o la finalidad de la actividad económica es fundamental y en que es algo que la teoría neoclásica de la economía no se pregunta. Para Strange (2004), las sociedades asignan diferentes jerarquías a los valores de riqueza, seguridad, libertad y justicia y, en base a la forma en que ordenen esas jerarquías, se le otorgará mayor o menor libertad a los mercados. Según Gilpin (2001), mientras los economistas se preguntan cómo maximizar los beneficios, la forma en que se utilizarán esos beneficios es una cuestión de tipo política. El propósito que una sociedad sigue determina el rol del mecanismo del mercado en la economía. En ambos autores, se puede ver cómo la política (o la **autoridad** en términos de Strange) en definitiva es la instancia que genera el marco en el cual la economía se desenvuelve.

Como puede observarse, ambos autores concuerdan en destacar la necesidad de realizar un análisis político de las cuestiones económicas y en criticar los análisis que sólo parten de conceptos propios de la teoría económica neoclásica. Sin embargo, ambos autores poseen matices y diferencias entre sí que es necesario puntualizar para avanzar en el estudio de la EPI. En la próxima sección se procederá a realizar una comparativa entre las posiciones de Strange y Gilpin en tres cuestiones que se consideran relevantes: corriente teórica en la TRI a la que adscriben, el rol que consideran que cumple el Estado en la EPI y su posición en relación a la teoría de la estabilidad hegemónica.

2- Diferencias entre los planteos de Susan Strange y Robert Gilpin:

En esta sección se procederá a comparar los aportes teóricos de ambos autores en torno a tres ejes que se consideran importantes dentro de la corriente de la EPI: el

primer eje es el que enfrenta a realismo heterodoxo con neorrealismo, el segundo es la pérdida de autoridad del Estado contra la reafirmación del poder estatal y el último es la adscripción o el rechazo de la idea de pérdida de hegemonía de EEUU y sus implicaciones para la teoría de la estabilidad hegemónica.

2-1 Realismo heterodoxo y neorrealismo:

Robert Gilpin (2001) en *Global Political Economy* asume una perspectiva neorrealista estadocéntrica: si bien considera que el Estado Nacional no es el único actor en la EPI, es el más importante y destaca que los estados están insertos en un sistema de “auto-ayuda” utilizando el concepto de Waltz. Los Estados buscan resguardar sus propios intereses y proteger su independencia, tanto política como económica. El poder juega un rol fundamental en este sentido, ya que los cambios relativos en la jerarquía de poder en el sistema puede llevar a los Estados a ver afectados sus intereses o incluso su supervivencia en última instancia. El Estado tiene un interés nacional el cual es determinado por las élites que lo gobiernan y el mismo puede cambiar según los procesos de cambio que se suceden en el sistema internacional (Gilpin, 2009). Puede decirse que cuando Gilpin habla de poder de un actor en el sistema internacional, alude a la posición de ciertos atributos materiales que pueden ser redistribuidos por la ley del crecimiento económico desigual entre los Estados.

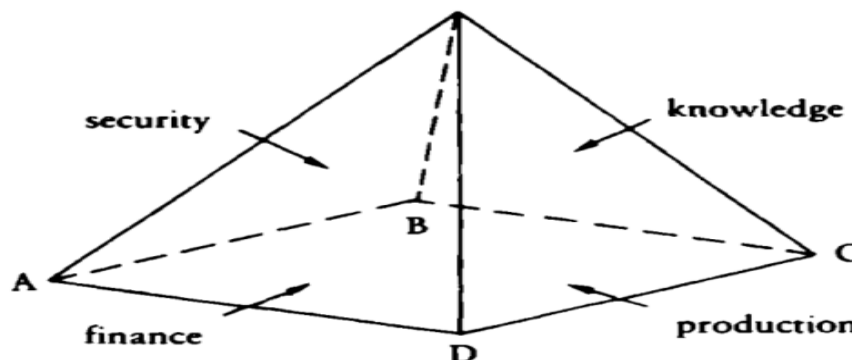
Por otro lado, Susan Strange adopta una posición más heterodoxa con referencia a su postura y adscripción a corrientes teóricas dentro de la TRI. Esto se ve claramente reflejado en su idea de que el Estado no es la única fuente de autoridad en la EPI y en su concepto de poder estructural.

Cuando se habla de la dualidad entre autoridad y mercado, se hace referencia a cómo la autoridad (la cual no se limita a la autoridad del Estado, sino que reconoce otras fuentes) fija los límites en los cuales va a funcionar el mercado. Esta dualidad se relaciona con su otro concepto fundamental, el poder estructural, en la medida en que éste puede ser esgrimido por entidades no estatales en las estructuras de la EPI.

De acuerdo a esta autora, hay que diferenciar entre el poder relacional y el poder estructural. El primero se define como la capacidad que tiene un actor de hacer que otro actor haga algo que no haría de otra forma. Mientras que el poder estructural es un concepto más complejo y al mismo tiempo más relevante para entender la dinámica de las relaciones económicas internacionales.

El poder estructural es el poder de dar forma y determinar las estructuras de la política económica global en las cuales los otros Estados, sus empresas y sus científicos y otros profesionales deben operar. Este poder estructural es más que establecer la agenda o diseñar los regímenes internacionales y reglas que deben regular las relaciones económicas internacionales. Ese es un aspecto del poder estructural, pero no es todo. El poder estructural, confiere la capacidad para decidir cómo se harán las cosas, es el habilidad para dar forma a los marcos en los cuales los Estados se relacionan entre sí, con las personas y las empresas privadas. Es el poder de estructurar las situaciones de modo tal que resulten favorables para el actor que opera dicha estructuración.

De acuerdo a Susan Strange (2004), el poder estructural proviene de cuatro estructuras principales¹: la producción, la seguridad, el crédito y el conocimiento. De acuerdo a la autora, ninguna de estas estructuras tiene primacía sobre las demás y pueden graficarse en una especie de pirámide transparente de cuatro lados.



El poder estructural proviene de cada una de las estructuras por las siguientes razones: aquél que tenga la capacidad de amenazar o resguardar la integridad y seguridad de otros puede dictar los términos en que se harán otras cuestiones no relacionadas con la seguridad, tales como la distribución de bienes o la administración de justicia. Por otro lado, quien decide qué se produce, quién lo hace y con qué combinación de factores puede establecer la forma en que se harán las cosas en otros ámbitos ajenos a la producción. Esta estructura es la que los autores marxistas ponen como aspecto central de sus análisis. El control sobre el crédito también es una fuente de poder estructural la cual es propia de economías más avanzadas. El creciente peso que tienen las finanzas internacionales en la economía mundial otorga a quien controle el crédito poder para determinar toda clase de resultados. Por último, el poder sobre el conocimiento, es el poder de adquirir, desarrollar o negar el acceso a éste a otros actores. Actualmente, es la tecnología la que juega un rol fundamental en este sentido: el que tenga acceso a los últimos adelantos tecnológicos puede ejercer una influencia muy importante en otros ámbitos tales como la producción o la defensa. Asimismo, se ejerce poder estructural sobre el conocimiento cuando las instituciones de un Estado fijan las agendas de investigación y forman a los intelectuales y líderes de diferentes regiones.

Como se dijo anteriormente, el poder estructural es la capacidad de un actor de establecer y cambiar el rango de opciones que otros tienen. El actor no es necesariamente un Estado Nacional, puede ser una agencia gubernamental de un país la cual mediante alguna regulación establezca la forma en que determinada actividad se deba llevar a cabo a nivel mundial. Asimismo, puede ser que el que ejerza este poder no pertenezca a ningún gobierno. Por ejemplo, una calificadora de riesgo establece, mediante sus evaluaciones, las condiciones en las cuales los Estados nacionales deben insertarse en los mercados financieros internacionales. Asimismo, cabe destacar el rol fundamental que en el nuevo contexto económico internacional juegan las organizaciones internacionales de créditos y las empresas multinacionales. Puede

¹ Strange reconoce a su vez en el libro *States and Markets* cuatro estructuras secundarias a través de las cuales un actor puede obtener poder estructural: sistemas de transporte, comercio, energía y bienestar y desarrollo.

decirse que las primeras ejercen un claro poder estructural en la esfera del crédito y las segundas en la de la producción.

2-2 El Estado en la EPI

Es destacable el contraste que existe entre los planteos de ambos autores cuando se analiza la forma como describen la situación del Estado Nacional en la economía mundial globalizada. Mientras Robert Gilpin afirma que el Estado es el actor central de la EPI, Susan Strange reconoce un proceso de difusión de la autoridad estatal en varias direcciones.

En la Economía Política de las Relaciones Internacionales, Robert Gilpin (1990) hace un análisis de la situación de la economía internacional en la década del 80, llegando a la conclusión (que se abordará en la próxima sección) de que la economía liberal a nivel mundial entra en un proceso de inestabilidad debido a la percibida crisis de hegemonía de EEUU. Gilpin reconoce varios aspectos destacables de esta economía en transición y considera que no se está presenciado un proceso de transnacionalización donde el Estado pierde protagonismo, sino que por el contrario, el Estado, mediante políticas comerciales mercantilistas, de proteccionismo sectorial y la creación de bloques regionales, reafirma su autoridad sobre los procesos económicos. En palabras de Gilpin:

“Es paradójico que los gobiernos hayan respondido al crecimiento de la interdependencia económica global aumentando su autoridad sobre las actividades económicas. Tanto las fuerzas globales del mercado como el intervencionismo estatal, han adquirido una importancia como determinantes de las relaciones económicas internacionales mayor que en el pasado cercano” (Gilpin, 1990:427).

Robert Gilpin retoma esa postura de afirmar la primacía del Estado como actor central de la EPI en *Global Political Economy*. Ya se mencionó que, en esta obra, considera que el actor central de su aproximación al estudio de la EPI es el Estado Nacional. Según Gilpin:

“Despite the importance of these other actors (FMI, BM, EMN), however, I emphasize that national governments still make the primary decisions regarding economic matters; they continue to set the rules within which other actors function, and they use their considerable power to influence economic outcomes” (Gilpin, 2001:18)

Por el contrario, Susan Strange advierte que el Estado como actor en la economía política internacional está sufriendo un proceso de difusión de su autoridad en varias direcciones. El Estado Nacional pierde su control sobre los procesos económicos y sociales ante actores que están “arriba”, “a los lados” y “por debajo”. La autoridad que ejercía el Estado de esa forma es adquirida por instituciones intergubernamentales, por otros Estados más poderosos o incluso por entidades subnacionales y, lo que es más alarmante para la autora, hay autoridad que ya no está nadie en condiciones de ejercer. Este proceso de difusión según Strange tiene como consecuencia última la transformación del Estado en una institución hueca: conserva sus aspectos formales de soberanía pero no ejerce un control real sobre lo que sucede en su territorio, principalmente sobre la economía. En su artículo titulado “El Estado Hueco”, Strange (1998) dice que “hay una economía mundial y una sociedad mundial, pero a la vez existe un sistema político de Estados territoriales que todavía están reclamando una

soberanía que dichos Estados, en la mayor parte, ya no son capaces de ejercer” (Strange, 1998:165).

Por otra parte, en ese mismo artículo, Strange destaca que la naturaleza misma del Estado y su comportamiento han cambiado. Según ella, tradicionalmente los Estados competían por territorios y riquezas, mientras que en la actualidad, con la globalización de la economía, compiten por porciones en los mercados. Asimismo, los Estados buscan atraer a las empresas multinacionales mediante distintos incentivos y políticas sectoriales, ya que éstas pueden facilitar el acceso a mercados, divisas, empleo, capital, entre otros factores.

Esto implica, desde la visión de Strange, que las políticas industrial y comercial adquieren centralidad en el comportamiento del Estado en el sistema, lugar que era ocupado por la política relacionada con la seguridad anteriormente.

En el planteo de Strange (1998) la transformación que sufre el Estado es de tal magnitud, que ella cree que la ciencia social se ha vuelto obsoleta en tanto sigue teniendo a este actor como figura central de su análisis y al conflicto entre ellos como su eje problemático. La creciente importancia de las cuestiones económicas y el mayor peso de los actores no estatales cambian radicalmente la naturaleza de las relaciones y la competencia en las relaciones internacionales.

Y afirma,

“We have to escape and resist the state-centrism inherent in the analysis of conventional international relations. The study of globalisation has to embrace the study of the behaviour of firms no less than other forms of political authority. International political economy has to be recombined with comparative political economy at the sub-state as well as the state level.” (Strange, 1999:354).

2-3 La teoría de la estabilidad hegemónica

La teoría de la estabilidad hegemónica es planteada en 1979 por Charles Kindleberger en su obra *The World in Depression, 1929-1939* y se basa en la idea que sostiene que para que haya una economía internacional liberal que funcione correctamente debe haber un líder hegemónico que se comprometa a protegerla. De acuerdo a la lectura que hace Kindleberger (1986) de la crisis de los 30's, la misma en última instancia fue causada por la crisis de liderazgo de Gran Bretaña y la falta de un hegemón comprometido con la causa de la economía liberal internacional que la reemplace. Esa falta de liderazgo implicó que los Estados siguieran políticas mercantilistas y proteccionistas que terminaron perjudicando al conjunto del sistema.

Robert Gilpin retoma esta teoría y en su libro *La Economía Política de las RRII*, y considera que en los 80's debido a la crisis de hegemonía de EE.UU. la economía liberal internacional estaba en un proceso de crisis y creciente proteccionismo. En palabras de Gilpin:

La teoría no sostiene que una economía internacional sería incapaz de existir y funcionar en ausencia de hegemonía (...) sostiene que un tipo particular de orden económico internacional –el liberal– no podría florecer y alcanzar su desarrollo pleno, si no fuera en presencia de tal poder hegemónico (Gilpin, 1990:86)

En *Global Political Economy* Gilpin retoma la teoría de la estabilidad hegemónica y la relaciona con el concepto de regímenes internacionales: *“Although*

many liberal scholars consider the concepts of hegemony and of regimes to be incompatible or even opposed to one another, regimes governing economic affairs cannot function without a strong leader or hegemon” (Gilpin, 2001:97)

El líder hegemónico sigue su propio interés a largo plazo cuando mantiene la economía liberal internacional. Esa tarea requiere la provisión de bienes públicos, tales como mercados internacionales abiertos y un sistema monetario internacional estable, para que la economía funcione de manera correcta. EE.UU. seguía sus intereses fundamentales en la segunda posguerra cuando instituyó el sistema de Bretton Woods. Sin embargo, con la creciente competencia europea y japonesa en los mercados internacionales, el relativo declive de la economía estadounidense y la ruptura del sistema de Bretton Woods en los 70's, la problemática de la gobernanza de la economía internacional liberal volvía a plantearse.

