

Maestría
en Integración y Cooperación
Internacional UNR



Revista
Integración y Cooperación
Internacional

Nº 34

ENERO-JUNIO 2022



revista-mici.unr.edu.ar

REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ISSN 1852-9798

DIRECTORAS

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

Mter. Vanesa I. Castello. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

EQUIPO EDITORIAL

Lic. Diego Larrondo - Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

Abog. Alicia Pía Morbiducci Ponce - Universidad de Chile; Santiago; Chile

Bibliotecóloga Verónica V. Godoy - Instituto Superior de Educación Técnica N° 18. Rosario; Santa Fe; Argentina.

CONSEJO ASESOR

Dra. María Victoria Álvarez - Universidad Nacional de Rosario, Rosario; Argentina.

Dr. Giovanni Cardona Montoya - Institución Universitaria CEIPA, Medellín; Colombia.

Mgtr. Juan Facundo Carcedo- Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Tandil, Argentina.

Dra. Miryam Colacrai - Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe; Argentina.

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

Dr. Roberto Goulart Menezes - Universidade de Brasília, Brasília; Brasil.

Dra. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Vancouver; Canadá.

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

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

Dra. Patrícia Nasser de Carvalho - Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

Mgtr. Alejandro Mendoza Gantes, Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá; Panamá.

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

Dr. Esteban Valenzuela Van Treek - Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile; Chile.

COLABORADORAS EDITORIALES

María Bejer de Ustaran- Universidad Nacional de Rosario

Sol Rublesky - Universidad Nacional de Rosario

Aldana Turraca - Universidad Nacional de Rosario

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



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

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

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

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

Maipú 1065 – 3° piso – oficina 301

2000 ROSARIO (SANTA FE)

REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: +54 341 4201231

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

Sitio: revista-mici.unr.edu.ar

EDITORIAL

Nos complace poner a disposición el primer número del 2022, año cuya agenda internacional seguramente continuará influenciada, cuando no determinada, por la pandemia de Covid-19.

Como pudimos dar cuenta en el lapso de estos dos últimos años, la crisis sanitaria ha puesto de manifiesto algunas debilidades en la capacidad de respuesta individual y/o unilateral de los Estados y gobiernos, así como el funcionamiento de las instituciones públicas. Cierta ausencia inicial de acuerdos en torno a una resolución conjunta, puso en jaque a los sistemas sanitarios, políticos y económicos a nivel mundial. De esta manera, el mundo (post?) pandemia nos exige más cooperación e integración regional y más multilateralismo en pos de la recuperación.

En este marco, el número 34 de nuestra Revista Integración y Cooperación Internacional incluye diversas temáticas que dan cuenta del aporte al conocimiento científico que realizan nuestros autores en torno a temas de la agenda internacional tradicional, pero sin dejar de abordar aspectos de la coyuntura que necesariamente nos convoca.

En primer lugar, en la sección **Artículos** contamos con dos estudios que abordan cuestiones transversales a las Relaciones Internacionales como disciplina. El primero de ellos analiza el MERCOSUR como proceso de integración regional, sus particularidades institucionales y los alineamientos hacia el interior del grupo. Se trata del artículo titulado “Mercosur: esquema de integración intergubernamental influenciado por las coincidencias ideológicas” a cargo de Laurita Botero Botero y María Florencia Guzmán.

El segundo artículo propuesto es una importante colaboración de un grupo de investigadoras de la Universidad del Centro, Tandil, Argentina y aporta un estudio comparativo del accionar internacional de los gobiernos locales, tomando como casos algunos municipios del interior de la República Argentina. El artículo titulado “Pandemia y gobiernos locales en el interior de la Provincia de Buenos Aires: el reimpulso internacionalizador” tiene como autoras a Julieta Nicolao, Mariana Calvento y Analuz Piersanti y hace foco sobre las ciudades de Pergamino y Tandil, marcando sus diferencias y similitudes.

En la sección **Comentarios** hemos incluido el análisis de hechos recientes que atraviesan la agenda del sistema internacional. De esta manera, en “Argentina, Chile y un acuerdo de última generación”, Nicolás Nieto e Irene Sacco analizan no sólo el Sexagésimo Primer Protocolo Adicional entre ambos países a través de sus capítulos, sino también el impacto que tuvo éste en la relación comercial y el contexto donde se desarrolló su proceso de negociación. Es objetivo del trabajo intentar dilucidar si, a partir de su entrada en vigor en 2019, se ha profundizado el vínculo en términos nominales y de valor agregado pese al escenario en el cual le tocó desarrollarse.

En segundo lugar, Elisa Bonetto, docente de Derecho Internacional Público de la UNR, pone sobre la mesa de discusión un importante tema en la relación bilateral de estos países del Conosur: “La delimitación de la plataforma continental ampliada: intereses superpuestos de Argentina y Chile”. En esta oportunidad, la autora reflexiona acerca de los instrumentos internacionales que, necesariamente, deben interpretarse a la luz de la decisión de Chile de delimitar su plataforma continental en la zona del Mar Austral.

Por último, aportando discusión a un tema que ha captado la preocupación de gran parte de la comunidad internacional, Luca Pace nos ofrece “El retorno del talibán: nuevas dinámicas de la crisis afgana”. Después de 20 años, la retirada de tropas de Estados Unidos generó un contexto de incertidumbre y expectativa, que ha derivado en la suspensión de varios proyectos de cooperación internacional que tenían hasta entonces con Afganistán algunos países occidentales, mientras que otros como China y Rusia han buscado incipientes canales de acercamiento con el país asiático.

Para nuestra sección de **Reseñas** hemos recibido dos importantes colaboraciones que permiten acercarnos a productos editoriales recientes vinculados directamente con la disciplina. La primera de ellas, nos permite conocer el libro *El sueño chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*, de Osvaldo Rosales (2020, Buenos Aires: Siglo XXI Editores) y está a cargo de Emanuel Follis y Carolina Silva.

La segunda reseña fue realizada por Lidia Gatti, quien nos introduce en el libro *Democracia y derecho internacional: ¿una nueva relación?* de Claudio Choco Díaz, (2020, Rosario: Laborde editor).

Para finalizar, nos es grato informarles que nuestro equipo editorial continúa fortaleciéndose con nuevos profesionales, con el objeto de brindar en cada edición una mayor calidad académica. En esta misma línea, nos sumamos a LatinRev, a quienes agradecemos la incorporación de la Revista a su red cooperativa y asociaciones de revistas académicas del campo de las ciencias sociales y las humanidades.

Con esta nueva edición la Revista en Integración y Cooperación Internacional continúa con el compromiso de la Maestría homónima en el avance del conocimiento, otorgando la posibilidad de publicación tanto a docentes e investigadores de la UNR y sus unidades académicas, como a profesionales de otras regiones de Argentina, Latinoamérica y del resto del mundo.

Mg. Marta G. Cabeza – Mg. Vanesa I. Castello
Directoras

INDICE

ARTÍCULOS

MERCOSUR: Esquema de integración intergubernamental influenciado por las coincidencias ideológicas

Laurita Botero Botero y María Florencia Guzmán

6-23

Pandemia y gobiernos locales en el interior de la provincia de Buenos Aires: el reimpulso internacionalizador

Julieta Nicolao, Mariana Calvento y Analuz Piersanti

24-48

COMENTARIOS

Argentina, Chile y un acuerdo de última generación

Nicolás Nieto e Irene Sacco

49-64

La delimitación de la Plataforma continental ampliada: Intereses superpuestos de Argentina y Chile

Elisa Bonetto

65-70

El retorno del Talibán: nuevas dinámicas de la crisis afgana

Luca Pace

71-78

RESEÑAS

El sueño chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla. Por Osvaldo Rosales.

Emanuel Follis y Carolina Silva

79-82

Democracia y Derecho Internacional: ¿una nueva relación? Por Claudio Choco Díaz.

Lidia Gatti

83-85

ARTÍCULO

**MERCOSUR: ESQUEMA DE INTEGRACIÓN
INTERGUBERNAMENTAL INFLUENCIADO POR LAS
COINCIDENCIAS IDEOLÓGICAS**

Laurita Botero Botero*
María Florencia Guzmán**

Resumen:

La integración regional latinoamericana se caracteriza por ser netamente intergubernamental. Tal es el caso del MERCOSUR, tema abordado en el presente artículo. Dicha característica no es la única que define al proceso, ya que las sintonías políticas en los gobiernos de turno de sus dos grandes países miembros, Argentina y Brasil, también tienen un peso fundamental a la hora de avanzar con el proceso de integración. En este trabajo se analizarán los logros del MERCOSUR en dos etapas: de 2003 a 2015, caracterizada por la prevalencia de temas sociales, y de finales de 2015 a 2019, con la vuelta a la visión de integración exclusivamente económica. Además, se reflexionará sobre las implicancias del intergubernamentalismo en las futuras negociaciones.

Palabras clave: integración regional; intergubernamentalismo; MERCOSUR; coincidencias políticas.

**MERCOSUR: INTERGOVERNMENTAL INTEGRATION
SCHEME INFLUENCED BY IDEOLOGICAL COINCIDENCES**

Abstract:

Latin American regional integration is characterized by being clearly intergovernmental. This is the case of MERCOSUR, which is the subject of this article. However, this is not the only thing that defines MERCOSUR, since the political attunements in the governments of its two large member countries, Argentina and Brazil, also have a fundamental weight when it comes to moving forward with the integration process. In this article, the achievements of MERCOSUR will be analyzed in two stages: from 2003 to 2015, characterized by the prevalence of social issues, and

* Maestranda en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario. Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: laurita.botero.25@hotmail.com. ORCID: 0000-0003-1971-0814.

** Maestranda en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: florguzmanc2@gmail.com. ORCID: 0000-0002-5819-3242.

from the end of 2015 to 2019, with a return to the vision of exclusively economic integration. This article will also reflect on the implications of intergovernmentalism in future negotiations.

Key words: regional integration; intergovernmentalism; MERCOSUR; political coincidences.

TRABAJO RECIBIDO: 02/09/2021 - TRABAJO ACEPTADO: 27/10/2021

Introducción

La integración alude a un proceso en el cual los Estados "se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos" (Haas, 1971, p. 6).

Si bien la conformación del BENELUX en 1944, "cuyo significado etimológico se traduce en la conjunción de las primeras sílabas de los nombres de Bélgica, Neerlandia (Holanda) y Luxemburgo" (Despontín, 1948, p. 389), es un gran antecedente, se suele considerar que este fenómeno se inició en la Europa de la post Segunda Guerra Mundial, ya que se buscaba una vía común para la recuperación económica y la modernización del continente. Esto derivó en la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1951 y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EUROATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957. Esta última buscaba incluir la creación de una unión aduanera en el futuro (Falcón, 2007).

América Latina, inspirada en los avances logrados por los europeos, buscó promover la integración económica regional como una estrategia para alcanzar el desarrollo económico en la década de los sesenta del siglo pasado, lo cual generó la institucionalización de los diversos procesos de integración regional y subregional que sufrieron diversas transformaciones a través de los años y que, para algunos países como los del MERCOSUR, llegó un poco más tarde.

La integración regional puede adoptar un carácter supranacional o un carácter intergubernamental, lo que se determinará a partir de la creación o no de un órgano supranacional a quien se le haya cedido competencias soberanas (Moya Domínguez, 2006, p.56-57).

A su vez, se puede distinguir entre el proceso de integración positivo, que hace referencia a la creación de políticas comunes que regulen los funcionamientos de los mercados integrados y que normalmente conlleva la creación de organizaciones o normas de carácter supranacional, y el proceso de integración negativa que se refiere a la eliminación de restricciones al comercio y a la distorsión de la competencia y se puede alcanzar a través de procedimientos intergubernamentales (Malamud, 2011).

Al igual que el resto de los procesos de integración que se encuentran en Latinoamérica, el MERCOSUR es un proceso de integración intergubernamental en la toma de decisiones.

Esto ha generado ciertos *impasses* en su agenda, impidiendo que se pongan en marcha políticas o proyectos, dejando entrever que, no solo se caracteriza por su intergubernamentalismo, sino que, además, como consecuencia de ello, se requieren convergencia política entre los respectivos gobernantes, a fin de poder hacer efectivo el avance en ciertos sectores y o acuerdos.

A partir de esto, el presente trabajo parte del supuesto de que al MERCOSUR no solo lo define el intergubernamentalismo, sino que también la convergencia política de los respectivos mandatarios redefine al proceso de integración, pudiéndose distinguir así diferentes etapas.

A su vez, en las secciones del presente artículo se intentará: (i) explicar el origen histórico y el funcionamiento del MERCOSUR desde una perspectiva teórica del intergubernamentalismo; (ii) analizar la redefinición del MERCOSUR implementada a principios del siglo XXI hacia una perspectiva social de la integración desde el año 2003 al 2015; (iii) explicar el retorno del MERCOSUR hacia la integración económica y los logros obtenidos de 2016 a 2019; y (iv) reflexionar sobre las futuras implicancias del intergubernamentalismo en las negociaciones comerciales vigentes con otros bloques de integración regional y en el MERCOSUR. Asimismo, se indaga sobre ciertas diferencias existentes entre los gobiernos de Fernández en Argentina y Bolsonaro en Brasil, cuyas ideologías no parecen complementarse.

El origen del MERCOSUR y el funcionamiento intergubernamental del bloque regional

Tal como se hizo mención, la integración para los países del Cono Sur empezó de manera tardía, debido a que no fue posible lograr consenso con anterioridad por varios factores: (i) la presencia de gobiernos de dictaduras militares; (ii) el resabio de tensiones diplomáticas entre los países por asuntos territoriales y bélicos derivados principalmente de la guerra de la Triple Alianza; y (iii) países con economías pequeñas, como Uruguay y Paraguay, no poseían el suficiente liderazgo como para dar inicio al proceso de integración. (González, 2011, p. 218-219)

En la década de los ochenta y con el retorno a la democracia en Argentina y Brasil, los presidentes Alfonsín y Sarney realizaron acercamientos para la integración económica que dieron como resultado la Declaración de Iguazú de 1985 y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, que buscaban la consecución de un mercado común a través de la reducción gradual arancelaria y la armonización de normativas en distintos sectores económicos (González, 2011, p. 219-220). Adicionalmente, Uruguay se acercó a Brasil y Argentina para lograr acuerdos comerciales en 1988 a través del Acta de Alvorada (Scotti, 2013, p.64).

Sin embargo, la consolidación de un esquema jurídico de integración se alcanzó recién en 1991 con la firma del Tratado de Asunción que creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Bolivia se encuentra en proceso de ingreso al MERCOSUR. Venezuela ingresó formalmente en el 2012, pero actualmente está suspendido por las violaciones al Protocolo de Ushuaia de 1998 (MERCOSUR, 2020a).

A nivel institucional, está conformado por tres órganos con capacidad normativa y regulatoria: (i) el Consejo del Mercado Común (CMC) que es el encargado de la dirección política del proceso de integración; (ii) el Grupo de Mercado Común (GMC) como órgano ejecutivo del MERCOSUR; y (iii) la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) que asiste al GMC y vela por el cumplimiento de los fines del tratado, especialmente en materia de política comercial común. Además, cuenta con la Secretaría del MERCOSUR que tiene funciones administrativas y técnicas. En 2005 se creó el Parlamento del MERCOSUR para tener un órgano de representación ciudadana dentro del proceso de integración, que reemplazó a la Comisión Parlamentaria Conjunta creada en 1991 e institucionalizada en 1994 en el Protocolo de Ouro Preto (Scotti, 2013, pp. 95-99).

Es menester destacar que el proceso de integración se inició en la década de los noventa con propósitos meramente económicos, es decir, “el MERCOSUR surgió en un contexto histórico y de pensamiento en el cual predominaba una visión mercantil de la integración”, por lo que pensar en cuestiones de agenda de índole social era poco factible, sobre todo cuando la idea de un Estado fuerte y presente no era considerada exitosa (Perrotta y Vazquez, 2010, p. 16).

En dicho contexto predominaba el regionalismo abierto, definido por la CEPAL & ONU (1994, p.8) como:

Un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.

Dentro de las categorías de los procesos de integración, se puede calificar como una Zona de Libre Comercio incompleta, dado que se ha liberalizado el comercio de bienes y servicios. No obstante, se encuentran exceptuados el sector azucarero y el sector automotriz y de autopartes, que reciben un tratamiento especial por la sensibilidad e importancia de dichos sectores económicos para los países miembros. Respecto del comercio de servicios intrazona, la liberalización entró en vigor en el año 2005 (Scotti, 2013).

A su vez, se entiende al proceso de integración como una Unión Aduanera imperfecta, es decir, los países miembros no poseen un arancel externo común, ya que sigue existiendo una porosidad del Arancel Externo Común (AEC), puesto que solo cubre el 85% del universo arancelario. Además, no se logró la creación de un sistema armonizado de recolección y distribución de rentas aduaneras, así como tampoco la creación de un órgano supranacional del MERCOSUR encargado del AEC. Por otro lado, se adoptó un código aduanero común (Decisión CMC No. 27/10) que no ha sido ratificado por todos los Estados parte. (González, 2011, pp. 231-233). Lo anterior refleja que el MERCOSUR en sus inicios se posicionó más en una óptica de regionalismo estratégico, ya que apostaba en la liberalización comercial, pero protegió por mucho tiempo ciertos temas sensibles y los intereses propios de cada Estado (Briceño Ruiz, 2013, p. 24).

El funcionamiento de este bloque regional se puede explicar desde el intergubernamentalismo dado que según este enfoque teórico “los Estados que participan en un esquema de integración lo hacen para mantener o mejorar sus ganancias relativas en función de otros competidores” (Oyarzún Serrano, 2008, pp. 103). Es decir, los propios Estados dan origen a los procesos de integración, dado que son útiles para obtener ciertos resultados y beneficios que, de otra manera, no podrían alcanzar. En esta lógica, “el Estado Nación, lejos de debilitarse, se fortalece en el proceso de integración ya que puede resolver (por esta vía) problemas complejos a nivel doméstico” (Perrotta, 2013, pp. 8).