Susan Strange (1987) por el contrario, en *The Persistent Myth of Lost Hegemony*, no comparte la noción de que Estados Unidos se encuentre en un proceso de pérdida de hegemonía y que esa falta de liderazgo implique una creciente inestabilidad de la economía internacional. Strange plantea que en términos estructurales, EEUU no ha perdido poder sino que éste se ha incrementado. Por otro lado, sostiene que en períodos de depresión económica, los intereses a corto plazo de EEUU pesan más, por lo que aplica políticas comerciales y financieras unilaterales que en definitiva son las que crean tensiones y desestabilizan la economía internacional liberal. De esa manera, no es la pérdida de hegemonía de EEUU lo que crea la crisis económica, sino que son las políticas estadounidenses las que crean inestabilidad. La conclusión de este planteo es que el correcto funcionamiento de la economía internacional no radica en la cooperación post-hegemónica, sino en las políticas de EEUU.

Reflexiones finales

Es interesante destacar que mientras Susan Strange fue una académica británica, Robert Gilpin era estadounidense. Strange destaca que los teóricos de ese país tendían a ver la crisis económica internacional en términos de pérdida de hegemonía de EEUU, mientras que para ella era claro que el poder estructural de Estados Unidos se había incrementado y que la inestabilidad económica era creada por sus políticas.

Ambos autores son fundamentales para entender el desarrollo teórico de la Economía Política Internacional en los países centrales y los dos pueden aportar distintas miradas sobre la actualidad internacional.

Si se pretende estudiar cómo los mercados, especialmente los financieros, se han ido independizando de las regulaciones estatales y cómo el Estado ha ido perdiendo autoridad como consecuencia, el aporte teórico de Susan Strange es ineludible.

Por otra parte, es interesante abordar el estado actual de las relaciones económicas internacionales, particularmente el intercambio comercial, prestando atención a las advertencias que realiza Gilpin sobre la necesidad de un líder hegemónico comprometido con los mercados abiertos. En este respecto, surgen interrogantes interesantes, tales como ¿cuál será el efecto de las políticas proteccionistas impuestas por la administración de Donald Trump? ¿EEUU está renunciando a su rol como garante de la economía liberal internacional? ¿Cuál será la postura que adquiera China como potencia económica global? ¿Es compatible un líder hegemónico que en su interior no es liberal con el mantenimiento de una economía internacional liberal?

Bibliografía

- Gilpin, Robert (1990). *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Gilpin, Robert (2001). *Global Political Economy Understanding The International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Gilpin, Robert (2009). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kindleberger, Charles (1986). *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Strange, Susan (1970). International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. *International Affairs*, 46(2).
- Strange, Susan (1987). The Persistent myth of lost hegemony. *International Organization*, 41(4)
- Strange, Susan (1998). El Estado Hueco. En C. Nasi (Comp.), *Posmodernismo y Relaciones Internacionales* (pp. 147 – 168). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Strange, Susan (1999). The Westfailure system. *Review of International Studies*, 25(3), 345-354
- Strange, Susan (2004). *States and Markets*. Londres: Continuum
- Tussie, Diana (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: Notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 24(48).

Cambios en las dinámicas de control del Comercio Internacional: El programa Operador Económico Autorizado*

Lic. Paula Arnoldi**

Resumen

Esta investigación se centra en estudiar los cambios ocurridos en las dinámicas de control de los flujos del comercio internacional, en un contexto global de incremento de la amenaza del terrorismo global. La naturaleza del comercio exterior instala un interrogante de difícil resolución: ¿cómo equilibrar la necesidad de incrementar la seguridad del comercio exterior con la importancia de facilitar los intercambios comerciales en un contexto global de constante crecimiento? La respuesta adoptada por la Organización Mundial de Aduanas, a través del “Marco Normativo SAFE para Facilitar y Asegurar el Comercio Internacional”, y la figura del Programa Operador Económico Autorizado (OEA), es la de promover la cooperación con el sector privado para identificar operadores confiables que permitan a las aduanas concentrar sus esfuerzos en las cargas de alto riesgo.

Palabras clave: Comercio exterior – Facilitación – Seguridad – Operador Económico Autorizado – Marco Normativo SAFE – C-TPAT – Cadena logística

Changes in the control methods of International Commerce: The Authorized Economic Operator

Abstract

This work focuses on studying the changes occurring in the control methods of international commerce within a continuous increase of the threat of global terrorism. The nature of commerce, a source of economic development for all countries, but also a direct way of crossing borders, brings a question not easy to solve out: how can we balance the need of increasing foreign trade security with the importance of facilitating commercial exchange in a global context of constant growth? The answer provided by the Worldwide Customs Organization (WCO), through the SAFE Framework of Standards and the figure of the Authorized Economic Operator (AEO) Program, is to promote cooperation with the private sector to identify reliable operators; thus, allowing customs to concentrate their efforts on cargo from high-risk operators.

Key words: Foreign Trade – Facilitation – Security – Authorized Economic Operator – SAFE Framework of Standards – C-TPAT – Logistic Supply Chain

TRABAJO RECIBIDO: 29/11/2019 - TRABAJO ACEPTADO: 30/10/2019

* Este trabajo está basado en parte de la investigación realizada por la autora para su Tesis de Licenciatura.

** Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Correo electrónico: arnoldi.paula@gmail.com

Introducción

Desde comienzos del siglo XXI, hemos asistido a un incremento acelerado de los flujos de comercio internacional en un mundo cada vez más interconectado. Este crecimiento se ha visto potenciado por una reducción continua de las barreras arancelarias y no arancelarias, primero a través de las rondas de negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)¹; y más recientemente a través del trabajo de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Creada en enero de 1995, tras la firma del Acuerdo de Marrakech un año antes como consecuencia de las largas negociaciones de la Ronda Uruguay, la OMC sustituyó al GATT como organización internacional y abarca actualmente acuerdos en torno a la liberación del comercio de bienes, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias; exámenes de las políticas comerciales de los gobiernos, entre otros (OMC, s.f.).

Por otro lado, en las cuestiones vinculadas con el acceso a los mercados (clasificación de mercaderías), valoración en aduana, normas de origen y la facilitación del comercio; la OMC tiene una socia clave en otra organización internacional: la Organización Mundial de Aduanas - OMA (OMC, s.f.). La OMA (o *World Customs Organization* – WCO) fue establecida en 1952, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de las administraciones aduaneras alrededor del mundo. Actualmente, reúne a 183 administraciones aduaneras de todo el globo que, juntas, gestionan el 98% del comercio mundial (WCO, s.f.). La función principal de la OMA es la de ayudar a las aduanas a cumplir sus objetivos: facilitar y estimular el crecimiento del comercio legítimo internacional, combatiendo asimismo las actividades fraudulentas, criminales y terroristas (WCO, s.f.).

Esta misión terminó de delinearse como consecuencia de la Guerra contra el Terrorismo² iniciada por los Estados Unidos de George W. Bush luego de los atentados del 11 de septiembre. En este sentido, los atentados no sólo tuvieron un impacto profundo en la agenda política y económica mundial, poniendo la seguridad como eje de todas las negociaciones; sino que trajeron también sus consecuencias en el ámbito del Comercio Internacional y en el rol de las aduanas a nivel global.

Frente a la amenaza terrorista, los directores de las Aduanas y la OMA se vieron en una encrucijada: ¿cómo equilibrar la necesidad de reforzar y profundizar los mecanismos de control de la circulación de mercaderías, con la importancia de no

¹ Creado en 1948, el GATT iba a ser originalmente un acuerdo temporal mientras se acordaba la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC) formal tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, las negociaciones finalmente no prosperaron y ese Acuerdo terminó regulando de facto el comercio internacional durante los próximos 47 años

² “Guerra contra el Terrorismo” (“War on Terrorism” en inglés) fue el término utilizado por el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, para justificar la campaña militar que respondió a los atentados terroristas del 11S, con el objetivo declarado de ponerle fin al terrorismo internacional (JACKSON, s.f.)

entorpecer los intercambios comerciales en un contexto global de constante crecimiento del comercio internacional garantizando la fluidez del comercio global?

La respuesta estuvo dada por la adopción del Marco Normativo SAFE de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, en junio del 2005, en la ciudad de Bruselas. Allí se reunió la OMA con el objetivo unánime de acordar un instrumento único, adoptable por todas las Aduanas de los países miembros, que garantizara la seguridad en el comercio global. Dentro de este Marco, que luego abordaremos en profundidad, los administradores de las aduanas incluyeron la creación de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA).

A grandes rasgos, como veremos a continuación, el programa OEA propone una cooperación entre las Aduanas y las Empresas en el control de la cadena logística y la detección de amenazas al comercio internacional legítimo. Las Aduanas exigen por su parte la adecuación de las empresas a determinados estándares de seguridad, garantizando así la seguridad de la carga; y las empresas se ven a cambio beneficiadas por un acceso más rápido a los mercados, pues se disminuyen los controles aduaneros sobre sus cargas.

1- Aclaraciones conceptuales: Facilitación del Comercio y Seguridad en el Comercio Internacional.

No resulta sencillo encontrar una definición única de lo que debemos entender cuando hablamos de Facilitación del Comercio. Como bien menciona Andrew Grainger (2008), existe una gran cantidad y variedad de procesos que realizamos al ejecutar una simple transacción comercial internacional de mercaderías, mucho más amplia de lo que a simple vista imaginamos: trámites aduaneros, normas de calidad, sanitarias o ambientales, transporte, servicios, propiedad intelectual, libertad de tránsito, etc. (GRAINGER, 2008). De la misma forma, el campo de la Facilitación es interdisciplinar por su propia naturaleza, pues reúne disciplinas técnicas vinculadas con la cadena logística o la utilización de nuevas tecnologías; el campo legal de las leyes que regulan el comercio internacional; y el mundo de las relaciones políticas y económicas internacionales (GRAINGER, 2008).

Entonces, ¿cómo circunscribir nuestro primer concepto? Un camino que puede ayudarnos en nuestra investigación es la de entender las posibilidades reales que pueden convertirse en medidas concretas a futuro. De esta forma, se hace necesario observar el contenido del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), negociado en la Conferencia Ministerial de Bali de la OMC, en diciembre de 2013, que estableció una serie de medidas para la rápida circulación de las mercancías a través de las fronteras, basadas en las mejores prácticas de todo el mundo. No es nuestro objetivo detenernos aquí en realizar un análisis exhaustivo del acuerdo, pero sí nombrar rápidamente los ámbitos incluidos en el mismo: mejora en la información disponible sobre trámites aduaneros; obligación de emitir resoluciones anticipadas; existencia de procedimientos para apelación o revisión de decisiones aduaneras; medidas para evitar la discriminación en los controles; limitación de tasas y sanciones; levante de mercancías; (incluyendo el programa operadores autorizados); mejora de la coordinación entre las agencias de control que intervienen en la frontera; simplificación de otras formalidades aduaneras;

libertad de tránsito; y cooperación entre las autoridades aduaneras (RODRÍGUEZ CARRASCO & SANZ SERRANO, 2015).

Teniendo en cuenta estas últimas aclaraciones, podemos adoptar la definición que nos acerca Villarroel Ríos cuando nos dice que: *“La facilitación del comercio se trataría, entonces, de un conjunto de acciones destinadas a reducir los costos y tiempos de las transacciones comerciales internacionales, otorgando mayor transparencia y publicidad a los procedimientos aduaneros, y a los aplicados por otras agencias de frontera, disminuyendo el papeleo, profundizando la automatización de los procedimientos comerciales y aduaneros, así como estableciendo procesos de mayor coordinación entre las diferentes agencias fronterizas”* (VILLARROEL RÍOS, 2016, pág. 10).

Desde ya, la facilitación del comercio y su aplicación a los asuntos aduaneros no son un fenómeno nuevo, pero si han cobrado una importancia cada vez más central en la agenda política comercial mundial. Ello se debe a que la simplificación de los requisitos aduaneros equivale a reducir los costos y el tiempo necesario para exportar e importar mercancías; en un contexto donde los costos del comercio pueden llegar a representar el equivalente a un arancel *ad valorem* del 134% en los países de altos ingresos y del 219% en los países en desarrollo (OMC, 2015). De esta forma, por ejemplo, se ha estimado que la plena aplicación del AFC reduciría los costos del comercio mundial en promedio un 14,3%, minimizando el tiempo medio necesario para importar en un 47% respecto de la media actual, a la vez que en un 91% en la exportación (OMC, s.f.).

En cuanto a nuestro segundo concepto, Seguridad en el Comercio Internacional, podemos encontrar que, cuando hablamos de seguridad en el comercio internacional, estamos hablando en realidad de seguridad de la cadena logística (o SCSM por sus siglas en inglés, *Supply Chain Security Management*). Este término se define como *“la aplicación de políticas, procedimientos y tecnología para proteger los bienes de las cadenas de abastecimiento del robo, daño o terrorismo y prevenir la introducción de contrabando no autorizado, personas o armas de destrucción masiva”* (PÉREZ SALAS, 2013b).

Retomando el texto original del Banco Mundial del cual surge esta definición, se identifican dos tipos de amenazas: las que surgen por fuera de la cadena logística amenazando con romperla y las que surgen desde dentro de la cadena logística con el objetivo de encubrir actividades ilegales como terrorismo, contrabando o piratería. No obstante, sea cual fuera la amenaza, el objetivo principal de cualquier medida de SCSM es siempre el de prevenir, detectar o recuperarse de un crimen delictivo (DONNER & CORNELIS, 2009).

Es importante remarcar que los eventos del 11 de septiembre tuvieron un impacto significativo en el abordaje sobre la seguridad de las cadenas logísticas. Como bien advierten los autores, los ataques terroristas conllevaron a la implementación de nuevos protocolos en lo que seguridad se refiere: antes de los atentados, el foco de los gobiernos estaba abocado a la Facilitación del Comercio y la principal responsabilidad de los agentes aduaneros en materia de seguridad de la carga era la de liberar los bienes importados al momento de arribo al país. Luego de los ataques, asistimos a una securitización de la agenda de comercio internacional, donde las medidas antiterroristas

cobraron protagonismo y los agentes aduaneros comenzaron a tener un rol más importante en los controles previos al embarque al momento de una exportación (DONNER & CORNELIS, 2009).

Ahora bien, si en el caso de la Facilitación, mencionábamos el alto costo que conlleva el no perseguirla; aquí se hace necesario realizar la misma aclaración. La falta de seguridad en las cadenas logísticas incrementa los costos operativos al aumentar el monto de los seguros necesarios, afectando negativamente contra la competitividad de la economía. A modo de ejemplo, en México, una de las rutas más riesgosas del mundo, se destina entre el 15% y el 20% de los costos logísticos a medidas de seguridad que no agregan valor al producto final (PÉREZ SALAS, 2013b)-

En consecuencia, podemos observar como Seguridad y Facilitación se han convertido en dos caras de la misma moneda, que precisan de un balance equilibrado. Un incremento en la seguridad de la cadena logística puede traer aparejado un alto incremento en los tiempos del comercio, atentando contra las iniciativas de Facilitación. Desde el otro lugar, una simplificación indiscriminada de procedimientos realizada erróneamente puede conllevar a un aumento del riesgo en la Seguridad.