Si se toman en consideración diferentes aspectos jurídicos-políticos, especialmente de toma de decisiones en los diferentes órganos que componen al MERCOSUR, nos encontramos en presencia de un sistema de integración de tipo intergubernamental. Siguiendo a Colacrai (2006) ‘‘está dotado de personería jurídica,

pero carece de instancias supranacionales, no provee ningún control de legalidad de los actos dictados por los diferentes órganos y no tiene, de modo explícito, un control parlamentario a nivel de toma de decisiones ‘‘ (p. 392).

Los órganos con capacidad decisoria están compuestos por representantes de los gobiernos de cada uno de los Estados parte, lo que reafirma el intergubernamentalismo del proceso de integración ya que, en la práctica, lleva a la superposición de intereses de los Estados parte en las negociaciones y dificulta el avance en la profundización de la integración, dado que los gobiernos nacionales mantienen el control del proceso.

Un proceso de integración de índole supranacional, es decir, con presencia de instituciones en las cuales los Estados Miembros transfieren o ceden su competencia en ciertos sectores, se caracteriza ‘‘por la prevalencia de sus resoluciones sobre las legislaciones nacionales y por su independencia frente a los gobiernos nacionales’’ (Almirón Prujel, 2017, p. 77). Esto se debe a que las instituciones creadas tienen mayores competencias en aquellas áreas donde hubo cesión de soberanía que los propios Estados en los procesos de integración. Se puede afirmar que en el MERCOSUR no acontece tal situación, sino todo lo contrario, dado que los Estados mantienen la totalidad de las competencias y deben incorporar las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR al ordenamiento jurídico nacional.

El intergubernamentalismo del MERCOSUR y su implicancia en la toma de decisiones, se caracteriza por la necesidad de convergencia política entre sus miembros para que la integración avance. Es decir, el grado de afinidad política entre los gobiernos de los Estados parte, especialmente de Argentina y Brasil quienes son los líderes y países con mayor peso dentro del proceso, determina la orientación común de las políticas de integración del bloque, lo que ha generado la existencia de diferentes etapas que persiguen diversos fines dentro de la integración mercosureña, cada una de ellas marcada por los intereses políticos comunes de Argentina y Brasil y por las tendencias sistémicas regionales.

Virando hacia una dimensión social del MERCOSUR (2003 a 2015)

Para afirmar que, a principios del siglo XXI, el MERCOSUR modificó su agenda por una de tipo más social. Tal como se mencionó en el apartado anterior, ‘‘desde la instauración del bloque económico, las relaciones entre Argentina y Brasil siempre se han considerado determinantes a la hora del fortalecimiento de la integración subregional’’ (Bermúdez Torres, 2011, p.210). Briceño Ruiz (2013), coincide también con este punto de vista. Dicha afirmación coincide con lo ya expresado en el presente trabajo, entendiendo que no solo el intergubernamentalismo define al MERCOSUR, sino que también las coincidencias políticas entre sus principales líderes redefinen el proceso y permiten que haya avances en diferentes áreas de interés.

A principios del siglo XXI, se produce una redefinición del MERCOSUR respecto al modelo de integración de regionalismo abierto hacia uno de índole social. El punto de partida de esta situación fueron las diferentes crisis de tipo social, político y económica que atravesaron los Estados parte del proceso de integración, como resultado de la aplicación de recetas neoliberales. Esto llevó a la necesidad de replantearse el

modelo económico vigente, puesto que se había revelado el fracaso del neoliberalismo y las políticas del consenso de Washington (Rigirozzi, 2012).

Este viraje hacia un MERCOSUR social coincide con que en el siglo XXI “se vive un nuevo “ciclo político” en gran parte de las democracias sudamericanas, con partidos o coaliciones de izquierda o centro izquierda en el poder” (Bermúdez Torres, 2011, p.212), lo cual trajo aparejado una renovación política ideológica que tenía como resultado una mayor predisposición a la integración en estas áreas. Este nuevo cambio político regional propició que se buscara alejarse de los poderes hegemónicos y alcanzar la autonomía regional de América del Sur, para esto se replanteó la finalidad de la integración regional hacia perspectivas más sociales y políticas, por lo que se buscaron crear nuevos foros de concertación política y de cooperación, que tomaran la nueva agenda temática (Rigirozzi, 2012, pp. 134-135).

El carácter progresista¹ de los gobiernos no sólo se manifestó al interior de los Estados parte, sino que también en el mismo proceso de integración. En este caso, a principios del siglo XXI, los gobiernos progresistas acentuaron el viraje hacia un proyecto de tipo más social, redefiniendo al MERCOSUR respecto a la década de los noventa.

En esta nueva etapa, se buscaba disminuir las asimetrías socioeconómicas entre los Estados parte, y para ello se trató de resolver diferentes problemáticas. Se caracterizó por “la primacía de la agenda política y una menor atención a la agenda económica y comercial; el retorno de la «agenda de desarrollo» con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias centradas en la liberalización comercial”. (Sanahuja, 2009, p.22). La atención se encontraba puesta en resolver la carencia de infraestructuras, los problemas de pobreza, desigualdad, analfabetismo, entre otros asuntos relevantes que no habían sido considerados durante la etapa del regionalismo abierto.

Durante este contexto primó una integración de tipo positiva (entendida tal como se la definió con anterioridad), dado que se acordaron políticas comunes en diferentes temas, y se crearon nuevas instituciones, con relación a temas no comerciales, que, durante la década de los noventa, fueron marginados. Empero, resulta necesario aclarar que, tal como explica Botto (2015, p.25):

“El nuevo MERCOSUR social y productivo no renegó de los logros y avances de la integración comercial, ni la reemplaza por otra de desarrollo de cadena de valor de alcance regional; por el contrario, las sumó incluyendo nuevos objetivos y programas vinculados a la integración productiva”.

¹ En cuanto a la noción de progresismo, por la cual se ha caracterizado a distintos gobiernos latinoamericanos a partir de principios del siglo XXI, Gaudichaud, Webber y Modonesi (2019) explican que “pertenece al lenguaje por medio del cual se designó, históricamente, desde la izquierda marxista, a los programas y las fuerzas sociales y políticas socialdemócratas, populistas o nacional-populares que buscaban transformar y reformar al capitalismo introduciendo dosis de intervención y regulación estatal y de redistribución de la riqueza: en el caso latinoamericano, con un nítido acento antiimperialista y desarrollista” (p.10).

En este sentido, el Consenso de Buenos Aires del año 2003 es considerado como el punto de partida de la redefinición del MERCOSUR, entendiendo que marca el quiebre con el modelo de regionalismo abierto. Reunidos los presidentes de Argentina, N. Kirchner, y de Brasil, Lula da Silva, marcan el inicio de una nueva agenda que pretendía abarcar las cuestiones relegadas en la década anterior principalmente las problemáticas de tipo social a fin de fortalecer la integración en dicho ámbito. A la luz de dicho encuentro, se configura “el mapa de la integración sudamericana y del Mercosur por los siguientes 10 años[...]desencadenó una agenda política regional de signo progresista y articulada en liderazgos políticos regionales” (Valdomir, 2016, p. 1).

Producto de este viraje, y como resultado de la convergencia política de los los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner y de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, se pueden observar a partir del Consenso de Buenos Aires diferentes políticas implementadas para la cooperación, y la creación de nuevas instituciones. Es decir, teniendo en cuenta el carácter progresista y de izquierda de estos gobiernos, se buscó aplicar políticas redistributivas que buscaban garantizar a la población el acceso a educación, salud, vivienda, servicios públicos, entre otros (Briceño Ruiz, 2013, p.16).

Como ejemplo de lo anterior, se destaca la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) del año 2004. Este último tiene como objetivo el cual tiene como objetivo financiar proyectos en los Estados parte, a fin de reducir las asimetrías existentes entre ellos (MERCOSUR, 2021). Un año más tarde, se aprueba el Plan Bienal (2005-2007), el cual tenía tres objetivos: “la constitución de Secretaría Social Permanente (...), la adopción de un marco conceptual y metodológico para el MERCOSUR social, y el establecimiento de indicadores sociales para la evaluación del Plan Bienal” (Perrotta y Vazquez, 2010, p.20).

En el año 2007, se creó el Instituto Social del MERCOSUR a instancias de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur. El mismo, “es una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales del MERCOSUR (...) tiene como principal propósito que la dimensión social de la integración se haga realidad en cada ciudadano del bloque, promoviendo y generando acciones que hagan de esta región un espacio más inclusivo, con equidad e igualdad” (MERCOSUR ISM, 2021).

En el plano de políticas sociales, el Consejo Mercado Común aprobó en el año 2011 el “Plan Estratégico de Acción Social”, “instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del Mercosur” (Mutti, 2013, p.90).

Todos estos nuevos lineamientos sociales y políticos del MERCOSUR se lograron gracias a la afinidad o convergencia política de los presidentes de los Estados parte.

Si bien los ejemplos dados dan muestra de un accionar activo en pro de incentivar el carácter social del MERCOSUR, es necesario remarcar el hecho de que ninguna de las instituciones está dotada de competencia para la toma de decisiones y que además, las políticas adoptadas para la cooperación también fueron adoptadas por la convergencia política entre los mandatarios remarcando así el hecho que no solo el intergubernamentalismo define al proceso de integración, sino que las coincidencias políticas lo redefinen y acentúan tal característica.

El retorno al MERCOSUR económico (2016-2019)

En el año 2015 hubo un cambio en el panorama político dentro del bloque sudamericano, dada la llegada en Argentina y Brasil de presidentes con orientación de derecha y tendencias al neoliberalismo, entendiéndose por ello que se otorga “prioridad a la estabilidad macroeconómica, liberalización comercial y de capitales y, principalmente, a la disminución del papel del Estado en la economía” (Martínez Rangel, y Soto Reyes Garmendia, 2012, p.63).

En Argentina, Mauricio Macri ganó las elecciones presidenciales en 2015 y finalizó su periodo en 2019. Su gobierno buscaba un cambio radical dejando atrás el peronismo y kirchnerismo, promoviendo la integración de Argentina al mundo (Los Andes, 2015, p.1). En Brasil, el 31 de agosto de 2016 por medio de un *impeachment* fue destituida Dilma Rousseff, por lo que Michel Temer asumió de forma definitiva las funciones de presidente hasta 2018. En ese año se celebraron elecciones presidenciales en las que salió victorioso Jair Bolsonaro, quien continúa desempeñando su función de presidente hasta la actualidad (BBC Mundo, 2016).

Al existir una convergencia política entre los nuevos gobiernos en los Estados más fuertes del bloque de MERCOSUR, decidieron darle una nueva dirección a la integración regional, dejando a un lado los temas de agenda de carácter social, de desarrollo y político. Por el contrario, redefinieron el abordaje del bloque, centrándose exclusivamente en el aspecto económico, modernización e inserción en el comercio internacional del MERCOSUR y sus estados parte, volviendo a visualizar la integración como un instrumento económico.

Esta nueva fase, tuvo influencia del regionalismo del siglo XXI propuesto por Richard Baldwin, que parte de las bases del “regionalismo abierto”, pero hay un cambio en el modelo productivo hacia la dinámica de cadenas globales de valor favorecidas por los avances tecnológicos y de infraestructura del transporte, junto con la necesidad de orientar la integración no solo a compromisos en materia arancelaria y paraarancelaria, sino también a la armonización de políticas internas y a conseguir acuerdos más profundos, incluyendo materias y compromisos normativos más allá de lo establecido en las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Zelicovich, 2016, pp. 5-6). Por lo tanto, muchos procesos de integración se adaptaron a esta nueva tendencia, como hizo el MERCOSUR, que buscó consolidar su relación con la Unión Europea pero igualmente inició exploraciones para abrir sus horizontes comerciales con la región de Asia-Pacífico, en la búsqueda de nuevas opciones de inserción en las cadenas globales de valor (Serbin, 2014, pp.24-25.).

A su vez el sector agroexportador de los respectivos países partes volvió a estar vigente y fortalecido, reafirmando la tendencia de la especialización de dicho sector, en detrimento del sector industrial, que comenzó a sufrir deterioros a raíz de las importaciones provenientes de terceros países ajenos al bloque, especialmente de origen chino.

En lo relacionado al encadenamiento productivo como modelo económico aplicable en el comercio internacional, MERCOSUR ha tenido pocas cadenas de valor intrabloque o del bloque con terceros Estados. La interdependencia económica y

comercial entre las empresas de los países socios es escasa. No obstante, favorecida por la buena relación política entre Macri y Bolsonaro, se promovieron la creación de cadenas de valor dentro del MERCOSUR en el sector de la metalurgia, metalmecánica, extracción minera, producción alimentos de consumo humano, automotriz, entre otros (Peixoto y Perrota, 2018, pp.107-108).

Además, en este periodo, muchas de las instituciones creadas y mejoradas en la anterior etapa perdieron relevancia o fueron suspendidas como el Parlamento del MERCOSUR, el Grupo de Integración Productivo, la Unidad de Apoyo a Participación Social, el Fondo de Convergencias Estructurales del MERCOSUR (FOCEM), el Instituto Social del MERCOSUR, el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del MERCOSUR, entre otros.

Otro de los cambios que se intentó llevar a cabo desde el 2017 fue la flexibilización del proceso de integración, abandonando la idea de constituir una unión aduanera perfecta, desmontando el AEC para ser solo una zona de libre comercio (propuesta ampliamente apoyada por Brasil al que no le interesa tanto profundizar el nivel de integración sino promover más relaciones comerciales) (Actis y Busso, 2017). No obstante, en la actualidad no se ha logrado esta modificación en el tratado de Asunción, sigue vigente el AEC y la unión aduanera imperfecta, ya que los estados partes no han llegado a un consenso.

Por otro lado, para promover la inserción internacional y continuando con la orientación económica de la integración, el 28 de junio de 2019 se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica Unión Europea y MERCOSUR. Es importante destacar que si bien las negociaciones entre ambos bloques habían comenzado en 1999, previamente solo se habían asumido compromisos en el marco de la cooperación y no de la integración, y dichas negociaciones estuvieron suspendidas desde el 2004 al 2010. Macri lideró al interior de los órganos del MERCOSUR la discusión de este Acuerdo, logrando el consenso entre los 4 países (Malamud y Steinberg, 2019, p.1-2).

Asimismo, en agosto 2019 se terminaron las negociaciones del acuerdo comercial entre el MERCOSUR y el EFTA (bloque comercial integrado por Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein), el que resulta fundamental para profundizar la integración comercial con el continente europeo (con países fuera de la UE) (Cancillería argentina, 2019).

En materia de normativa relacionada a la integración., durante este periodo se consolidaron varios acuerdos y protocolos focalizados en los temas de comercio internacional, de los que destacan: Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur de 2017, Acuerdo del MERCOSUR sobre Derecho Aplicable en Materia de Contratos Internacionales de Consumo de 2017, Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR de 2017, Acuerdo para la Eliminación del Cobro de Cargos de Roaming Internacional a los Usuarios Finales del MERCOSUR de 2019, el Acuerdo para la Protección Mutua de las Indicaciones Geográficas Originarias en los Territorios de los Estados Parte del MERCOSUR de 2019, la Enmienda al Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR de 2019, el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de 2019, entre otros (MERCOSUR, 2020b).

Todas estas normas de integración, si completan el proceso de ratificación (ya fueron aprobadas al interior del bloque), pueden tener grandes repercusiones

económicas puesto que promueven y facilitan la liberalización del comercio de bienes y servicios, así como disminuir las contradicciones normativas de los ordenamientos nacionales de cada Estado parte. Nuevamente, corresponde destacar que los avances y la orientación de la integración concuerdan con la afinidad política de los gobernantes de Brasil y Argentina en dicho periodo que influyen en el funcionamiento del intergubernamentalismo del MERCOSUR.

Futuro del Bloque y repercusiones en las negociaciones comerciales y en el funcionamiento del MERCOSUR

Un gran problema que conserva el MERCOSUR es la dificultad en la incorporación de las normas mercosureñas en el ordenamiento jurídico interno de los Estados parte, lo que le resta eficacia al actuar en bloque y retrasa el avance en la integración ya que no hay plazos estipulados para la incorporación del derecho del MERCOSUR ni tampoco hay mecanismos de presión para que todos los Estados parte ratifiquen la normativa del bloque.

Lo anterior, también se mantiene porque siguen subsistiendo las asimetrías constitucionales de los Estados parte, dado que una vez incorporadas las normas del MERCOSUR en el derecho nacional dependiendo del país tiene una denominación y jerarquía diferente. Para Argentina y Paraguay estas normas tienen un carácter suprallegal pero inferior al de la Constitución y definido de manera expresa en la carta política (Constitución de Argentina, artículo 75; Constitución de Paraguay, artículos 137 y 141) mientras que, para Brasil y Uruguay, según la jurisprudencia nacional, tienen el mismo rango de una ley nacional ya que las normas constitucionales no se refieren a la jerarquía de los tratados en materia de integración (Scotti, 2013, p.112-116).

Adicionalmente, en muchos casos en mayor medida los gobiernos de Brasil o de Argentina se oponen o retrasan la incorporación del derecho de la integración como una estrategia política de presión y mantenimiento del liderazgo en el MERCOSUR en contra del otro (con muy poco efecto también lo han hecho Uruguay y Paraguay). Un ejemplo de lo anterior es la reticencia que todavía tiene el Congreso Brasileiro de aprobar la adhesión de Bolivia como Estado Parte del MERCOSUR, mientras que los otros países parte ya lo ratificaron en sus congresos nacionales.

Además, como ya se explicó, el proceso de toma de decisiones para propiciar avances en la integración es de carácter intergubernamental para así mantener el control, que siempre fue promocionado por Argentina y Brasil, ambos países con mayor peso dentro del proceso; mientras que los países miembros más pequeños, Paraguay y Uruguay, siempre abogaron por instituciones de carácter supranacional, a fin de compensar el desequilibrio con los otros dos Estados miembros y de avanzar a una mayor integración productiva. Es decir, los Estados con mayor tamaño e incidencia utilizan el intergubernamentalismo en la toma de decisiones, como un impedimento para profundizar en la integración mercosureña, y la ajustan a sus conveniencias políticas (Serbin, 2012, p. 80).

Sin embargo, la integración de carácter intergubernamental puede ser efectiva cuando hay acuerdos en la coordinación de políticas, lo que puede ser alcanzado más

fácilmente cuando hay una convergencia en la orientación política de los gobiernos del MERCOSUR porque les permite crear una agenda temática conjunta y dejar los intereses domésticos en un segundo plano dentro de la integración (Sanahuja, 2012, p.28).