2- Los pioneros: El C-TPAT en Estados Unidos

Como ya hemos adelantado, el puntapié inicial para la transformación de la función de las aduanas alrededor del mundo iba a estar dado por las acciones que llevó a cabo el gobierno de George W. Bush en respuesta a los ataques del 11 de septiembre de 2001. Nos referimos, específicamente, a la creación del Departamento de Seguridad Nacional (*DHS - Department of Homeland Security*) en noviembre de 2002, tras la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional (*Homeland Security Act - Pub. L. No. 107-296*), catorce meses después de los ataques.

El objetivo tras el establecimiento de este nuevo organismo, ideado por el presidente Bush en el marco de una estrategia más amplia para combatir el terrorismo; fue el de unificar las responsabilidades operativas de aquellas dependencias relacionadas con el control de fronteras (como la Guardia Costera, la Oficina de Administración de Seguridad en el Transporte y los Servicios de Aduana e Inmigración) en una sola entidad gubernamental que tuviera control absoluto sobre todos los aspectos derivados del ingreso de bienes o personas al territorio de los Estados Unidos (BUSH, 2002).

En este contexto, el Servicio de Aduanas, que hasta entonces había sido parte de la estructura organizativa del Departamento de Tesoro siendo su función principal la recaudatoria y de fiscalización, pasó a estar bajo el ala del nuevo Departamento de Seguridad Nacional, ahora como la nueva Oficina de Protección de Aduanas y Fronteras de los Estados Unidos (*Customs & Border Protection - CBP*), con foco en el control de la seguridad de las fronteras. El gobierno de G. W. Bush entendió que la mejor forma de prevenir futuros ataques era utilizar a las autoridades fronterizas para dificultar el contrabando de armas terroristas o el ingreso de personas con intenciones de llevar adelante un ataque a los Estados Unidos. No obstante, se reconoció asimismo que ese nuevo énfasis colocado en la tarea de control no debía interferir con la promoción del comercio internacional seguro y el intercambio con fines lícitos. De esta forma, la CBP pasó a tener la doble misión principal de proteger la seguridad de las fronteras,

promoviendo a su vez la facilitación del comercio (U.S. Customs and Border Protection, 2004, pág. 10).

Como parte de esta nueva política de defensa de la seguridad doméstica frente a la amenaza del terrorismo global, se creó el Programa C-TPAT (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*)³, un esquema de cooperación (“*partnership*”) entre el gobierno y el sector privado para proteger a las cadenas de abastecimiento de la amenaza del terrorismo. Al designar a ciertos operadores (empresas importadoras, navieras, despachantes de aduanas, operadores logísticos y otros actores centrales de la cadena logística que cumplen con los estándares de seguridad del programa) como operadores de “bajo riesgo”, la CBP pudo concentrar sus esfuerzos de inspección y control aduanero en las cargas de alto riesgo, es decir aquellas manipuladas por operadores no certificados, haciendo su tarea más eficiente y efectiva (U.S. Customs and Border Protection, 2004).

Laden (2007) refiere en este sentido al cambio que sufrió la visión de los oficiales aduaneros, que tomaron conciencia de que la mayor parte de las compañías deseaban hacer sus operaciones de forma legal y mantener sus negocios funcionando en un ambiente seguro; en oposición a la visión que había primado años antes de sospechar siempre la intención de un ilícito. Incluso, el autor también sostiene que el sector público reconoció entonces que, si se comprometía al sector privado desde un principio en la creación del programa y se instalaba un espíritu de asociación, las empresas iban a estar mejor predispuestas a cumplir con las normas.

En línea con ello, la principal característica del programa fue la de basarse en la adhesión voluntaria por parte de las empresas privadas. Son los operadores los que deciden por iniciativa propia solicitar su adhesión al mismo, y de esta forma, convertirse en socios estratégicos de las autoridades aduaneras en el aseguramiento de sus cadenas logísticas de abastecimiento (U.S. Customs and Border Protection, 2004).

Del mismo modo, la definición de los estándares de seguridad que se deben adoptar para ingresar al programa también debe ser decidido en conjunto entre las empresas y las autoridades. De esta manera, cuando una empresa ingresa al programa C-TPAT, comienza a trabajar en estrecha colaboración con la CBP para identificar los riesgos de seguridad en su cadena de abastecimiento y determinar las medidas de seguridad que se adoptarán para reforzarla (U.S. Customs and Border Protection, s.f.).

Sin perjuicio de ello, sí existe una serie de estándares mínimos de seguridad que deben ser reunidos para ingresar al programa. Aunque los mismos varían según el tipo de operador, Alvarez (2008), los resume de forma general: a) controles para asegurar la

³ Aunque consideramos que el Programa C-TPAT fue el antecedente directo del Marco SAFE y el Programa OEA; ello no implica desconocer también la influencia de otros programas alrededor del mundo que incluso fueron creados con anterioridad. De esta forma, cabe destacar el trabajo de Lars Karlsson (funcionario de la aduana sueca) que, hacia fines de la década de los '90, introdujo dos programas que establecieron una clara relación entre el grado de confiabilidad de un operador y el grado de facilitación al cual ese operador podía acceder. El Programa “Partners in Protection” establecido en 1995 en Canadá también es otro antecedente importante (KARLSSON, 2019).

cadena de abastecimiento; b) controles para evitar el ingreso ilegal de personas a los predios/instalaciones; c) verificación del personal a contratar y contratado; incluyendo revisiones periódicas de antecedentes; d) procedimientos escritos para evaluar a los socios comerciales; f) capacitaciones y programa de concientización para entrenar a los empleados; g) confiabilidad y exactitud de la documentación aduanera que debe ser remitida a las autoridades aduaneras de forma previa al arribo del embarque a través de un medio seguro; h) protección de los sistemas de información y sistema de control para evitar accesos inapropiados y alteración de datos; i) controles para garantizar la integridad física de los medios de transporte (ALVAREZ, 2008, pág. 2).

En reciprocidad, la CBP ofrece beneficios como la reducción de las inspecciones en frontera; prioridad de tratamiento y tiempos menores de espera; entrenamientos y capacitaciones; acceso a los beneficios derivados de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo⁴, entre otros puntos. Es decir, como los socios (*partners*) CTPAT son considerados por la aduana de los Estados Unidos como operadores de bajo riesgo, el beneficio principal que se les otorga es la confianza que la aduana deposita en ellos y por ende la simplificación y agilización de los procedimientos aduaneros (U.S. Customs and Border Protection, s.f.)⁵.

Por otro lado, uno de los puntos más interesantes del programa C-TPAT, y que nos ayuda a entender cómo comenzó a forjarse el Marco SAFE de la OMA que trataremos a continuación, es que las autoridades norteamericanas se dieron a la tarea de abarcar la seguridad de la totalidad de la cadena logística internacional, incluyendo a los proveedores de las compañías en sus países de origen. En consecuencia, durante los primeros años de funcionamiento del programa, la CBP envió a sus grupos de especialistas en seguridad alrededor del mundo, para validar el cumplimiento de los requisitos de seguridad en las plantas y locaciones de los proveedores de forma global. Ello permitió, no sólo incrementar la seguridad a nivel internacional; sino también incorporar al programa a miles de empresas que no estaban inscriptas al programa, pero que por ser parte de la cadena de abastecimiento de una empresa certificada, debieron ajustarse igualmente a los estándares de seguridad exigidos. (U.S. Customs and Border Protection, 2004).

3- La adopción del Marco SAFE para asegurar y facilitar el comercio internacional

Siguiendo el camino marcado por el C-TPAT, en el año 2005, los Directores Generales de Aduanas, reunidos en Bruselas para la conferencia anual de la OMA, anunciaron la adopción del nuevo “Marco Normativo SAFE para asegurar y facilitar el

⁴ Un ARM es un documento firmado entre las Aduanas de dos países a través del cual ambas reconocen la validez de sus respectivos programas de seguridad de la cadena logística en el país extranjero (U.S. Customs and Border Protection, s.f.). Más adelante, en nuestro apartado sobre el Marco SAFE, profundizaremos sobre los beneficios de la firma de los ARM y la situación a nivel mundial.

⁵ Los beneficios varían según la categoría de operador y certificación alcanzada.

comercio internacional”⁶. El objetivo fue el de acordar una serie de estándares mínimos de seguridad que protegieran la totalidad de la cadena logística (de extremo a extremo) sin entorpecer el flujo del comercio internacional y apoyándose en la colaboración con el sector privado (WCO, 2018b).

Para ello, el Marco se organizó en tres pilares: asociación Aduana-Aduana, asociación Aduana-Empresa y asociación Aduana-Terceros organismos (WCO, 2018b).

El primer pilar, asociación Aduana-Aduana, surge del convencimiento de que la cooperación entre las aduanas es fundamental para establecer estándares comunes que sean aceptados por todas las administraciones y contribuyan a asegurar y facilitar el comercio internacional. El punto central de este pilar apunta a generar un cambio en la forma en que tradicionalmente se controlan las cargas y mercaderías en un determinado país: si comúnmente las aduanas inspeccionan las cargas una vez que las mismas han arribado a sus puertos domésticos; la utilización de información electrónica anticipada podría ayudar a las autoridades a identificar cargas de alto riesgo antes de su llegada al país de destino, o incluso antes de su salida del país de origen. Para ello, es esencial la colaboración entre las administraciones para asegurar la utilización de sistemas basados en parámetros armonizados que posibiliten el intercambio automático de información para detectar esos embarques, así como la adopción de tecnología moderna para facilitar su inspección una vez identificados (WCO, 2018b, pág. 6).

El segundo pilar, asociación Aduana-Empresa, apunta justamente al establecimiento de una alianza (*partnership*) entre el sector privado y el sector público para asegurar el comercio internacional. Aquí, el foco está puesto en la identificación de operadores confiables que se conviertan en socios estratégicos de las autoridades, a través de programas como el Operador Económico Autorizado, del cual hablaremos en breve (WCO, 2018b, pág. 23).

Por último, el tercer pilar, reconoce la importancia de trabajar también en la asociación Aduana-Terceros Organismos para evitar la duplicidad de requerimientos e inspecciones, colaborando con otros organismos gubernamentales directa o indirectamente vinculados en los procesos, como pueden ser por ejemplo aquellos que se encargan de la seguridad doméstica (fuerzas policiales o militares) o de la seguridad sanitaria. Dada la naturaleza global de las cadenas de abastecimiento, también se busca promover la cooperación efectiva, de forma bilateral y multilateral, entre las distintas organizaciones a nivel transversal para establecer estándares internacionales en las diversas áreas regulatorias, que reduzcan la carga burocrática tanto para empresas como para los gobiernos a nivel internacional (WCO, 2018b, pág. 29)

4- El programa Operador Económico Autorizado

Como ya adelantamos, dentro del segundo pilar del Marco SAFE, encontramos la figura del OEA y los lineamientos que las Aduanas deben seguir para crear e implementar el programa en sus respectivos países.

⁶ El Marco ha sido actualizado de forma regular, acorde a los cambios y nuevos desafíos del comercio internacional. Aquí tomaremos como referencia la última versión publicada, en el año 2018.

Según la definición establecida en el ANEXO I, un Operador Económico Autorizado es *“una parte que interviene en el traslado internacional de mercancías con cualquier capacidad que le haya sido reconocida por o en nombre de una administración nacional aduanera que cumple con las normas de la OMA o las normas de seguridad equivalentes de la cadena logística. Los OEA pueden ser fabricantes, importadores, exportadores, agentes aduaneros, transportistas, agentes de grupaje de carga, intermediarios, operadores de puertos, aeropuertos o terminales, operadores de transporte integrado, operadores de almacenes, distribuidores o transitarios.”* (WCO, 2018a, págs. 1, anexo I)

La idea principal detrás del programa es que las aduanas puedan identificar a aquellas empresas confiables y otorgarles beneficios tangibles como la expedición rápida de sus cargas o una menor cantidad de inspecciones a cambio de su compromiso y cooperación con el mantenimiento de la seguridad en la cadena logística. Así, las autoridades pueden concentrar sus esfuerzos y recursos en aquellos operadores de alto riesgo, haciendo más eficientes y dirigidos sus controles (WCO, 2018b, pág. 23).

Desde ya, la clave para el éxito del programa está en el apoyo y la participación del sector privado: son las compañías las que conocen con profundidad los riesgos de sus cadenas logísticas y pueden ayudar a las administraciones a determinar sus responsabilidades en lo que respecta a la facilitación y la seguridad. Es decir, es preciso que las aduanas escuchen al sector privado y que puedan definir con claridad las condiciones para ser un OEA así como los beneficios asociados a tal condición (WCO, 2018b, págs. 1, anexo IV).

Para ello, el marco establece una serie de pautas y procedimientos que se espera sirvan como guía para las aduanas a la hora de crear e implementar sus programas OEA a nivel nacional. Si bien se admite cierta flexibilización y personalización, considerando las complejidades de las cadenas logísticas y las diferencias en las regulaciones locales, se prioriza la armonización para evitar que se impongan a las empresas internacionales distintos requisitos según cada país (WCO, 2018b, págs. 3, anexo IV).

Entonces ¿cuáles son esos requisitos que debe cumplir un operador para ser calificado como OEA según la OMA? El listado, al igual que en el caso del C-TPAT, abarca una diversidad de aspectos que exceden a aquellos procesos directamente vinculados con la operatoria de comercio exterior. Por el contrario, se procura evaluar a la empresa de forma integral y analizar su compromiso con la seguridad de forma transversal a todos sus procesos. Ello responde a la naturaleza misma del programa: para que el OEA pueda ser exitoso en su objetivo de asegurar el flujo de comercio, la aduana debe poder confiar en que la empresa certificada es segura en todos sus aspectos.

De esta forma, la OMA incluye, entre otros puntos: 1) historial de cumplimiento con los requisitos aduaneros; 2) sistema de registros comerciales preciso, completo y verificable; 3) viabilidad financiera para mantener y mejorar las medidas de seguridad requeridas; 4) intercambio activo de información con las autoridades; 5) programas de capacitación y entrenamientos en seguridad; 6) seguridad de la información para protegerla contra accesos o modificaciones no autorizadas; 7) medidas para asegurar la integridad de la carga y 8) verificación de los medios de transportes; 9) seguridad de las

instalaciones y de los perímetros exteriores e interiores de la compañía; 10) procesos seguros de selección del personal; 11) incentivos que impulsen a sus socios comerciales a incrementar voluntariamente sus medidas de seguridad, por ejemplo incluyendo el mantenimiento de cláusulas de seguridad en los acuerdos comerciales; 12) planes de prevención para hacer frente a situaciones de emergencias de seguridad, desastre u acto terrorista; y 13) análisis de riesgos de forma continua (WCO, 2018b)

Por otro lado, para garantizar el cumplimiento de estos requisitos, las aduanas deben contar con un proceso de validación para los futuros miembros, que incluya alguna forma de autoevaluación para que sea la misma empresa la primera responsable de evaluar y controlar el cumplimiento de los requisitos. Asimismo, una vez validado e incluido un operador dentro del programa, debe existir un canal de comunicación directo para intercambiar información y alertar sobre posibles riesgos; así como un proceso de control y monitoreo que consista en auditorías y/o verificaciones aleatorias y periódicas.