En la práctica las disputas en el liderazgo del MERCOSUR y las diferencias en las orientaciones políticas de los gobiernos de Brasil y Argentina, han llevado al bloqueo del funcionamiento del proceso de integración, privilegiando el actuar conforme a los intereses nacionales y no a los del bloque, cuestionando o amenazando la existencia y continuidad del MERCOSUR en el futuro.

Esta situación se evidenció con el ascenso de Alberto Fernández a la presidencia de la nación argentina en diciembre del 2019, dado que el MERCOSUR dejó atrás su momento de convergencia política. El nuevo presidente proviene de un partido político con orientación progresista y más de izquierda de izquierda. Esto produjo ciertas rispideces en el proceso de integración con Bolsonaro, quien en su momento amenazó con abandonarlo en caso de que el actual presidente argentino ganara las elecciones (Clarín, 25 de noviembre de 2019). Lo anterior afecta al consenso como norma que regula la toma de decisión en el MERCOSUR.

En lo referente a las negociaciones comerciales vigentes del MERCOSUR con otros bloques y Estados, para todos los países salvo Argentina es una prioridad que sigan su curso y se suscriban, ya que son necesarias para mejorar la economía de cada Estado y la del bloque y ser más competitivos ante los otros actores regionales y mundiales. El presidente Fernández anunció el retiro de Argentina de las negociaciones de MERCOSUR con Corea del Sur, Canadá, India y Líbano; debido al contexto de la pandemia y a su interés de proteger la industria nacional de la competencia directa de estos Estados (El Cronista, 25 de abril de 2020). Ante lo anterior, Brasil, Paraguay y Uruguay manifestaron su oposición, dado que desean continuar con la integración mediante suscripción de tratados de libre comercio con terceros Estados, por lo que se genera un impasse institucional sobre si deben continuar o no dichas negociaciones en bloque.

Respecto al Acuerdo MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA existen ciertos obstáculos que pueden dificultar la ratificación, por ejemplo, la oposición de los sectores agropecuarios de Francia, Austria, Países Bajos, Bélgica e Irlanda que se oponen por las posibles consecuencias económicas desfavorables que puede ocasionarles la aplicación del Acuerdo. Adicionalmente, el presidente Bolsonaro tomó decisiones controversiales en materia de medio ambiente y derechos humanos que han generado reticencia en los gobiernos europeos respecto de la conveniencia de la aprobación del acuerdo comercial. Además, el bloque de países liderado por Francia ha exigido cambios de acciones en política ambiental brasileña como una condición necesaria para asociarse comercialmente con el MERCOSUR, pues es una cláusula adicional que incluye el acuerdo para contribuir con el cumplimiento del Acuerdo de París sobre Cambio Climático (Malamud y Steinberg, 2019, p.4).

Aunado a lo anterior, las diferencias ideológicas existentes entre los presidentes de Brasil y Argentina también se manifestaron durante la pandemia causada por el Coronavirus. En este contexto se evidenció la ausencia de unidad como bloque para enfrentar la crisis sanitaria y la crisis económica, ya que los cuatro países se apoyaron en el justificativo de ser un tema de salud pública y seguridad y, por lo tanto, excluido

de la integración para abordar diferentes estrategias para la contención y prevención del virus.

De hecho, el manejo de la pandemia causada por el COVID-19 fue sumamente diferente entre Argentina y Brasil. Bolsonaro desde un primer momento minimizó la situación, alegando que era un simple resfriado, denotando así una falta de voluntad política para la gestión y el manejo de la misma. Por otra parte, en Argentina ocurrió lo contrario, dado que el presidente Fernández optó por establecer periodos de cuarentena para prevenir los contagios, al tiempo que se negociaba la adquisición de vacunas.

Empero, a pesar de estas visibles diferencias, el MERCOSUR en abril de 2020 decidió aprobar un fondo de emergencia de dieciséis millones de dólares destinados al combate coordinado contra el COVID-19 (FOCEM, 2020). Sin embargo, no hubo una coordinación de estrategias y prevención del virus en el bloque hasta junio de 2020, momento en el que los Ministros de Salud de los cuatro Estados acordaron remover las barreras de acceso a las futuras vacunas y tratamientos para COVID-19 y establecer algún mecanismo de cooperación multisectorial para contener la crisis sanitaria de la región (Infobae, 2020).

Por otra parte, En la cumbre de MERCOSUR de agosto de 2020, se volvieron a evidenciar tensiones y desencuentros entre Bolsonaro y Fernández sobre la apertura comercial y la aprobación del tratado MERCOSUR-UE, como también sobre las medidas de reconstrucción económica a adoptar en el bloque para mitigar algunas de las consecuencias producidas por la pandemia. Así mismo, se retomó el tema de aprobación de negociaciones comerciales y ratificación de acuerdos comerciales entre el MERCOSUR y otros bloques y Estados. Lo anterior es una prioridad para todos los Estados parte del MERCOSUR salvo Argentina, quien se opone y propone ralentizar este proceso, en favor de una mayor protección de la economía y producción nacional.

Por último, las diferencias ideológicas y políticas entre Bolsonaro y Fernández se han trasladado y manifestado a otros temas fuera del MERCOSUR, tales como la crisis política y humanitaria de Venezuela, la importancia de la agenda del cambio climático y el papel institucional de la Organización de Estados Americanos.

Conclusiones

En el periodo transcurrido desde el 2003 hasta 2015, hubo dentro del MERCOSUR un predominio de gobiernos con orientación política de izquierda coincidente en Brasil (Lula Da Silva y Rousseff) y Argentina (Kirchner y Fernández de Kirchner), que favoreció un relanzamiento del bloque, haciendo énfasis en temas políticos, sociales, de desarrollo y educativos; junto con el fortalecimiento del papel y la intervención de los actores sociales en la integración, y la ampliación de la estructura institucional.

Para finales de 2015, hubo un cambio en el panorama político hacia gobiernos de derecha y neoliberales, lo que influyó en el recorte institucional del MERCOSUR y el redireccionamiento de la integración hacia temas exclusivamente económicos (volviendo a la fundamentación de los orígenes del MERCOSUR, pero adaptándolo con el regionalismo de siglo XXI). Durante esta fase se buscó la integración productiva de

los cuatro Estados parte y mejorar la inserción del bloque en el comercio internacional a través de la negociación y suscripción de acuerdos de libre comercio. También orientaron la integración normativa hacia materias económicas y de temáticas relacionadas al regionalismo del siglo XXI. La elección de Fernández supone hasta ahora un quiebre en el avance de la integración económica en esta fase, por la no coincidencia política con el presidente de Brasil, lo que amenaza la estabilidad del proceso de integración regional.

A partir de lo expuesto, podemos afirmar que en el MERCOSUR hay un muy bajo nivel de institucionalidad, en donde prevalece el intergubernamentalismo desde el momento de su creación. Esta es una característica que no ha sido modificada hasta la actualidad.

A su vez, no solo carece de órganos supranacionales con poder de legislar y avanzar en el proceso de integración, sino que también, como se ha confirmado a través de los hechos, depende de la convergencia o similitud en las orientaciones políticas de los estados partes, dificultando aún más la integración por la regla del consenso en la toma de decisiones al interior del bloque.

Tal como se explicó, desde la fundación del MERCOSUR hasta el 2020, la coincidencia política e ideológica en los gobiernos de Brasil y Argentina ha sido un factor determinante para la asunción de compromisos normativos y económicos dentro del MERCOSUR y para determinar el modelo de integración. A su vez, al ser las economías más fuertes dentro del bloque, tienen el poder para liderar las negociaciones y oponerse a lo que no consideren favorable (si bien Paraguay y Uruguay se pueden oponer por la regla del consenso en la toma de decisión, estas han sido menos efectivas en la práctica), por lo que resulta necesaria la sintonía política para lograr un desarrollo económico y la profundización de la integración del MERCOSUR.

Sería recomendable dejar de lado la coincidencia política de los gobiernos de turno en cada Estado parte y profundizar la institucionalización del proceso. Esto generaría beneficios intrabloque y mostraría una posición más consolidada y estable ante terceros Estados.

Además, si persisten los obstáculos para incorporar las normas del MERCOSUR en el ordenamiento jurídico interno de cada Estado parte se le resta eficacia a la integración, por lo que sería pertinente modificar el proceso de incorporación y establecer un plazo para que cada Estado parte ratifique la normativa del MERCOSUR y mejorar el mecanismo de publicidad de las normas. Incluso podría ser favorable establecer alguna sanción o llamado de atención para el Estado parte que no la incorpore.

En lo pertinente a si el MERCOSUR debe transitar del intergubernamentalismo hacia la supranacionalidad, hay que tener en cuenta que existen limitaciones constitucionales, en especial por parte de Brasil y Uruguay, para la conformación de órganos supranacionales que asumen competencias soberanas cedidas por los Estados integrantes del proceso, por lo que es un asunto que requiere una revisión profunda para cada una de las constituciones nacionales de los países parte.