5- Beneficios de los OEA y el potencial de los ARM

Desde ya, un programa OEA sólo puede ser exitoso si logra resolver la búsqueda del equilibrio entre seguridad y facilitación del comercio. No obstante, en este punto, el marco sólo puede ofrecer algunos ejemplos y guías generales, pues cada país tiene sus normas nacionales y por ende debe definir los beneficios de acuerdo a las particularidades de su regulación local. Así, se establece que los beneficios: a) deber estar definidos en el programa; b) deben ser concretos; y c) deben ser mejoras que superen significativamente los procedimientos aplicados cuando se trabaja con operadores económicos no autorizados, no sólo para justificar los costos adicionales en los que debe incurrir la compañía para cumplir con los requisitos OEA, pero también para traer a esos operadores mejoras reales en su operatoria (WCO, 2018b).

En consecuencia, y sólo a modo de referencia, el marco menciona algunos ejemplos para poner a consideración de las aduanas, entre ellos:

- Medidas para acelerar el despacho de la carga, reducir tiempo de tránsito y costos de almacenamiento, como son los canales rápidos de atención exclusiva; la simplificación de los requisitos documentales; la posibilidad de liberar las mercaderías en las locaciones de la empresa; una menor cantidad de inspecciones físicas; el pago diferido de impuestos y otros beneficios fiscales; horario extendido de aduana.
- Medidas para facilitar los procesos luego de la liberación, simplificando controles tras el ingreso de los bienes ("*post-entry*") o tras la liberación ("*post-clearance*").
- Medidas especiales en períodos de interrupción del comercio, como dar prioridad de procesamiento aduanero a un operador calificado mientras y/o luego de un incidente por el cual se tengan que cerrar y reabrir fronteras.
- Beneficios otorgados por otras agencias gubernamentales, como la reducción de las inspecciones físicas realizadas por otros cuerpos gubernamentales y la prioridad.
- Y otros beneficios indirectos, derivados del aumento de la confianza en la relación de cooperación con autoridades, la mejora en la eficiencia de los programas gubernamentales a partir del intercambio de información; el reconocimiento como un

socio seguro y confiable en la cadena de suministro y el uso de la marca OEA (WCO, 2018b).

Por otro lado, como ya hemos mencionado, el Marco SAFE es un instrumento internacional y, como tal, no apunta sólo a la adopción de estándares de seguridad comunes por cada aduana, sino principalmente a la creación de un sistema internacional de reconocimiento mutuo a nivel bilateral, subregional, regional y mundial de los programas OEA.

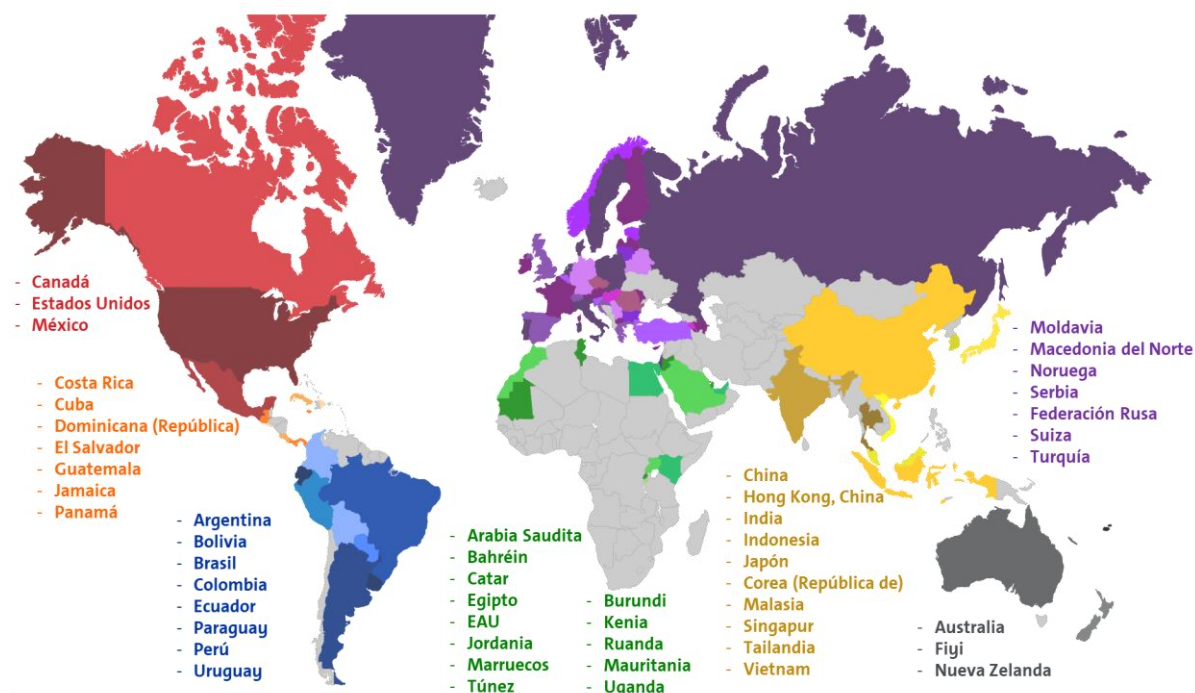
En consecuencia, aparece entonces la figura de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo. Básicamente, cuando dos aduanas firman un ARM, están validando (reconociendo) la decisión que tomó la otra administración al autorizar a una compañía como OEA, pues entienden que sus programas son similares y los requisitos equivalentes. De esta forma, el operador accede a los mismos beneficios que tendría si hubiera sido certificado en ambos países y el programa se torna más eficaz (WCO, 2018b, pág. 36).

De esta forma, el reconocimiento mutuo puede convertirse en un medio en sí mismo para evitar la duplicidad de controles contribuyendo a la facilitación del comercio; pero sin dejar de generar un aumento de la seguridad a lo largo de toda la cadena de suministro (WCO, 2018b, págs. 18, anexo IV).

6- El alcance del Marco SAFE y la expansión de los Programas OEA

Si observamos la situación actual de los programas OEA alrededor del mundo, nos encontramos con que, según el Compendio que publica la OMA todos los años, en el 2019 existen 83 programas activos alrededor del mundo y 19 siendo desarrollados (OMA, 2019). Es decir, como podemos ver en el mapa debajo, el OEA constituye hoy una figura indiscutible en el escenario del comercio internacional, estando presente en la mayor parte de los países del mundo.

Países que cuentan con un Programa OEA operativo



Fuente: Elaboración propia en base a información de la OMA (Compendium of Authorized Economic Operator Programmes, 2019).

Asimismo, si observamos la proliferación de acuerdos de reconocimiento mutuo, podemos ver que actualmente nos encontramos con 74 ARM firmados de forma bilateral, 4 ARM regionales/plurilaterales y 65 ARM en negociación. Ello también es un símbolo más del crecimiento del Programa OEA y la confianza que la comunidad internacional le ha otorgado al programa (OMA, 2019).

Sin dudas, esta expansión del programa a nivel global parte del convencimiento que han tenido las autoridades aduaneras, respecto de su rol en el control del movimiento de bienes a través de las fronteras. Las aduanas han reconocido que se encuentran en una posición única para fortalecer la seguridad de las cadenas globales de abastecimiento contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo socioeconómico de sus países a través de la recaudación fiscal y la facilitación del comercio (WCO, 2018b).

Por otro lado, este crecimiento cuantitativo de los programas alrededor del mundo no puede explicarse sin reconocer los beneficios reales que su aplicación ha traído a los gobiernos y las empresas.

En primer lugar, el programa OEA ayuda a los gobiernos a proteger el comercio del terrorismo mundial, a la vez que facilita el comercio legítimo mejorando la recaudación impositiva y la aplicación de las leyes nacionales. A su vez, la promoción de la cooperación entre aduanas conlleva como resultado el intercambio de información entre las mismas, lo cual permite aplicar controles más efectivos a lo largo de la cadena logística internacional, mejorando la capacidad de las administraciones para detectar operadores de alto riesgo.

Por último, para las empresas, la uniformidad y estandarización de normas entre los países, posibilita una mayor previsibilidad a la hora de realizar una operación de comercio exterior, lo cual se traduce en una reducción de tiempos y costos. Asimismo, para los operadores OEA, como ya hemos mencionado, el programa implica beneficios tangibles y directos, asociados con la reducción de controles, simplificación operativa y agilidad en los trámites aduaneros (WCO, 2018b).

No obstante, si la expansión del programa alrededor del mundo no basta para demostrar su utilidad en proteger y facilitar el comercio internacional, el análisis del éxito real que ha tenido el C-TPAT en los Estados Unidos puede ayudarnos a convencer a los incrédulos. Con más de 11.400 empresas certificadas tras 18 años de vigencia⁷, el programa norteamericano ha ayudado a establecer cadenas logísticas más seguras y procesos menos costosos.

Ello se debe a que el proceso de análisis de riesgos que una empresa debe realizar para poder acceder al programa genera un conocimiento más claro sobre los puntos débiles de la cadena logística y habilita la posibilidad de tomar acciones más certeras para mitigar esos riesgos, lo cual se traduce en una reducción de los costos finales. Por ejemplo, la implementación de sistemas GPS para controlar y asegurar las rutas de transporte utilizadas puede conllevar a la reducción de desvíos y paradas anómalas, ayudando a disminuir la cantidad de días de viaje. Para un gran importador, con un costo de inventario promedio de USD 60.000 en cada contenedor, esto se traduce en una mejora del flujo de caja y una rotación de inventario más rápida (LADEN, 2007).

No obstante, este éxito no implica desconocer los desafíos que ha tenido el programa, entre los cuales podemos destacar la dificultad para mantener un proceso de validación confiable frente a la cantidad de solicitudes de adhesión recibidas y la escasez de recursos aduaneros debidamente capacitados para hacer una revisión detallada y completa de las medidas de seguridad implementadas. Desde ya, ello significa un problema grave para el programa, pues si las compañías dejan de creer en la necesidad de cumplir rigurosamente con los estándares de seguridad, no invertirán los recursos necesarios para proteger su cadena poniendo en riesgo sus mismos fundamentos (LADEN, 2007).

A modo de conclusión

Si retomamos nuestros conceptos iniciales, mientras la facilitación del comercio exterior está orientada a reducir los costos y tiempos de las transacciones comerciales internacionales a través de la simplificación de los procedimientos aduaneros; la seguridad apunta a la implementación de procedimientos y políticas para proteger a las cadenas logísticas de abastecimiento frente a amenazas internas o externas como pueden ser actos terroristas. A priori, pareciera entonces que se hace difícil equilibrar ambos

⁷ Que representan, en conjunto, el 52% del volumen total (en base a su valor) de las cargas importadas hacia los Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection, s.f.).

conceptos pues la simplificación de procesos puede poner en riesgo la seguridad; y el incremento de controles puede ir en contra de las iniciativas de facilitación.

Sin embargo, como pudimos observar, el nuevo enfoque de seguridad en el Comercio Internacional que se implementó con la adopción del Marco SAFE, y la implementación del Programa Operador Económico Autorizado (OEA) como premisa fundamental de ese marco, aparecen aquí como una resolución a esta dicotomía en tanto cumplen el doble objetivo de facilitar y asegurar el Comercio Internacional.

Este nuevo enfoque, adoptado primero por las autoridades aduaneras de los Estados Unidos y luego replicado alrededor del mundo, transformó principalmente la relación entre el sector público y privado. De esta forma, tanto el programa norteamericano del C-TPAT como el modelo OEA planteado por la OMA se sustentan en una cooperación entre las aduanas y las empresas, donde las compañías son vistas como socios estratégicos de las autoridades, en tanto cuentan con recursos y herramientas que pueden elevar en gran medida el nivel de seguridad de la cadena de suministro.

La premisa es más bien simple: por un lado, las empresas garantizan de forma voluntaria el cumplimiento de ciertos estándares mínimos de seguridad y obtienen, a cambio beneficios en sus operaciones de comercio exterior como la reducción de controles, simplificación operativa y una mayor agilidad. Por otro lado, las aduanas, al lograr identificar a los operadores confiables o de bajo riesgo, pueden concentrar sus controles en los operadores de alto riesgo o riesgo desconocido, haciendo un uso más eficiente de sus recursos.

Asimismo, la firma de Acuerdos de Reconocimiento Muto, especialmente a nivel regional, nos permite visualizar un futuro no muy lejano en el que la carga de un operador confiable pueda viajar de un país a otro sin verse sujeta a demoras o contratiempos por causa de controles aduaneros duplicados innecesarios.

Por otro lado, la irrupción de nuevas tecnologías abre un nuevo abanico de oportunidades. Es el caso, por ejemplo, de la tecnología blockchain, que permite estructurar la información en bloques, enlazados y cifrados para proteger la seguridad y privacidad de las transacciones, y brinda de esta forma la posibilidad de lograr una trazabilidad completa desde el país de origen hasta el país de destino de las mercaderías.

Desde ya, el camino por delante es largo y los desafíos importantes. Sin embargo, la presencia del OEA a nivel global permite que las aduanas aprendan las unas de las otras y alcancen soluciones conjuntas. Como nos dice Lars Karlsson, uno de los ideólogos detrás de la figura del OEA, los problemas globales precisan soluciones globales y no podríamos estar más de acuerdo (KARLSSON, 2019).

Bibliografía

ALVAREZ, M. (Febrero de 2008). C-TPAT Y AEO: LAS NUEVAS VÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL. *BOLETIN FAL*, Edición N° 258. Obtenido de www.cepal.org.

BUSH, G. W. (Junio de 2002). *Proposal to Create the Department of Homeland Security*. Disponible en The Department of Homeland Security: <https://www.dhs.gov/publication/proposal-create-department-homeland-security>. Consulta: 11 de abril de 2019

DONNER, M., & CORNELIS, K. (2009). *Supply Chain Security Guide*. Washington: World Bank. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/862601468339908874/Supply-chain-security-guide>. Consulta: 12 de abril de 2019

GRAINGER, A. (2008). Customs and Trade Facilitation: From concepts to implementation. *World Customs Journal*.

JACKSON, R. (s.f.). *War on Terrorism: United States history*. Encyclopedia Britannica. Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/war-on-terrorism>. Consulta: 7 de abril de 2019

KARLSSON, L. (marzo de 2019). Back to the future of Customs: A new AEO paradigm will transform the global supply chain for the better. *World Customs Journal*, Volume 11, Number 1.

LADEN, M. D. (septiembre de 2007). The genesis of the US C-TPAT program: lessons learned and earned by the Government and Trade. *World Customs Journal*, Volume 1, Number 2.

OMC. (2015). *Informe sobre el Comercio Mundial 2015 "Acelerar el comercio: ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC"*. Ginebra: Publicación de la Organización Mundial del Comercio.

OMC. (s.f.). *Colaboración con otras organizaciones: La OMC y la Organización Mundial de Aduanas*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_wco_s.htm#trafa. Consulta: 7 de julio de 2019

OMC. (s.f.). *Entender la OMC: Los Acuerdos - Panorama General*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm1_s.htm. Consulta: 29 de junio de 2019

OMC. (s.f.). *Facilitación del comercio: Introducción*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_introduction_s.htm. Consulta: 7 de abril de 2019

PÉREZ SALAS, G. (Marzo de 2013b). Seguridad de la cadena logística terrestre en América Latina. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 161.

RODRÍGUEZ CARRASCO, A., & SANZ SERRANO, A. (Febrero de 2015). El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. *Boletín económico de ICE*, n° 3060, 3-15.

U.S. Customs and Border Protection. (noviembre de 2004). Homeland Security Digital Library. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=451337>. Consulta: 20 de junio de 2019

U.S. Customs and Border Protection. (s.f.). *CTPAT: Customs Trade Partnership Against Terrorism*. Official website of the Department of Homeland Security. Disponible en: <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/ctpat>. Consulta: 23 de julio de 2019

U.S. Customs and Border Protection. (s.f.). *Customs Trade Partnership Against Terrorism - Mutual Recognition*. Official website of the Department of Homeland Security. Disponible en: <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism/mutual-recognition>. Consulta: 24 de agosto de 2019

VILLARROEL RÍOS, F. (2016). La facilitación del comercio en Latinoamérica: realidades y desafíos. En V. Delich, D. Lopez, & F. Munoz, *20 años de la OMC: una perspectiva desde Latinoamérica*. Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina, Programa de Catedras OMC, Universidad de Chile.

WCO. (junio de 2018a). *MARCO DE NORMAS SAFE DE LA OMA*. Obtenido de World Customs Organization. Disponible en: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx. Consulta: 22 de mayo de 2019

WCO. (junio de 2018b). *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*. Disponible en: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx. Consulta: 22 de mayo de 2019

WCO. (29 de septiembre de 2019). *Compendium of Authorized Economic Operator Programmes*. Disponible en: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/aeo-compendium.aspx>. Consulta: 20 de mayo de 2019

WCO. (s.f.). *World Customs Organization*. About us: WCO in brief. Disponible en: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>. Consulta: 7 de julio de 2019

Japón y la búsqueda del poder blando: la implementación de la estrategia *Cool Japan* (2010-2017)*

Florencia Chort**

Resumen

Japón es un país sumamente rico en cultura e historia y también un centro líder en diseño e innovación. Desde las artesanías tradicionales con un atractivo moderno hasta los alimentos gourmet y los productos culturales de vanguardia, Japón está redefiniendo su reputación como nación pionera en creatividad, diseño, moda y entretenimiento.

La presente investigación se propone analizar de qué modo el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (METI) buscó incrementar el poder blando de Japón a través de la estrategia *Cool Japan* durante el período 2010-2017. Para poder dar cuenta del objetivo planteado, se examinan los incentivos del METI para desarrollar la estrategia y las medidas que se aplicaron para la puesta en marcha de la misma.

Palabras clave: Poder blando - *nation branding* - Japón - METI - *Cool Japan* – industrias creativas y culturales

Japan and the search of soft power: the implementation of the *Cool Japan* Strategy (2010- 2017)

Abstract

Japan is a country rich in culture and history and a leading center of design and innovation. From traditional crafts with a modern appeal to gourmet food and cutting-edge cultural products, Japan is redefining its reputation as a pioneering nation in creativity, design, fashion and entertainment.

This research analyzes how the Ministry of Economy, Industry and Trade (METI) sought to increase Japan's soft power through the Cool Japan strategy during the period 2010-2017. In order to achieve the objective set out, this article examines the incentives of METI to develop the Cool Japan strategy and the measures that were implemented for the execution of this strategy.

Key words: Soft Power – nation branding – Japan – METI – Cool Japan – creative and cultural industries

TRABAJO RECIBIDO: 23/11/2019 - TRABAJO ACEPTADO: 30/10/2019

* Este trabajo está basado en parte de la investigación realizada por la autora para su Tesis de Licenciatura.

** Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Correo electrónico: fchort@hotmail.com

Introducción

Japón es un país sumamente rico en cultura e historia y también un centro líder en diseño e innovación. Desde las artesanías tradicionales con un atractivo moderno hasta los alimentos gourmet y los productos culturales de vanguardia, Japón está redefiniendo su reputación como nación pionera en creatividad, diseño, moda y entretenimiento.

Esta investigación surge del siguiente interrogante: ¿de qué modo el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (METI) buscó incrementar los recursos de poder blando de Japón a través de la estrategia *Cool Japan* durante el período 2010-2017?

En vistas a lograr alcanzar ese objetivo, en esta investigación se proponen los siguientes objetivos específicos: analizar los incentivos del METI para desarrollar la estrategia *Cool Japan* y examinar las medidas llevadas a cabo por este Ministerio para la puesta en marcha de dicha estrategia.

La idea fundamental que plantea el presente trabajo es que el METI jugó un rol muy importante en la producción y difusión del poder blando japonés principalmente mediante la promoción de las industrias creativas, a través de lo cual buscó aumentar el atractivo cultural de Japón en el exterior.

Partiendo de los supuestos de la teoría de la interdependencia compleja propuesta por Robert Keohane y Joseph Nye (1988), esta investigación va a centrar su análisis en una organización gubernamental considerada no tradicional por la visión realista para el diseño de la política exterior: el Ministerio de Economía Industria y Comercio (METI).

Por poder blando utilizaremos la definición esbozada a principios de los 1990 por Joseph Nye (2008), definido como la habilidad de influir en otros para obtener los resultados que queremos mediante la atracción en vez de por medio del uso de la coerción o amenaza. De este modo, el poder blando descansa en la habilidad de moldear las preferencias de otros sin usar la coerción o amenaza.

De acuerdo con Nye (2006), el poder blando de un país proviene principalmente de tres recursos no materiales: su cultura (en lugares donde es atractiva a otros), sus valores políticos (cuando son consecuentes con ellos al interior y al exterior de la nación), y sus políticas internas y el estilo y la sustancia de la política exterior (cuando son vistos como legítimos y poseedores de autoridad moral).

Por otra parte, resulta central en esta investigación el concepto de estrategia marca país o *nation branding*. El mismo hace referencia al “proceso en el cual la imagen de una nación puede ser creada o alterada, monitoreada, evaluada y proactivamente administrada para poder mejorar la reputación de un país frente a una audiencia internacional” (Fan, 2010: 101).

Por otro lado, esta investigación se asiste del concepto de industrias creativas y culturales (ICC). En este contexto, se recurre a la definición propuesta por el Departamento de Cultura, Medios y Deportes de Reino Unido (DCMS), la cual es retomada por el METI. De acuerdo con el DCMS, las industrias creativas “son aquellas industrias que tienen su origen en la creatividad, habilidad y talento individuales y que presentan un potencial para la creación de riquezas y empleo por medio de la generación

y explotación de la propiedad intelectual” (UK DCMS, 2001:6). Estas industrias incluyen la publicidad, arquitectura, arte y antigüedades, manufacturas, diseño, moda de diseñadores, cine y videos, video juegos, música, artes escénicas, industria editorial, servicios de software y computación, televisión y radio.

1- Japón y la cultura

Si bien la noción del poder blando recién ganó difusión en los años 90 y principios del siglo XXI, la discusión sobre los usos de la cultura para lograr beneficios políticos y económicos ya apareció en Japón desde principios del siglo XX, cuando esta nación aspiraba a convertirse una potencia y colonia imperial equivalente a sus contrapartes europeas y americanas (Iwabuchi, 2015).

Durante el período de colonización y ocupación nipona en la región (1895-1945), la política cultural de Japón estuvo diseñada para persuadir a las comunidades locales de los países vecinos para que acepten la posición geopolítica dominante de Japón en Asia, especialmente en Corea, Taiwán y Manchuria. Las políticas culturales se basaron entonces en la idea de utilizar otros aspectos del control aparte de la coerción militarista para transformar la percepción mental y espiritual de los habitantes de las colonias y hacerlas asimilar el "espíritu japonés" (Otmazgin, 2012a).

No obstante, la derrota de Japón en la II Guerra Mundial (II GM) interrumpió abruptamente esta práctica, significando un abandono de la política cultural. Esto se debió al temor que existía en los países vecinos a que la introducción de la cultura nipona suponga un retorno a la política imperialista. Sin embargo, cabe destacar que con el pasar de los años fueron varios factores los que hicieron que Japón busque aumentar sus recursos de poder blando y retome un rol más activo en la política.

Luego de la II GM la capacidad de Japón de ejercer poder duro quedó fuertemente reducida a causa de la limitación interna del artículo 9 de la Constitución que prohíbe a la nación poder tener fuerzas de ataque ofensivas y en donde se renuncia al uso de la guerra. A causa de esto, el Japón de posguerra no va a poder ejercer *poder duro* militar para coercionar a otros estados y es forzado a adoptar una estrategia de poder blando en sus relaciones internacionales.

Por otro lado, a causa de las atrocidades cometidas durante la II GM, Japón quedó con una imagen muy negativa a nivel regional. Los países vecinos no han podido olvidar aún en la actualidad los crímenes de genocidio, torturas y esclavitud sexual cometidos por este país, agravados por el hecho de que Japón no se ha disculpado explícitamente por los mismos, demostrando en múltiples situaciones falta de sensibilidad al respecto (Global Times, 2014). Esto empujó a la nación a intentar revertir esta situación y reconstruir su imagen, buscando recuperar la confianza de sus vecinos (Jaramillo Jassir, 2015).

A su vez, el colapso de la burbuja económica a fines de los '80 tuvo un efecto significativo en la agenda de política cultural nacional. En los años 90, Japón atravesó un periodo que se conocerá como la “década perdida”, en donde la nación se hundió en un estancamiento económico, sufriendo de los efectos de la deflación, el desempleo y las consecuencias de una sociedad envejecida. Esta situación va a generar un nuevo panorama para el gobierno respecto a los usos de la cultura, en donde se va a tomar conciencia del potencial económico de la presencia cultural de Japón en el extranjero para recuperarse de esta situación.

2- Orígenes del fenómeno “Cool Japan”

La estrategia *Cool Japan* desarrollada por el METI surge como respuesta a varias situaciones. Para poder entender qué es lo que lleva a la puesta en marcha de esta estrategia, tenemos que comenzar describiendo los inicios del fenómeno “Cool Japan”.

Los orígenes de la expresión *Cool Japan* se remontan a un artículo publicado por el periodista estadounidense Douglas McGray en 2002, en donde habla de la expansión del fenómeno que él denomina “*Japan’s Gross National Cool*” (esto significa “el cool nacional de Japón”, un juego de palabras relativo al término en inglés del producto nacional bruto). Este artículo menciona el *cool Japan* refiriéndose al fenómeno de popularidad que estaba teniendo todo “lo japonés” en el exterior: el *manga*¹, el *animé*², el diseño, la moda, el estilo de vida y otros aspectos de la cultura popular. Lo “cool” está asociado con la juventud, la autenticidad, con lo que está a la moda y con la creatividad.

En este contexto, el potencial de la cultura de medios para generar beneficios económicos y políticos comenzó a ser ampliamente discutido por varios ministerios y departamentos gubernamentales, los cuales, en consecuencia, empezaron a accionar al respecto. De este modo, se puede advertir que los distintos organismos gubernamentales tuvieron una acción reactiva o de refuerzo al fenómeno de difusión de la cultura, ya que las políticas adoptadas se asentaron sobre una realidad ya consolidada. Como nos dice Peng Er Lam (2007), fue la creatividad y la no conformidad de los artistas japoneses y las fuerzas del mercado las que han producido el éxito inicial en estos productos culturales, el catalizador no fue el estado japonés. Ante esta situación, el estado japonés comenzó a intentar aprovechar el éxito de estos productos para ganar poder blando pero este no fue el objetivo original de los productores de *manga* y *animé*.

Sin embargo, como nos dice Koichi Iwabuchi (2015), mientras aún no había ningún ministerio que planee e implemente una política cultural coherente, fue el METI quien tomó la iniciativa en este dominio al establecer la Estrategia *Cool Japan* y crear la Oficina de promoción *Cool Japan* el 8 de junio del 2010. De acuerdo con Chris Burgess, la creación de esta oficina marcó el inicio de una seria inversión y financiamiento por parte del gobierno (Burgess, 2015).

3- Iniciativa del METI en política cultural

De acuerdo con lo consignado en su sitio web, el METI tiene la misión de desarrollar la economía e industria de Japón mediante la promoción de la vitalidad económica en el sector privado y el avance en las relaciones comerciales internacionales. El METI moldea las políticas relativas al comercio y las inversiones internacionales, a la energía y a las reformas estructurales denominadas “*Abenomics*” (políticas del Primer Ministro Shinzo Abe asociadas al estímulo monetario y fiscal y a

¹ *Manga* es la palabra japonesa para designar las historietas en general. Fuera de Japón se utiliza tanto para referirse a las historietas de origen japonés como al estilo de dibujo utilizado en estas.

² *Animé* es un género de animación de origen japonés que se caracteriza por un grafismo crudo y argumentos que tratan temas fantásticos o futuristas.

las reformas económicas). A su vez, promueve la cultura *pop* japonesa a nivel mundial a través de la iniciativa *Cool Japan* (METI, 2018a).

En lo que refiere a su organigrama (METI, 2018b), el sector del Ministerio encargado de promover la Estrategia *Cool Japan* está básicamente conformado por la División de Industrias Creativas, de la cual depende la Oficina de Promoción de Industrias Creativas y Culturales, mejor conocida como “Oficina *Cool Japan*”, y el “*Cool Japan Advisory Council*”, concejo consultivo conformado por miembros tanto del sector público como del privado. Cabe señalar que el METI ha promovido esta estrategia *Cool Japan* en estrecha colaboración con otros ministerios y agencias relacionadas, y se basa principalmente en la propuesta realizada por el *Cool Japan Advisory Council* en el año 2011.

El rol de la Oficina *Cool Japan*, de acuerdo al METI, es “promover en el extranjero el avance y la apreciación internacional de la marca *Cool Japan*, el crecimiento de las industrias creativas como un sector estratégico, la promoción de las mismas tanto al interior como al exterior de Japón, y otras iniciativas relacionadas desde el punto de vista interindustrial e intergubernamental” (METI, 2010).

3-1 Búsqueda de beneficios económicos

Tal como escribe Valaskivi (2013), los esfuerzos de *nation branding* se encuentran principalmente dirigidos a crear una ventaja económica global. Este es el principal objetivo del METI y el que más claramente ha manifestado en todos sus comunicados e informes institucionales. La estrategia *Cool Japan* parte de una iniciativa para ayudar al sector privado a capitalizar más efectivamente el fenómeno antes mencionado de la popularidad de la cultura japonesa en el mercado global.