Por último, se puede concluir que no hay en el MERCOSUR ni condiciones estructurales ni voluntad política para dejar de lado el intergubernamentalismo o, al

menos, para evitar que la convergencia política sea un factor determinante que continúe redefiniendo el proceso de integración. Si bien el proceso de integración tuvo diferentes etapas, en ninguna de estas se percibió la voluntad de querer cambiar el esquema intergubernamental o de ceder algún tipo de competencias en instituciones para la toma de decisiones.

Referencias bibliográficas

Actis, E. y Busso, A. (2017). Globalización “descarriada” y “regionalismo desconcertado” en la era Trump. *Revista Raigal*, núm. 3, pp. 51-64. Recuperado de: <http://raigal.unvm.edu.ar/ojs/index.php/raigal/article/view/95/114>

Almirón Prujel, E. (2017). Las múltiples dimensiones de la integración regional: la esencia de los sistemas supranacionales e intergubernamentales. *ACADEMO*, pp. 75-90.

BBC Mundo (31 de agosto de 2016). "Impeachment": Dilma Rousseff es destituida como presidenta de Brasil. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37232414>

Bermúdez Torres, C. A. (2011). La integración regional a comienzos del siglo XXI: MERCOSUR y UNASUR. *Memorias*, pp. 202-231.

Botto, M. (2015). América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR. *CONfines*, pp. 9-38.

Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Revista Estudios internacionales*, núm. 175, pp. 9-39. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v45n175/art01.pdf>

Clarín (25 de noviembre de 2019). El futuro del bloque Jair Bolsonaro amenaza con salir del Mercosur si Alberto Fernández pone trabas comerciales. *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/jair-bolsonaro-amenaza-salir-mercosur-alberto-fernandez-pone-trabas-comerciales_0_X6r6LReA.html

Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Cancillería Argentina (2019). Acuerdo EFTA y MERCOSUR. Agosto. Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/30-08-19_resumen_informativo_mercosur-efta.pdf

CEPAL, y ONU (1994). Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Obtenido de CEPAL.

Colacrai, M. (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. En A. A. Boron, y G. Lechini, Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. *Lecciones desde África, Asia y América Latina* (pp. 381-397). Buenos Aires: CLACSO.

Despontín, L. A. (1948). Constitución y significado de la unión económica del "Benelux" entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo. *Revista de economía y estadística*, pp. 389-405.

El Cronista (25 de abril de 2020). MERCOSUR: Argentina se retiró de las negociaciones de acuerdos de libre comercio y desató una crisis en el bloque. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Mercosur-Argentina-se-retiro-de-las-negociaciones-de-acuerdos-de-libre-comercio-y-desato-una-crisis-en-el-bloque-20200425-0022.html>

Falcón, R. (2007). Integración y Derecho en la Unión Europea, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 89, (julio-septiembre).

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) (2020). El MERCOSUR aprueba mayores recursos para proyecto FOCEM sobre biotecnologías aplicadas a la salud destinados a la lucha contra el COVID-19. Recuperado de: [EL MERCOSUR APRUEBA MAYORES RECURSOS PARA PROYECTO FOCEM SOBRE BIOTECNOLOGÍAS APLICADAS A LA SALUD DESTINADOS A LA LUCHA CONTRA EL COVID-19 :: FOCEM](#)

Gaudichaud, F., Webber, J., y Modonesi, M. 2019. *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del Siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

González, F. F. (2011). MERCOSUR. En: Soto, A. y González, F. F. (comp), *Manual de Derecho de Integración* (pp. 217-238) Primera Edición, Buenos Aires: Editorial La Ley.

Haas, E. B. (1971). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. En L. N. Lindberg, & S. A. Scheingold. *Regional Integration: Theory and Research* (pp. 3-44). Cambridge: Harvard University Press.

Infobae, (18 de junio de 2020). Los ministros de Salud del Mercosur acordaron compartir información y tecnología sobre el COVID-19. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/coronavirus/2020/06/18/los-ministros-de-salud-del-mercosur-acordaron-compartir-informacion-y-tecnologia-sobre-el-covid-19/>

Instituto Social del MERCOSUR (MERCOSUR ISM) (2021). *MERCOSUR ISM*. Recuperado de: <http://www.ismercosur.org/es/institucional/acerca-del-ism/>

Los Andes (22 de noviembre de 2015). Mauricio Macri, el primer presidente desde 1916 que no es peronista ni radical. *Los Andes*. Recuperado de: <https://www.losandes.com.ar/article/mauricio-macri-el-primer-presidente-desde-1916-que-no-es-peronista-ni-radical/>

Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Revista Norteamérica del Instituto de Ciencias Sociales*, año 6, num. 2. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/namerica/v6n2/v6n2a8.pdf>

Malamud, C.; y Steinberg, F.(2019). El acuerdo UE-Mercosur: ¿quién gana, quién pierde y qué significa el acuerdo?. *ARI 78*, Real Instituto el Cano, pp.1-6. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari78-2019-malamud-steinberg-acuerdo-ue-mercosur-quien-gana-quien-pierde-que-significa-el-acuerdo

Martínez Rangel, R., y Soto Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, pp. 35-64.

MERCOSUR (2020a). Sección Países. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercosur/>

MERCOSUR (2020b). Sección Tratados, Protocolos y Acuerdos. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/tratados/>

MERCOSUR. (2021). *MERCOSUR*. Obtenido de MERCOSUR: <https://www.mercosur.int/temas/focem/#:~:text=El%20Fondo%20para%20la%20Convergencia, reducir%20las%20asimetr%C3%ADas%20del%20bloque.&text=Asimismo%20C%20financia%20Proyectos%20para%20el,propia%20estructura%20institucional%20del%20MERCOSUR>

Moya Domínguez, M. T. (2006). *Derecho de la Integración*. Ciudad de Buenos Aires: EDIAR.

Mutti, M. V. (2013). El Mercosur a principios del siglo XXI: ¿Superando el «Regionalismo Abierto»? *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, pp. 81-108.

Oyarzún Serrano, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de ciencia política* (Santiago), pp. 95-113.

Parlamento del MERCOSUR, 2020. Parlamento del MERCOSUR. 20 de julio. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/147/1/parlasur/acerca-del-parlamento.html>

Peixoto Batista, J. y Perrotta, D. (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Revista Desafíos*, 30 (1), pp.91-134. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5767>

Perrota, D., y Vazquez, M. (2010). El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación. Montevideo: Ediciones Trilce.

Perrotta, D. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. *Relaciones Internacionales. Teorías y debates*, pp. 197-252.

Riggiozzi, P. (2012). Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, Revista CRIES 30° Aniversario.

Sanahuja, J. A. (2009). Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. (pp. 11-54). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CRIES.

Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, Revista CRIES 30° Aniversario.

Scotti, L. B. (2013). El Derecho de la Integración en el MERCOSUR. En: Negro, S. (Direc). *Manual de Derecho de la Integración* (pp. 57-140), Segunda Edición, Buenos Aires: Editorial B de F.

Serbin, A. (2012). Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe* Revista CRIES 30° Aniversario.

Serbin, A. (2014). ¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe N°10*, Revista CRIES, pp.17-56. Recuperada de: [02a-Serbin.pdf \(cries.org\)](https://cries.org/Serbin.pdf)

Valdomir, S. (1 de diciembre de 2016). Mercosur: del Consenso de Buenos Aires al Consenso de Asunción. *América Latina en Movimiento*.

Zelicovich, J. (2016). El MERCOSUR frente al “regionalismo del siglo XXI”. Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, num. 34, Junio. Recuperada de: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3539/3352>

Cómo citar

BOTERO BOTERO, L. y GUZMÁN, M. F. (2022). MERCOSUR: Esquema de integración intergubernamental influenciado por las coincidencias ideológicas. <i>Revista Integración y Cooperación Internacional</i> , 34 (ene-jun), 6-23

ARTÍCULO

**PANDEMIA Y GOBIERNOS LOCALES EN EL INTERIOR DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES: EL REIMPULSO
INTERNACIONALIZADOR¹**

Julieta Nicolao*
Mariana Calvento**
Analuz Piersanti***

Resumen

El objetivo del artículo es realizar una reflexión empíricamente informada en torno al impacto reciente de la pandemia por el COVID-19 sobre las estrategias de inserción internacional de los gobiernos locales. La hipótesis que orienta el análisis asume que se observa una incidencia positiva de la crisis sanitaria global sobre los intereses y motivaciones, así como en las herramientas disponibles para las administraciones locales de cara a su accionar internacional.

El trabajo, sustentado en un amplia revisión y análisis documental, centrado en los gobiernos municipales del interior de la Provincia de Buenos Aires en base a las experiencias de Tandil y Pergamino, revela que ambos se sirvieron de su trayectoria de internacionalización logrando no sólo sostener una agenda activa en este plano, sino también, incluyendo las relaciones internacionales como parte de la actuación local para enfrentar la crisis. En ese sentido, mientras Pergamino se recostó más en sus políticas unilaterales de comercio exterior, Tandil mantuvo una performance más integral, con énfasis en sus relaciones multilaterales, a través de la participación en redes de ciudades.