De acuerdo con el informe denominado “*Cool Japan Strategy*”, publicado en enero del 2012 por la División de Industrias Creativas del METI (2012c), el PBI nominal de Japón bajó 55 trillones de yenes desde el 2008 al 2011. A su vez, la tasa de crecimiento económico real cayó a un 1%, llegando a valores incluso menores, durante la primera década del siglo XXI. Complementariamente, según este informe, en un futuro se espera que la decreciente población de edad productiva baje el potencial de crecimiento del país.

De este modo, y de acuerdo con este informe, la economía japonesa ha caído en un círculo vicioso de estancamiento de la demanda doméstica. Es por esto que uno de los objetivos principales del METI es convertir al *Cool Japan* en una fuente de ingresos. Capitalizar la popularidad de *Cool Japan* puede lograr así revitalizar la demanda doméstica, incorporar la demanda internacional y transformar la estructura industrial japonesa. Estos logros pueden asegurar nuevas fuentes de ingresos y de trabajo, conduciendo a una revitalización de la economía regional (METI, 2012c).

A través de la estrategia *Cool Japan*, el METI se propone asegurar el empleo mediante la promoción en el extranjero de jóvenes diseñadores y de pequeños y medianos negocios, así como también atrayendo a turistas hacia Japón, y revitalizando las comunidades locales. Esta estrategia apunta a capturar la demanda creciente de los países emergentes y activar el crecimiento económico de la nación (reforzando los negocios y creando puestos de trabajo), transformando la atracción de la cultura y del

estilo de vida japonés (no solo la animación, el *manga*, el drama, la música y otros contenidos, sino también la comida, la indumentaria, etc.) en valor agregado.

3-2 Búsqueda de cambio de imagen

Por otro lado, la estrategia *Cool Japan* va a estar fuertemente ligada a una necesidad de cambio de imagen de Japón en la región.

A causa de su pasado imperialista, Japón quedó con una fuerte imagen negativa frente a sus vecinos asiáticos. Como se afirmó, uno de los aspectos principales que los países vecinos critican del Estado japonés es la inadecuada expresión oficial de remordimiento o disculpas sobre los actos cometidos en su pasado agresivo y militarista.

Los países vecinos que representan el mayor desafío para Japón en cuanto a esto son Corea del Sur y la República Popular China (RPC). En primer lugar, porque son las naciones que más memoria tienen de los sucesos ocurridos durante este período, resultando en que sus poblaciones sean las que más rechazo sienten hacia Japón. Es así como en los ámbitos cultural y social sigue existiendo animosidad de ciertos sectores hacia todo “lo japonés”. En segundo lugar, porque existe una alta codependencia entre ellos: en el aspecto económico son sus mayores rivales, pero también los dos mercados más importantes de la región. Por lo tanto, para poder lograr las metas económicas de los líderes japoneses, el gobierno necesitaba dedicar un considerable esfuerzo a crear una imagen del país que les permitiera aplicar mejores estrategias (Salazar, 2016).

Cabe destacar que, a pesar de este sentimiento anti-nipón de ciertos sectores de la sociedad, la cultura *pop* japonesa logró una gran popularidad en estos países, especialmente, gracias a las nuevas generaciones. A través de la exposición diaria a la cultura popular, estos jóvenes han ido adquiriendo una nueva imagen de Japón a través del consumo de estos productos, situación que el METI ha intentado canalizar en sus políticas para poder mejorar la imagen del país. De esta manera, pues, la iniciativa *Cool Japan* como estrategia de *nation branding* puede ser vista como un esfuerzo consiente para influenciar en el imaginario social de una nación.

Siguiendo a Otmazgin (2012b), advertimos que los jóvenes de distintas ciudades asiáticas se exponen diariamente a imágenes de Japón por medio del consumo cultural. Mediante esta exposición a la cultura popular, estos jóvenes han ido adquiriendo nuevas imágenes e ideas sobre Japón y una especial fascinación hacia los aspectos contemporáneos del país, logrando gradualmente asociar a Japón con el hogar de una industria cultural dinámica y próspera, y no sólo con una superpotencia industrial o con un ex agresor militar. De este modo, la difusión masiva de la cultura popular no solo introduce a una multitud de opciones de consumo, sino que influye y moldea la manera en la que los jóvenes consumidores imaginan y piensan a Japón. Al fomentar la exposición y consumo de la cultura popular y de este modo difundir imágenes nuevas y favorecedoras de Japón, se puede modificar la manera en que este país es percibido.

La difusión de la cultura popular japonesa muestra que existe mucho *poder* en la habilidad de penetrar las fronteras nacionales por parte de una cultura popular de un país incluso en naciones donde existen sentimientos de enojo y desprecio hacia el país productor. En el largo plazo, gracias a la experiencia compartida de consumir el mismo

tipo de productos de cultura popular, se puede llegar a promover el diálogo y cultivar una atmosfera de afinidad entre los individuos que lo hacen.

3-3 Competencia regional por el poder blando

Otro incentivo del METI para el establecimiento de la estrategia *Cool Japan* que identificamos en esta investigación, es la presión que supuso la competencia regional por aumentar los recursos de poder blando en Asia, en este caso el cultural, más específicamente a causa de los fenómenos que se conocieron como la “ola coreana” y de la expansión económica y política china.

De acuerdo con Otmazgin (2012a), el argumento del poder blando en sí ha estado de moda en Asia en los últimos años, y actualmente es usado como un motor y una justificación para accionar una política cultural activa.

Mientras que la ola japonesa de cultura *pop* alcanzó su pico de éxito en la mayor parte de los mercados asiáticos en los años ‘90 (más específicamente entre 1997 y 1999), la ola coreana comenzó a ser popular algunos años después, alcanzando su pico de popularidad a mediados de la década siguiente. En menos de diez años, los dramas televisivos, películas, música y moda habían ganado una inmensa popularidad a lo largo del Este de Asia (Otmazgin, 2011).

El gobierno coreano reconoció el potencial de convertir estos recursos culturales en poder blando, y para construir la marca coreana dio un paso importante al crear la agencia pública Agencia de Contenidos Creativos de Corea, con el objetivo de ayudar a la industria privada a difundir más efectivamente el *hallyu*³.

Las políticas adoptadas por el gobierno coreano para la exportación de sus productos culturales resultaron ser muy exitosas. Ya para el 2003, la incipiente ola coreana llegó a Japón e, impulsada por el éxito encontrado ahí, tomó aún más fuerza. Frente a esta situación, el METI comenzó a investigar con preocupación este fenómeno coreano. En el año 2004, el METI publicó un informe en donde se advertía que las estrategias dinámicas que Corea del Sur estaba aplicando para la promoción de sus productos culturales en Asia ponían en riesgo el dominio que Japón venía teniendo en esta área (Salazar, 2016).

Para el año 2009, la ola coreana estaba en todo Japón, y así como el *cool japonés* había sido título de noticias años anteriores, en este año ese lugar parecía ocuparlo el caso coreano. Frente a esto, el METI advirtió su preocupación ante la pérdida de ventajas en el mercado internacional frente a Corea del Sur y se propuso tomar una iniciativa para enfocar la política de promoción de contenidos japoneses en la región asiática.

En coincidencia con Beng Huat Chua (2012), advertimos que el éxito coreano llevó a países vecinos -incluyendo a Japón- a extender sus actividades de diplomacia cultural, contribuyendo así a la competencia por el poder blando que se ha ido intensificando a lo largo del Este de Asia en el siglo XXI.

³ *Hallyu* es el interés por la cultura coreana en general, ya sean películas, comidas, el Taekwond y el idioma coreano, entre otras cuestiones.

Por otro lado, tenemos que considerar el incipiente crecimiento económico y político de la RPCh, tanto en la región asiática como a nivel mundial. Un reporte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2018), UNCTAD por sus siglas en inglés, que analizó la industria creativa global entre los años 2002 y 2015, muestra que la RPCh se ha convertido en uno de los mayores exportadores e importadores de bienes creativos. Según este reporte, a medida que la economía china crecía, sus bienes y servicios creativos aumentaban en consecuencia y retroalimentaban este fenómeno, lo que generó un impacto duradero en el comercio y en su influencia cultural.

En este sentido, como nos dice Jaramillo Jassir (2015:78), el momento en que *Cool Japan* surgió no es fortuito: “el nuevo énfasis de Japón en sus productos culturales como vehículos de su poder blando es también hecho contra un telón de fondo con una China en crecimiento y el establecimiento de los Institutos Confucio a nivel global”, demostrando así la rivalidad entre ambos países, uno por consolidarse como líder regional, y el otro por recuperar la visibilidad y el liderazgo que antes tenía.

Es así como frente a este escenario, el METI se vio impulsado a tomar acciones para evitar que en el futuro cercano la industria de contenidos japonesa fuera devorada por la coreana y china. De este modo finalmente, en junio de 2010, este ministerio establece la Oficina de Promoción de las Industrias Culturales.

4- Medidas implementadas en el marco de la estrategia *Cool Japan*

Como se mencionó, la estrategia *Cool Japan* como estrategia de *nation branding* pretende sacar el mayor provecho al poder de la cultura japonesa y de los negocios relativos a ella, identificando el potencial de cada uno de estos y presentándolos como la marca Japón hacia el mundo, buscando atraer visitantes de Asia y el resto del mundo hacia Japón. Para lograr esto, identificó a las Industrias creativas y culturales como sector estratégico que empuje el futuro crecimiento económico de la nación.

El METI, de este modo, implementa medidas para promover las industrias creativas y culturales, trabajando en cooperación con el sector privado y con otros ministerios para desarrollar recursos creativos, facilitar la expansión de estas industrias por dentro y por fuera del país y difundir información relevante sobre las mismas tanto en Japón como en el exterior.

En esta investigación, hemos identificado tres ejes de medidas llevados adelante por el andamiaje institucional en torno del METI para lograr estos objetivos: la promoción de ciudades y polos creativos, el otorgamiento de financiación riesgosa, y la transmisión de información en el exterior.

4-1 Promoción de ciudades y polos creativos

Una de las principales medidas que se llevó a cabo en el marco de la estrategia *Cool Japan* fue la construcción de ecosistemas creativos o “polos creativos”, con el objetivo de revitalizar las comunidades locales mediante la promoción de aquellas industrias creativas que saquen el mayor provecho de los recursos regionales y turísticos.

Como nos indica el METI en el Informe “*Cool Japan*” (METI, 2012c), para poder atraer constantemente recursos humanos creativos, información y capital, es

esencial la existencia de los siguientes elementos: libertad de expresión, tolerancia, nodos de comunicación e inversores. El METI se propuso establecer sitios en donde esos elementos estén conectados de manera constante y orgánica, denominados “ciudades creativas”. De acuerdo con el *Cool Japan Advisory Council* “se debe adoptar *"crear personas que creen"* como lema, desarrollar un entorno para atraer a diversos talentos de todo el mundo y perseguir la creatividad trans-industrial en Japón, y promover las inversiones en talento y en la reproducción del mismo” (*Cool Japan Advisory Council*, 2011:10).

En este sentido, el METI elaboró en el año 2011 la iniciativa “Tokio Creativa”, la cual se formuló con el objetivo de que la ciudad interactúe y se conecte con otras ciudades creativas de Japón y del exterior, estableciéndose como sede para la realización de actividades internacionales (METI, 2012c). Para este proyecto, el METI conectó a distintos ministerios y agencias - el Ministerio del Interior y Comunicaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Cultura, Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca, Agencia de Turismo de Japón - distritos comerciales, tiendas departamentales, desarrolladores, universidades, organizadores de eventos afines y organizaciones sin fines de lucro. Todos estos actores fueron reunidos con el objetivo de revivir la marca Tokio, reformular problemas institucionales y activar los distintos distritos en Tokio, estimulando el consumo y atrayendo a su vez más turistas a la ciudad. Para septiembre del 2012, 109 organizaciones se encontraban participando de esta iniciativa (METI, 2012d).

Con el objetivo de lanzar a gran escala este proyecto de Tokio Creativa, el METI organizó el “*Creative Tokyo Forum*”, que se inició el 4 de noviembre de 2011. En este simposio, el METI reunió a figuras clave de distintas ciudades creativas asiáticas y se encargó de recolectar opiniones y solicitudes de empresas respecto de cómo mejorar y facilitar aquellas regulaciones sobre sus actividades creativas y creó un sistema de debate público-privado para buscar resoluciones al respecto, con el objetivo de construir un ambiente en donde las actividades creativas se puedan desarrollar libremente (METI, 2012b). De acuerdo con este ministerio, “con el apoyo de los distintos distritos de Tokio, desarrollaremos entornos libres de restricciones innecesarias para que podamos dar la bienvenida a nuevos valores y facilitar actividades creativas. A través de esto, esperamos construir un nuevo futuro para Japón” (METI, 2012b:4).

4-2 Otorgamiento de financiación riesgosa

Otra situación que influyó en las medidas adoptadas por este ministerio es el hecho de que una gran parte de las empresas que conforman la industria creativa son pequeñas y medianas (PyMEs) y carecen de los recursos de los gigantes exportadores de tecnología o automóviles. De acuerdo con el informe del METI *Cool Japan Initiative* (2014a), las empresas japonesas dudan en invertir en el extranjero debido a la falta de experiencia y de modelos de ganancia en el mercado extranjero. Sumado a esto, los bancos e inversores han sido cautelosos a la hora de proporcionar dinero en riesgo. Es por esto que un segundo eje de medidas llevadas a cabo por el METI consistió en el suministro de préstamos riesgosos a proyectos que apoyen a las industrias creativas y culturales. Esta medida, de hecho, va a ser el mecanismo central de la puesta en marcha de la iniciativa *Cool Japan*, como sostienen Hong y Chen (2017).

Para lograrlo, el METI creó en noviembre del 2013 un fondo público-privado, denominado *Cool Japan Fund*, con la proyección de que el mismo tenga una duración

de 20 años. Este fondo se estableció con el objetivo de apoyar aquellas actividades empresariales encaminadas a promover en el mercado extranjero productos y servicios japoneses únicos y creativos. El fondo apunta a comercializar el *cool Japan* y aumentar la demanda en el exterior proporcionando capital de riesgo para las empresas en una variedad de áreas, incluyendo medios de comunicación y contenido, alimentos y servicios, moda y estilo de vida (Cool Japan Fund Inc., 2017).

El Fondo *Cool Japan* no sólo otorga financiamiento sino que apunta además a convertirse en una organización central que una y amplifique la información y recursos asociados con el *Cool Japan*. El mismo, tiene como objetivo crear "modelos de éxito" apoyando el desarrollo empresarial en nuevos mercados y promoviendo esquemas de negocio innovadores.

El *Cool Japan Fund* contó en el 2013 con una inversión inicial de 30 mil millones de JPY (u\$s 300 millones) del gobierno y 7.5 mil millones de JPY (u\$s 75 millones) de 15 empresas del sector privado (bancos, sociedades de valores, fabricantes, distribuidores, entidades relacionadas con bienes raíces, entre otras) (Hong & Chen, 2017). Para abril del 2016, ya poseía un capital de 52.300 millones de yenes (u\$s 523 millones) y había invertido en 16 proyectos (Cool Japan Fund Inc., 2016a).