Palabras clave: relaciones internacionales, gobiernos locales, pandemia, Provincia de Buenos Aires

¹ Este artículo se ha elaborado en el marco de los siguientes proyectos de investigación: Relaciones internacionales y actores subnacionales: dinámicas, estrategias y políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires (Cod. 03/D316). Acreditado en el Programa de Incentivos a Docentes – Investigadores - Secretaría de Políticas Universitarias – Ministerio de Educación (2019-2022); y Relaciones internacionales y gobiernos subnacionales. Estudio comparativo de municipios del interior de la República Argentina (Cod. PICT 2019-01165). Seleccionado y financiado en el marco de la Convocatoria 2019 Temas Abiertos, adjudicado según Res-2021-15-APN-DANPIDTYI#ANPIDTYI (2021-2023).

* Lic. en Relaciones Internacionales y Dra. en Ciencia Política. Investigadora Adjunta de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) con lugar de trabajo en el CEIPIL de la UNICEN, Tandil, Argentina. E-mail: nicolao_j@yahoo.com.ar. ORCID: 0000-0002-8083-5301.

** Lic. en Relaciones Internacionales y Dra. en Ciencia Política. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el CEIPIL de la UNICEN, Tandil, Argentina. Profesora Adjunta de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (FCH-UNICEN). E-mail: marianacalvento@yahoo.com.ar. ORCID: 0000-0002-0257-3270.

*** Lic. en Relaciones Internacionales. Auxiliar en proyectos de investigación acreditados del CEIPIL-UNICEN-CIC. E-mail: anitapier.08@gmail.com. ORCID: 0000-0002-5697-7393.

PANDEMIC AND LOCAL GOVERNMENTS IN THE INTERIOR REGION OF THE PROVINCE OF BUENOS AIRES: THE INTERNATIONALIZING REIMPULSE

Abstract

The objective of the article is to carry out an empirically informed reflection on the recent impact of the COVID-19 pandemic on the international insertion strategies of local governments. The hypothesis that guides the analysis assumes that a positive impact of the global health crisis is observed on the interests and motivations, as well as on the tools available to local administrations for their international actions.

The work, based on an extensive review and documentary analysis, focused on the municipal governments of the interior of the Province of Buenos Aires based on the experiences of the municipalities of Tandil and Pergamino, reveals that both used their internationalization trajectory, achieving not only to support an active agenda in this area, but also, including international relations as part of local action to face the crisis. In this sense, while Pergamino leaned more on its unilateral foreign trade policies, Tandil maintained a more comprehensive performance, with emphasis on its multilateral relations, through participation in city networks.

Keywords: international relations, local governments, pandemic, province of Buenos Aires

TRABAJO RECIBIDO: 02/09/2021 - TRABAJO ACEPTADO: 20/11/2021

Introducción

El objetivo de este trabajo es realizar una reflexión empíricamente informada en torno al impacto reciente de la pandemia por el COVID-19 sobre las estrategias de proyección internacional de los gobiernos municipales del interior de la Provincia de Buenos Aires. La hipótesis que orienta el análisis asume que, lejos de un efecto paralizador, se observa una incidencia positiva de la crisis sanitaria global sobre los intereses y motivaciones, las herramientas y los recursos disponibles para las administraciones locales en su accionar internacional en sentido amplio. Este reimpulso internacionalizador se asocia a la propia necesidad de superar la crisis sanitaria (y socioeconómica) que ha conducido a algunos gobiernos subnacionales a involucrarse en plataformas, redes globales, alianzas internacionales entre municipios y/o acuerdos bilaterales para generar esquemas colaborativos o de cooperación descentralizada en la lucha contra el covid-19, facilitados, entre otros condicionantes, por la arrolladora digitalización de las comunicaciones y la necesidad de buscar recursos externos para reemplazar aquellos ingresos tributarios locales (o producto de la transferencia del Estado central) que se vieron mermados por la crisis.

Para mostrar evidencia empírica sobre la tendencia expuesta, el estudio abarca temporalmente el registro de experiencias y actividades generadas en dos municipios de tamaño intermedio¹ del interior bonaerense entre marzo de 2020 hasta la actualidad (el Municipio de Tandil y el Municipio de Pergamino). La selección de los mismos responde a que diversos estudios confirman una participación significativa de los gobiernos locales de dicha provincia en el escenario internacional (Castro y Saslavsky, 2009; Pontis, 2012; Calvento, 2012; 2020; entre otros); y en el área del interior bonaerense los casos escogidos han sido identificados con un perfil continuo y alto en su performance internacional en el período pre-pandémico, aspectos que validan la importancia de analizar sus experiencias.

El artículo se sustenta en el registro, relevamiento y análisis de estrategias de internacionalización multilaterales, bilaterales y unilaterales. Dada la naturaleza reciente del proceso analizado y de la ausencia de producción científica sobre la temática en general, y de este espacio geográfico en particular, para la reconstrucción de cada experiencia se apeló a la consulta y análisis de un amplio *corpus* documental constituido por ordenanzas, informes técnicos y estadísticas producidas por los gobiernos locales; prensa oficial municipal y sectorial; planes estratégicos municipales; informes de gestión del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, medios de comunicación de las propias redes internacionales de ciudades, entre otros. Para el diseño del marco teórico-conceptual se consultó bibliografía especializada en la materia, informes de organismos y agencias internacionales, y la relatoría de los principales foros y conferencias globales sobre la internacionalización de las ciudades o los gobiernos locales en tiempos de pandemia.

El artículo se estructura en tres segmentos: el primero se ocupa de desarrollar los principales lineamientos teórico-conceptuales que definen la investigación sobre las relaciones internacionales de los municipios (sus dimensiones, estrategias, tipologías, etc.); el segundo sintetiza alguna de las dimensiones centrales del actual debate en torno

¹ Contienen una población de 50.000 a 1.000.000 habitantes (Vapñarsky y Gorojovsky, 1990; Manzano y Velázquez, 2015).

a los retos que ha presentado la pandemia para las ciudades y los gobiernos no centrales en materia de cooperación e inserción internacional; el tercero y último presenta las experiencias de los dos distritos seleccionados.

Aproximaciones teórico-conceptuales sobre la internacionalización de los gobiernos locales

En las últimas décadas, los gobiernos municipales han debido afrontar nuevos desafíos, producto de los procesos socioeconómicos y políticos contemporáneos ampliamente desarrollados en estudios sobre el tema (Borja y Castells, 1997; Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008; Álvarez, Luna Pont y Oddone, 2019; entre otros), que han actuado sobre ellos, impactando e influyendo sobre sus funciones, sus recursos y sus identidades, lo que se ha visto potenciado por el contexto de pandemia. Estos procesos han tornado más complejo su rol político-administrativo, colocándolos en el centro de los debates y las demandas de la sociedad, así como acentuando su relevancia en la gestión e implementación de estrategias de desarrollo local e internacional. En ese sentido, pese a no ser considerados como sujetos de derecho internacional, desarrollan alternativas de participación en el escenario mundial utilizando herramientas de cooperación internacional, estableciendo acuerdos económicos con representantes extranjeros, integrando redes globales de ciudades, organizando misiones comerciales, promoviendo su potencial exportador, entre otros instrumentos.

De esta manera, presentan diversas modalidades de participación internacional con el principal objetivo de establecer vínculos que le permitan acceder a un conjunto de recursos materiales (económico-comerciales, financieros, tecnológicos) e inmateriales (contactos, experiencias, buenas prácticas), que brinda el escenario internacional con la finalidad de que los mismos colaboren en la estrategia de desarrollo local definida. Los programas y proyectos que se generan y materializan en el marco de este accionar internacional colaboran en áreas tan variadas como la economía, la salud, el medio ambiente, así como en la modernización administrativa local, entre tantos otros.

Desde la disciplina de las Relaciones Internacionales se han desarrollado numerosos conceptos para denominar la performance internacional de los gobiernos subnacionales, de los cuales se destaca la relevancia y alcance extendido que ha tenido el término paradiplomacia (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990) estableciéndose como el de mayor uso y aceptación. En trabajos previos (Calvento, 2012, 2016b, 2020) se han desarrollado consideraciones sobre la paradiplomacia proponiendo un concepto alternativo como el de Política Internacional Subnacional (Maira, 2010) definida específicamente como la herramienta de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar su inserción internacional, permitiéndole aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio, dentro de los marcos que define la política exterior del Estado nacional. Así se la entiende como una política pública local, que materializa y aplica la estrategia de un gobierno de este nivel en el campo de las Relaciones Internacionales.

Partiendo de esta base, se pueden distinguir diferentes estrategias dentro de la política internacional subnacional que los gobiernos municipales han implementado para conectarse al plano global. Estas pueden sistematizarse a través de tres

modalidades: unilateral, bilateral y multilateral. Las mismas sintetizan las numerosas experiencias y herramientas reseñadas por diferentes autores (Borja y Castells, 1997; Romero, 2004; Vigevani, 2006; Salomón, 2007; Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008; Colacrai, 2013; Marcovitch y Dallari, 2014; Carignani Sardoy, 2017; Prado Figueredo, 2018; Álvarez, Luna Pont y Oddone, 2019; Schiavon, 2020; entre otros) abarcando estrategias de presencia directa e indirecta, principalmente de carácter formal, que desarrollan en el ámbito regional y global.