4-3 Promoción de transmisión de información al exterior

Otro eje de medidas diseñado en el marco de la estrategia *Cool Japan* fue la promoción de transmisión de información al exterior acerca de los contenidos relativos al *cool Japan*, por medio principalmente de la organización de eventos internacionales, así como también la participación en ferias y festivales en el exterior.

Una de las acciones más importantes para llevar adelante esto fue la organización del CoFesta (Japan International Contents Festival). El CoFesta es el festival de contenidos más grande y completo de Japón. El mismo fue creado por el METI en el año 2007 y se ha realizado ininterrumpidamente hasta la actualidad. Cada año desde su creación, el ministerio ha copatrocinado numerosos eventos conectados con la industria de contenidos -relativos a los videojuegos, animaciones, comics (*manga*), personajes *animé*, música, películas, la moda y el diseño- los cuales se llevan a cabo en cooperación entre sí en torno al CoFesta, como el *Tokyo Game Show*, el *Japan Content Showcase*, el *Tokyo International Film Festival* y el *Anime Japan* (METI, 2016a).

El CoFesta es promocionado como una celebración de la creatividad japonesa y el talento artístico. Este festival ofrece una oportunidad para que los participantes muestren su contenido creativo y único y tiene como objetivo ayudar a construir lazos comerciales. Ayuda asimismo a los participantes a buscar nuevas oportunidades de negocio y a establecer conexiones que derriben barreras entre especialidades poniendo en contacto y relacionando a partes interesadas en colaboraciones internacionales.

Este festival ha resultado ser muy efectivo en la difusión de la industria creativa y cultural japonesa. La segunda edición del CoFesta comenzó en el 2008, y contó con una asistencia de 820 mil personas y logró cerrar contratos por un valor de 19 millones de dólares. Posteriormente, la edición del 2014 contó con la organización de 18 eventos oficiales, atrajo 1,8 millones de asistentes y generó contratos por un valor de 52 millones de dólares en total. (METI, 2016a).

En el marco de la Estrategia *Cool Japan*, otra forma para promocionar información sobre contenidos culturales que llevó adelante el METI fue la organización de exposiciones en donde se mostraron al mundo las manualidades tradicionales japonesas, como la *Japan Traditional Craft Week*, y la participación en ferias internacionales de gran prestigio.

Las artesanías tradicionales japonesas son reconocidas como un símbolo de la cultura japonesa *Monodzukuri* (fabricación), y en los últimos años cada vez más han estado atrayendo la atención del mundo. En respuesta a esta tendencia, en 2013 el METI, en cooperación con asociaciones conexas, comenzó una iniciativa para reunir a aquellas empresas japonesas que intentaran desarrollar canales de venta en el extranjero y fomentarlas a exhibir sus artesanías en las principales ferias internacionales en el extranjero, como las ferias “Maison & Objet”, llevada a cabo en París, Francia, y “Ambiente” en Frankfurt, Alemania. (METI, 2014b).

Conclusiones

De acuerdo con los objetivos planteados, pudimos analizar los incentivos del METI para desarrollar la estrategia *Cool Japan*, las medidas que se aplicaron para la puesta en marcha de esta estrategia, y los cambios y continuidades que hubo en ella a lo largo del período estudiado. De este modo, constatamos que el METI jugó un rol muy importante en la producción y difusión el poder blando japonés principalmente mediante la promoción de las industrias creativas, a través de lo cual buscó aumentar el atractivo cultural de Japón en el exterior.

Cabe señalar que, en una época en la que el ejercicio del poder militar está cada vez más restringido, la cultura popular se ha convertido en un componente importante de la diplomacia del poder blando. Recordemos que, de acuerdo con Joseph Nye Jr. (2008), el poder blando de un país proviene principalmente de tres de recursos no materiales: a) su cultura (en lugares donde es atractiva a otros), b) sus valores políticos, y c) sus políticas internas y el estilo y la sustancia de la política exterior. En esta investigación pudimos ver como el METI, por medio de su estrategia *Cool Japan*, buscó aumentar el recurso cultural de poder blando mediante la promoción de las industrias creativas y culturales japonesas.

En el año 2010, el METI decidió crear la Oficina de Promoción de Industrias Creativas y Culturales (Oficina *Cool Japan*), decisión incentivada por el deseo del METI de una búsqueda de beneficios económicos y de un cambio de imagen. Del mismo modo, la creación de la mencionada oficina y la articulación de la estrategia *Cool Japan* estuvo motorizada por la presión que supuso la competencia regional por el poder blando.

La estrategia *Cool Japan* es, en su esencia, una política de *nation branding*, en donde se busca presentar a Japón no sólo como una nación líder en la manufactura y tecnología, sino como una potencia cultural y creativa. El METI buscó, mediante esta estrategia, difundir el atractivo de Japón en el mundo y buscar obtener un efecto multiplicador para incrementar el consumo al interior del país por medio del crecimiento de entusiastas de esta nación en el exterior.

La estrategia *Cool Japan* se diseñó, de esta manera, para ayudar al sector privado a capitalizar más efectivamente el fenómeno de la popularidad de la cultura japonesa en el mercado global. El METI buscó la expansión estratégica de estos productos culturales al exterior para poder convertir esta popularidad en valor agregado, convirtiéndolos en una fuente de ganancias.

A su vez, debido a la negativa percepción que ganó Japón luego de la II GM en los países de la región como un país agresivo y militarista, se procuró mediante esta estrategia generar un cambio de imagen del país nipón. La iniciativa *Cool Japan*, como estrategia de *nation branding*, representó un esfuerzo consciente para influenciar el imaginario social de la nación en el exterior. Mediante la promoción y difusión de las ICC hacia el exterior se buscó influir y moldear la manera en la que los jóvenes consumidores imaginan y piensan a Japón. La premisa del *cool Japan* como poder blando es convertir a Japón en una marca que hace que los consumidores nacionales y globales se conviertan en entusiastas y fanáticos “leales”.

Por otro lado, la articulación de estrategias de poder blando ha sido una constante en Asia durante los últimos años y actualmente es usado como un motor y una justificación para accionar una política cultural activa. El METI advirtió que a causa de las estrategias dinámicas que Corea del Sur estaba aplicando para la promoción de sus productos culturales en Asia, y las políticas tomadas por una RPCh en crecimiento, se estaba poniendo en riesgo el dominio que Japón venía teniendo en esta área. De este modo, frente a la posible pérdida de ventajas en el mercado internacional, este ministerio se vio impulsado a tomar acciones para evitar que en el futuro cercano la industria de contenidos japonesa fuera devorada por la coreana y la china.

Para poder llevar a cabo esta estrategia, identificamos en esta investigación tres ejes de medidas: la promoción de ciudades y polos creativos, el otorgamiento de financiación riesgosa y la transmisión de información en el exterior.

Respecto al primer eje, pudimos ver que el METI se propuso establecer “ciudades creativas”, es decir sitios en donde la libertad de expresión, la tolerancia, los nodos de comunicación y los inversores estén conectados de manera constante y orgánica. Mediante el proyecto “Tokio Creativa”, se reunió a una multiplicidad de actores con el objetivo de revivir la marca Tokio, reformular problemas institucionales y activar los distintos distritos de la ciudad, estimulando el consumo y atrayendo a su vez más turistas. Se buscó, de este modo, transformar a Tokio en el polo creativo más prominente de Asia y vigorizar a Japón mediante el uso del poder de la creatividad. Con esta medida, la estrategia *Cool Japan* buscó desarrollar entornos libres de restricciones innecesarias para poder facilitar actividades creativas.

En un segundo eje, se identificó al suministro de préstamos riesgosos a proyectos que apoyen a las industrias creativas y culturales. Para lograr esto, el METI creó un fondo público-privado denominado *Cool Japan Fund*. Este fondo apuntó a comercializar el *cool Japan* y aumentar la demanda en el exterior proporcionando capital de riesgo para las empresas. Como pudimos ver, para el 2016 este fondo poseía un capital de u\$s 523 millones y había invertido en 16 proyectos.

El tercer y último eje de medidas señalado fue la promoción de transmisión de información al exterior acerca de los contenidos relativos al *cool Japan*, por medio principalmente de la organización y la participación en eventos internacionales. En este sentido, la transmisión de la información relativa a las ICC es fundamental a la hora de

promover su expansión hacia el exterior. Por medio de la promoción se buscó ayudar a las audiencias extranjeras a comprender la importancia cultural y el atractivo de los productos de Japón y haciendo que Japón sea más atractivo para los visitantes extranjeros y para la inversión.

Resta confirmar que alcance real *a largo plazo* generará este aumento de poder blando para Japón, no solo a nivel económico, sino a nivel político y diplomático, lo cual supone un desafío académico debido a su dificultad a la hora de cuantificarlo.

Bibliografía

BURGESS, C. (2015). National Identity and the Transition from Internationalization to Globalization "Cool Japan" or "Closed Japan"? En E. O. Ikuko Nakane, *Languages and Identities in a Transitional Japan: From Internationalization to Globalization*. New York: Routledge.

CHUA, B. H. (2012). *Structure, Audience and Soft Power in East Asian Pop Culture*. Hong Kong : Hong Kong University Press.

COOL JAPAN FUND INC. (2016a). *Company Overview*. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20160515083552/http://www.cj-fund.co.jp/en/about/company.html>. Consulta: 3 de agosto de 2019

COOL JAPAN FUND INC. (2017). *What is Cool Japan Fund?* Disponible en: <https://www.cj-fund.co.jp/en/about/cjfund.html>. Consulta: 4 de julio de 2019

FAN, Y. (2010). Branding the nation: Towards a better understanding. *Place branding and public diplomacy*, 6 (2), 97–103.

GLOBAL TIMES (10 de enero de 2014). *Abe's war shrine visit mirrors unrepentant view of Japan's wartime aggression: Chinese ambassador*. Disponible en: <http://www.globaltimes.cn/content/836812.shtml>. Consulta: 4 de agosto de 2019

HONG, Y.-S., & CHEN, H.-W. (noviembre de 2017). Does the Medium-term Development of the Creative Economy Guarantee Long-term Evolution? *International Journal of Cultural and Creative Industries*, 5(1), 22-45.

IWABUCHI, K. (2015). Pop-culture diplomacy in Japan: soft power, nation branding and the question of 'international cultural exchange'. *International Journal of Cultural Policy*, 21:4, 419-432.

JARAMILLO JASSIR, M. (2015). *Poder blando y diplomacia cultural: Elementos claves de políticas exteriores en transformaciones*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario,.

KEOHANE, R., & NYE, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

LAM, P. E. (2007). Japan's Quest for "Soft Power": Attraction and Limitation. *East Asian Institute*, 24, 349-363.

METI (junio de 2010). *Establishment of the Creative Industries Promotion Office*. Ministry of Economy, Trade and Industry Press Releases. Disponible en: https://web.archive.org/web/20100904072736/http://www.meti.go.jp/english/press/data/20100608_01.html. Consulta: 3 de agosto de 2019

METI (2012b). *Promotion of the Cool Japan Strategy and the Creative Tokyo Project*. Creative Industries Division, Ministry of Economy, Trade and Industry. Disponible en: https://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/creative_industries/pdf/121016_01b.pdf . Consulta 7 de mayo de 2019

METI (enero de 2012c). *Cool Japan Strategy*. Ministry of Economy, Trade and Industry. Disponible en:

https://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/creative_industries/pdf/120116_01a.pdf
. Consulta: 8 de mayo de 2019

METI (septiembre de 2012d). *Cool Japan Strategy (Modified version of the Interim Report submitted to the Cool Japan Advisory Council)*. Ministry of Economy, Trade and Industry. Disponible en:
https://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/creative_industries/pdf/121016_01a.pdf
. Consulta: 5 de julio de 2019

METI. (julio de 2014a). *Cool Japan Initiative*. Ministry of Economy, Trade and Industry. Disponible en:
https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/creative/file/1406CoolJapanInitiative.pdf
. Consulta: 2 de agosto de 2019

METI (agosto de 2014b). *Traditional Japanese Crafts will be Showcased to the World as a Result of the Cool Japan Initiative*. Ministry of Economy, Trade and Industry. Disponible en:
https://web.archive.org/web/20160513045927/http://www.meti.go.jp/english/press/2014/0821_02.html. Consulta: 4 de agosto de 2019

METI (2016). *Content Industry - Current Status and Direction of Future Development*. Recuperado el 5 de julio de 2019, de Ministry of Economy, Trade and Industry of Japan:
https://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/content_industry/pdf/20160329001.pdf

METI (2018a). *Japan's Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) Fact Sheet*. Disponible en: www.meti.go.jp: <https://www.meti.go.jp/english/aboutmeti/data/factsheet.pdf>. Consulta: 11 de mayo de 2019

METI (21 de agosto de 2018b). *Organization Chart*. Obtenido de Ministry of Economy, Trade and Industry. Disponible en:
<https://www.meti.go.jp/english/aboutmeti/data/aOrganization/pdf/chart2018.pdf>. Consulta: 11 de mayo de 2019

NYE, J. S. (23 de febrero de 2006). Think Again: Soft Power. *Foreign Policy*. Disponible en: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3393. Consulta: 11 de mayo de 2019

NYE, J. S. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 94-109.

OTMAZGIN, N. (2011). A Tail that Wags the Dog? Cultural Industry and Cultural Policy in Japan and South Korea. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13(3), 307-325.

OTMAZGIN, N. K. (2012a). Geopolitics and Soft Power: Japan's Cultural Policy and Cultural Diplomacy in Asia. *Asia-Pacific Review*, 19(1), 37-61.

OTMAZGIN, N. K. (2012b). Japan imagined: popular culture, soft power, and Japan's changing image in Northeast and Southeast Asia. *Contemporary Japan*, 24(1), 1-19.

SALAZAR, Y. Y. (2016). El camino hacia una política de promoción cultural en el Japón contemporáneo y los inicios de una campaña de fortalecimiento de la identidad nacional. *SciELO Analytics*, 51(1), 77-104.

UK DCMS, C. I. (2001). Disponible en:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/183544/2001part1-foreword2001.pdf. Consulta: 23 de mayo de 2019

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2018). *Creative Economy Outlook, Trends in international trade in creative industries 2002-2015*. Ginebra: United Nations publications.

VALASKIVI, K. (2013). A brand new future? Cool Japan and the social imaginary of the branded nation. *Japan Forum*, 25(4), 485-504.

Reseña

***América Latina y el Derecho del Mar. Liber amicorum in honour of Alfredo Martínez Moreno.* Coord.: GUTIÉRREZ CASTILLO, Víctor Luis y VILLALTA VIZCARRA, Ana Elizabeth. Ed. Tirant lo Blanch, 2018. Libro digital.**

Tres cuartas partes de la Tierra están constituidas por océanos y mares. El desarrollo en las comunicaciones y los avances tecnológicos, así como el aumento de la cantidad de países presentes en el sistema internacional, hicieron que la regulación de estas aguas y sus espacios se volviera más compleja. La importancia de aspectos económicos vinculados a la explotación del espacio marítimo puso de relieve el protagonismo de los países costeros, en particular, aquellos que por distintas circunstancias no habían formado parte de la elaboración del Derecho Internacional del Mar. En este sentido, la obra *América Latina y el Derecho del Mar. Liber amicorum in honour of Alfredo Martínez Moreno* rinde homenaje al jurista y diplomático salvadoreño quien es reconocido internacionalmente por haber sido miembro de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, pero sobre todo por su participación activa en las reuniones preparatorias de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Este libro se estructura en cuatro capítulos más una última sección, en los cuáles contribuyen y participan diferentes autores, juristas, académicos y reconocidos doctrinarios del Derecho Internacional en el análisis de la evolución del Derecho del Mar, concentrándose en los aportes y contribuciones que los países latinoamericanos han realizado a lo largo de la historia.

El primer capítulo, llamado “América Latina y el Derecho del Mar: perspectiva histórica”, cuenta con los aportes de diversos autores a lo largo de cada uno de sus apartados, en los que se trabajan temas relativos a la evolución del Derecho del Mar desde distintas perspectivas. En este sentido, el primer subapartado está a cargo de Ana Elizabeth Villalta Vizcarra, titulado “El aporte de América Latina al Derecho del Mar”, ofreciendo un recorrido sobre la actuación y contribuciones de los países de la región y sus juristas en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. En este marco, comienza contextualizando la polémica de los siglos XVII y XVIII en torno al mar: es decir la discusión entre *mare liberum* y *mare clausum*. Dicha polémica, giraba en torno a si considerar al mar como un espacio de libertad en el que los estados gozaban, en igualdad de condiciones, de la posibilidad de su explotación y exploración, o si los mismos tenían competencia para cercar las aguas en función de sus conquistas territoriales. Esta discusión fue resuelta a fines del siglo XVIII, por lo que se consideró a la libertad de los mares como ley sagrada, pero reservando una franja paralela a las costas sobre la cual, dichos estados, gozaban de soberanía sobre la misma en función de temas de seguridad. La autora continúa con un recorrido por diversas proclamaciones en el marco jurídico interno de distintos países costeros de América Latina durante el siglo XX, en las cuales se sostuvo el derecho a la explotación de recursos tanto sobre el lecho submarino, así como las aguas suprayacentes a lo largo de una distancia de 200 millas marinas (mm) contadas a partir de las costas. Las mismas, se constituyeron en los antecedentes para que estos países impulsaran, en el ámbito regional y a través de sucesivas declaraciones, dicho criterio bajo el concepto de mar patrimonial para la exploración y explotación de recursos vivos y no vivos del Estado costero. Este criterio sería aceptado por varios países asiáticos y africanos, provocando lo que la autora llama una “revolución en el Derecho del Mar”, ya que quedarían expuestas dos posiciones que

se sostendrán hasta la sanción del nuevo régimen del mar: la de los países en desarrollo, defendiendo la posibilidad de extender sus derechos sobre mayores franjas del mar, y los desarrollados, quienes bregaban por mantener la mayor cantidad de superficie de las aguas bajo el régimen de libertad. Finalmente, y por acuerdo, nacería la Zona Económica Exclusiva (ZEE), espacio *sui generis* que quedaría sujeto a un régimen jurídico distinto tanto al del mar territorial como al de alta mar a partir de 1982.

Con el afán de realizar un análisis histórico y doctrinario en la evolución del Derecho del Mar, encontramos el segundo apartado, en manos de Orlando Sorto, denominado “The freedom of the seas (“Mare Liberum” by Hugo Grotius): Important topicality”. En el mismo, se realiza una reseña de la obra del autor holandés publicada a principios del siglo XVII, destacando la relevancia de la misma y del debate generado, con posterioridad, en relación a los océanos: nos referimos especialmente al concepto de *mare clausum* del inglés Selden. Dicha discusión, sostiene Sorto, se verá reflejada en el actual régimen del mar a partir de la conjugación de dos derechos: el de la libertad y el de la propiedad. El recorrido por su apartado nos permite entender que la libertad de los mares debe hoy ser entendida en el marco y con las limitaciones del ejercicio de soberanía y/o jurisdicción que otros estados ejercen sobre dichos espacios.

Desde tiempos inmemorables, los estados han reclamado el dominio de porciones de mar a los efectos de poder controlar la pesca, recursos naturales, rutas de comercio y transporte. Con los avances científicos y tecnológicos, el mar se ha transformado en fuente de riquezas y recursos naturales creando mejores condiciones para su exploración y explotación. Aquí viene a traer luz el apartado de Antonio Celso Alves Pereira, “High Seas: historical basis of the principle of freedom of navigation and its expresión in the Convention on the Law of the Sea 1982”, con relación a los antecedentes de diversas reclamaciones que los estados han realizado sobre estos espacios, y cómo dichos reclamos han ido en paralelo a la evolución en la mirada que los miembros de la comunidad internacional han tenido sobre los océanos a lo largo de la historia. Dicha evolución se ha plasmado en la división tradicional del mar en alta mar y mar territorial, hasta llegar a la actualidad en la que el Estado ha ganado derechos sobre mayores porciones de las aguas, fundamentalmente a partir de garantizarse la exploración, explotación y conservación de sus bienes bajo el principio de soberanía del Estado sobre sus recursos naturales.

En el marco de los antecedentes doctrinarios latinoamericanos en la materia, Prometeo Cerezo de Diego escribe “Andrés Bello y el Derecho del Mar”, apartado en el que se recorre la vida y contribución de este gran jurista, diplomático y polímata venezolano-chileno, concentrándose en las consecuencias sobre el Derecho del Mar de la actualidad. En el contexto histórico en el que realizó su aporte -siglo XIX-, Bello reconocía que, si bien el mar era considerado *res communis usus*, admitía que por cuestiones de seguridad un Estado podía controlar una porción de mar adyacente a sus costas, no arriesgando así la libre navegación ni el comercio. Al rescatar dichos aportes, Cerezo de Diego destaca cómo la discusión en torno a la anchura y naturaleza jurídica de determinadas franjas paralelas a las costas se transformó en la temática central del debate durante el siglo XX en torno a la codificación del régimen del mar.

Finalmente, el capítulo primero termina con “Génesis de la zona de la doscientas millas marinas”, por Ricardo Méndez-Silva, en la que se trabaja la posición sostenida y científicamente argumentada por los países del Pacífico Suramericano ante ámbitos regionales e internacionales en la definición de la Tesis de las 200 mm. Fundamentar sus argumentos en la llamada Corriente de Humboldt, permitió lograr consensos a la hora de codificar la figura más emblemática y, en sus palabras, “revolucionaria” que provocaría la revisión de la totalidad del régimen vigente hasta ese momento: la ZEE.

En función de que la Convención de 1982 viera la luz, dicho espacio combinó, en su naturaleza jurídica, derechos de soberanía para la exploración y explotación de sus recursos naturales, y de derechos de jurisdicción en relación a utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, así como la investigación científica y la protección y preservación del medio marino.

El contexto internacional en relación al proceso de descolonización, la creación de la UNCTAD, la constitución del G-77, el Movimiento NOAL, la firma de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de 1974, ofreció un escenario dentro del cual los países latinoamericanos cuestionaron los criterios que las potencias de la época habían asumido en relación al control del mar y sus recursos. En este marco, el segundo capítulo denominado “Espacios marinos y nuevos desafíos en la región”, trabaja en sus diferentes apartados una temática muy relevante que acompañó al nacimiento la ZEE: la delimitación de la plataforma continental (PC). Si bien dicho espacio estaba regulado por la Convención de Ginebra de 1958 -en función de los principios de explotabilidad y profundidad-, su régimen fue reformulado en 1982 a partir de la combinación del criterio geológico o borde exterior del margen continental, con un criterio que garantizara la explotación y exploración del lecho y subsuelo a todos los países costeros equitativamente, estableciendo un límite mínimo de 200 mm para estados con plataformas reducidas, hasta un máximo de 350 mm para países con plataformas extendidas. En este sentido, los apartados de Mauricio Herdocia Sacasa, “Desafíos relativos a la plataforma continental extendida en el Derecho Internacional”; Frida Armas Pfirter, “Los estados latinoamericanos y el límite exterior de la plataforma continental”; Carlos Mata Prates, “La fase actual del Derecho Internacional: Aspectos metodológicos y testimonio: reflexiones sobre el límite exterior de la plataforma continental uruguaya”; y Doris Quintana Cruz “Algunos Aspectos y consideraciones acerca de la Convención sobre la Protección de los Bienes Culturales subacuáticos y su relación con el Derecho del Mar: una perspectiva regional”, trabajan sobre este espacio que, junto a las modificaciones en su delimitación, vería nacer a la par un órgano científico-técnico a los fines de evaluar estos nuevos límites: la **Comisión de Límites de la Plataforma Continental**. En este sentido, cada Estado costero debía en un plazo establecido hacer, ante el mismo, una presentación de los nuevos límites exteriores de su PC. Esta Comisión realizaría recomendaciones en base a dichas presentaciones, estableciendo que dichos límites tendrían efecto *erga omnes* en tanto se adecuaban a lo establecido en la Convención. De esta manera, los apartados de este capítulo incluyen reseñas sobre las presentaciones de varios países latinoamericanos ante la Comisión, casos jurisprudenciales en los que la Corte Internacional de Justicia (CIJ) debió expedirse ante controversias de límites surgidas a partir de las mismas, y la vinculación de las temáticas codificadas en 1982 con otras convenciones y sus efectos sobre la responsabilidad internacional del Estado.

A continuación, se trabajan las “Reivindicaciones de soberanía y fronteras en el mar” dando relevancia a cuestiones que, a partir del nacimiento de nuevos espacios, se ponen sobre la mesa de discusión. Partiendo de que el 90% de la pesca se realiza en los espacios definidos como ZEE, en el tercer capítulo se analizan la dimensión económica, política y militar-geoestratégica del mar. El recorrido por esta sección permite dar cuenta que estas temáticas se presentan incluso en territorios en disputa de soberanía, en donde se ponen en discusión principios como la autodeterminación frente a la integridad territorial y el *uti possidetis iure*, claramente explicados en el “El aporte del Derecho Internacional al estudio de las fronteras entre los estados”, de María Teresa Infante Caffi. Asimismo, los aportes de Víctor Luis Gutiérrez Castillo en “La dimensión geoestratégica de centroamérica y su incidencia en la delimitación de los espacios

marinos”; Lilian del Castillo con “La cuestión de Malvinas (Argentina y Reino Unido): antecedentes de una disputa de soberanía territorial y marítima pendiente”; y Hugo Llanos Mansilla, “La tesis de las 200 millas marinas y el fallo de la CIJ en el diferendo Chile v. Perú”, son significativos para entender los alcances de la reconfiguración de los mares y océanos en función de nuevas fronteras y límites.

Para profundizar en algunos casos puntuales en relación a controversias llevadas ante la CIJ, el capítulo cuarto, “Jurisprudencia Internacional y solución de controversias”, recorre distintos procesos incoados ante el mencionado Tribunal para dirimir disputas sobre delimitación territorial, vinculadas a la creación de los nuevos espacios marinos. Dicha posibilidad, a disposición de los estados a partir del principio del Derecho Internacional de libre elección de los medios de solución de controversias en tanto sean pacíficos, es ejemplificada en el apartado de Luis García Corrochano Moyano, “La jurisprudencia internacional sobre delimitación marítima”, en el que se sostiene que la evolución de la jurisprudencia ha ido en consonancia a la evolución del propio Derecho del Mar. Casos específicos son tratados por Orlando Mejía Herrera en “Un balance general de la sentencia de la CIJ en las causas relativas a ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica v. Nicaragua) y a la construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del río San Juan (Nicaragua v. Costa Rica) (acumulación de procedimientos)”, en donde se enfoca en los aportes que la CIJ realizó a través de sus sentencias al análisis, interpretación y aplicación del Derecho Internacional. No podemos dejar de remarcar las contribuciones en este sentido de Eduardo Cáliz y “La sentencia de 9 de marzo de 1917 de la Corte Centroamericana de Justicia de 1907: un caso de jurisprudencia en el Derecho Internacional”; de Rafael Nieto Navia y “La CIJ y los tratados en las sentencias del caso Nicaragua v. Colombia”; así como Carlos López Contreras y “La disputa territorial y marítima (Nicaragua contra Colombia). Breve comentario sobre las posiciones sostenidas por las partes”, en los que se reconocen, a través de la jurisprudencia internacional, principios emanados de aportes de latinoamericanos.

La obra presenta una última sección denominada Miscelánea, “Reflexiones jurídicas en torno al Derecho Internacional y América Latina” en donde, si bien no se enfoca particularmente en el Derecho del Mar, ofrece miradas de reconocidos juristas en actividad, siempre bienvenidas para aquellos quienes estudian al Derecho Internacional y sus debates. En primer término, cabe destacar el apartado del actual juez de la CIJ Antônio Augusto Cançado Trindade a través de “Contemporary international law-making: the conception of formal “sources” of international law revisited”, en el que se analiza el desarrollo de las fuentes del Derecho Internacional. La mirada aquí está puesta en la evolución de dichas fuentes desde el consentimiento individual, hacia el consenso en conferencias internacionales de codificación y desarrollo progresivo como mecanismo de obligatoriedad del mencionado derecho. Se crea así, una *opinio iuris communis* como expresión de la conciencia jurídica de la comunidad internacional en su conjunto, no solo de los estados individualmente. A continuación, Jean Michel Arrighi, Secretario de Asuntos Jurídicos de la OEA, en “Aportes recientes del Derecho Internacional Interamericano”, recorre los desarrollos jurídicos e institucionales más importantes de la región, así como aportes recogidos por la doctrina y avances de la última década en relación a la defensa del régimen democrático de gobierno. Finalmente, Manuel Ventura Robles, actual Canciller de Costa Rica y jurista reconocido internacionalmente por su labor en la promoción y protección de los derechos humanos, a través de “Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de protección del derecho al agua”, realiza una defensa del acceso al agua como derecho

básico para garantizar y satisfacer otros derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la salud, a la integridad personal.

Mucho se ha escrito sobre las contribuciones de América Latina al Derecho Internacional en general, derecho eminentemente progresivo. Sin embargo, resulta difícil encontrar sistematizaciones en relación a los aportes de estos países al Derecho del Mar en particular. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, producto tanto de la codificación como del desarrollo progresivo, nace del consenso de la comunidad internacional en su conjunto, pero en la que Latinoamérica jugó un rol determinante a la hora plasmar sus reclamos en función del reconocimiento de sus derechos soberanos. La presente obra logra exitosamente a lo largo de sus páginas, realizar un tributo especial al protagonismo e intervenciones de estos países en el desarrollo del régimen de mares y océanos, el cual se presenta como reflejo de la evolución tanto de una mayor institucionalidad del Derecho Internacional general, así como de la apertura de la comunidad internacional a nuevos miembros.

Vanessa Castello, Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: castellovanesa1@gmail.com