En primer lugar, están las estrategias de carácter unilateral que establecen como objetivo la promoción y posicionamiento en el exterior de los actores subnacionales. Éstas implican un mayor compromiso por parte de los gobiernos municipales ya que, a diferencia de las bilaterales y multilaterales, son herramientas que dependen exclusivamente de la decisión y trabajo unilateral de estos actores. Visualizan la tendencia creciente del involucramiento de los gobiernos locales en el desarrollo productivo e integral orientado hacia afuera, e incluyen el desarrollo de instrumentos locales que impulsan el comercio exterior, la implementación de políticas de posicionamiento estratégico que promueven el establecimiento de una imagen territorial como la Marca Ciudad, entre otras.

En segundo lugar, las herramientas bilaterales se concretan a través de acuerdos entre ciudades o regiones y entre ciudades e instituciones/organismos internacionales. Las estrategias más utilizadas dentro de este tipo son los hermanamientos de ciudades, aunque también pueden registrarse otras modalidades como actas y convenios de cooperación internacional bilateral, acuerdos transfronterizos, así como las visitas de las autoridades locales al exterior y la recepción de autoridades extranjeras. Las temáticas que las definen abarcan diferentes aristas como la formación de recursos humanos, la modernización administrativa, la mejora de infraestructura pública, la innovación de los sectores productivos a través del fomento a las PyMEs, el impulso de la protección del medio ambiente y la promoción de la cultura, el turnismo, etc. La modalidad de los acuerdos permite que los gobiernos subnacionales logren el acceso a la asistencia técnica, financiera, entre otras.

Por último, las multilaterales se presentan, principalmente, bajo el formato de redes de ciudades. Una característica transversal que las distingue es que se establecen a partir de relaciones horizontales, ya que se realizan entre instituciones similares sin jerarquía, y cuentan con un mayor margen de flexibilidad y dinamismo que las estrategias de carácter bilateral (Zapata Garesché, 2007). En las relaciones multilaterales se distinguen las regionales de las globales, tanto por sus integrantes como por los objetivos que se proponen. De esta manera, dentro de las regionales se encuentran, por ejemplo, la Red de Mercociudades, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA); en tanto que, en las globales, puede citarse a la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), entre otras. También se encuentran aquellas redes temáticas como la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLE por sus siglas en inglés). Incluso se desarrollan otros espacios de vinculación multilateral como la Coordinación de Autoridades Locales de América Latina (CORDIAL), creada en 2015 como una plataforma que reúne a las principales

redes de ciudades² y Gobiernos locales de Iberoamérica; y otras que se detallan en segmentos subsiguientes como *Cities for Global Health*.

Así, a través de estas estrategias unilaterales, bilaterales y multilaterales, los gobiernos locales acceden a la formación de recursos humanos de quienes integran las estructuras técnicas y administrativas en temáticas de interés; al financiamiento para proyectos en distintas áreas; al conocimiento de otras experiencias y prácticas para la resolución de problemas comunes; a la ejecución de proyectos orientados al territorio en acuerdo con otras instituciones y actores extra-territoriales; a ejercer cierta influencia política, etc. (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; Maira, 2010; Cravacuore, 2015). Por estos, entre otros motivos, las relaciones internacionales de los gobiernos locales adquieren cada vez mayor importancia y visibilidad, potenciada en el contexto actual.

La pandemia y el reimpulso internacionalizador

Desde la declaración de la Organización Mundial de la Salud en la cual se definió al COVID-19 como pandemia, la política internacional ha afrontado dos tendencias simultáneas: una tendencia a la re-centralización protagonizada por los gobiernos nacionales³, que se han ocupado de atender el control soberano del territorio y la población, el cierre de fronteras internacionales, la restricción de la circulación interna, aislamiento social y control ciudadano con una lógica operatoria “fronteras adentro” y apelando en gran medida a discursos nacionalistas; y otras fuerzas internacionalistas asentadas en un espíritu de solidaridad y cooperación global, que han buscado esquemas colaborativos internacionales que permitan contener el avance y reducir el impacto negativo del virus en todas las regiones del mundo, tendencia más anclada en el accionar horizontal de ciudades y gobiernos subnacionales (AL-LAs y OCD, 2020; Juste, 2020).

Las ciudades, en rigor, desde el surgimiento de la crisis sanitaria global que tuvo su epicentro en Wuhan (China), han visto resignificada su importancia y gravitación a escala internacional. El impacto del COVID-19 en las grandes urbes con mayor densidad poblacional y de interconectividad (donde los niveles de contagio y las tasas de letalidad del virus adquirieron valores alarmantes) interpeló directamente a los gobiernos de las ciudades, en tanto instancias estatales que actúan en la “primera línea de respuesta” sobre la población a su cargo (Organización de las Naciones Unidas, 2020).

En la coyuntura pandémica se han visto entonces modificados en gran medida los modelos de gobernanza local, al igual que la dinámica de las relaciones multinivel (con órdenes o niveles superiores de gobierno) y en algunos casos también, las vinculaciones y estrategias de cooperación internacional que conducen las administraciones locales.

² Participan la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAs), la Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), la Red de Mercociudades y la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI).

³ Vale aclarar que, el contexto de pandemia, en este caso, potencia un proceso que había comenzado a desarrollarse con anterioridad. Ver: Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en la Argentina. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2 (1), 167-190.

Este reimpulso internacionalizador ha tenido diferentes variables: por un lado, la necesidad de obtener legitimidad política interna para las autoridades no centrales, sobre todo para aquellas cuyos gobiernos nacionales adoptaron una postura contrapuesta al propio abordaje de la crisis sanitaria. A nivel latinoamericano emerge el caso emblemático de Brasil, con un gobierno federal que negó la magnitud del impacto de la pandemia, dejando a muchos gobiernos subnacionales brasileños expuestos a la necesidad de empoderarse internacionalmente para imprimirle legitimidad a la toma de decisiones a escala local (ONU, 2020).

En segundo término, la amplia digitalización de los procesos sociales y de las comunicaciones, ha resultado un elemento facilitador para la participación internacional, incluso para gobiernos locales que se involucran por primera vez en experiencias multilaterales:

(...) la crisis provocada por el virus ha producido un efecto innovador en el accionar internacional subnacional, originando acciones de cooperación a través de la virtualidad dada la imposibilidad de reuniones presenciales. Este último hecho, a su vez, impulsó el accionar internacional de unidades subnacionales de menor desarrollo a las que se les dificulta ejecutar una agenda internacional por los costos que representan las modalidades tradicionales de cooperación que incluyen una dinámica de intercambios físicos que no pueden afrontar (Juste, 2020: p. 4).

Este punto también abre muchos interrogantes respecto a lo que sucederá en un futuro retorno a lo que se ha denominado sociedad postpandémica o “nueva normalidad”, y si estas dinámicas virtuales con impacto inclusivo perdurarán en el tiempo o resultarán velozmente reemplazadas por las prácticas tradicionales de la “presencialidad”.

Otro elemento traccionador ha sido la búsqueda unilateral o multilateral de recursos (económicos) para poder ejercer las abultadas responsabilidades que han asumido los gobiernos subnacionales ante la crisis en materia de prevención y respuesta, contención económica y social, entre otras. En relación a ello, se ha observado que tanto la crisis sanitaria como las medidas de restricción circulatoria y de aislamiento social provocaron el cierre de comercios, la pérdida de fuentes de trabajo y otras consecuencias económicas desfavorables que afectaron los ingresos tributarios que perciben los municipios, colocando sus arcas financieras en una situación crítica. Más aún, “Los lugares donde la base económica está menos diversificada están sufriendo las repercusiones de modo especial. Por ejemplo, las ciudades cuyos ingresos dependen fundamentalmente del turismo” (ONU, 2020, p. 2). Ante este panorama, la cooperación internacional descentralizada, la posibilidad de acceder a donaciones o fondos especiales de ayuda, empuja con mayor determinación a las unidades subnacionales al escenario internacional.

En cuarto término, ha resultado favorecedor la complejidad de la internacionalización territorial que se produjo en algunos espacios subnacionales donde un entramado cada vez más amplio de actores como universidades, centros de investigación y desarrollo tecnológico, agencias de desarrollo, empresas y fundaciones privadas promovieron diálogos, intercambios y cooperación internacional (entre cuyos canales circularon recursos económicos, financieros, humanos, de conocimiento,

equipamiento sanitario, etc.) (Hidalgo, 2021). Esto ha conducido, cuando no obligado, a los gobiernos locales a acompañar, reconocer, formalizar, los esfuerzos conducidos por actores locales extra-municipales, involucrándose de este modo en dichos procesos.

Ahora bien, en lo que concierne a las modalidades en que los gobiernos municipales que participaron de esta tendencia han materializado sus relaciones internacionales desde el inicio de la pandemia, se ha reconocido que, por un lado, las estrategias no se han modificado, sino que se sostienen las ya existentes (con readaptaciones o renovaciones en función de esta nueva coyuntura). En este punto Nahuel Oddone adelanta que “Las ciudades hermanas y las redes de autoridades locales parecen ser las ganadoras dentro de las actividades paradiplomáticas desde el comienzo de la pandemia” (2021, p.1), sin embargo, como se observará en el último apartado de este artículo, las experiencias analizadas distan entre sí y ofrecen un panorama heterogéneo.

En relación a ello, algunos estudios reconocen una intensificación de los intercambios bilaterales entre entidades subnacionales con previos lazos establecidos (hermanamientos, convenios de cooperación) o entre gobiernos locales y organizaciones internacionales (Hidalgo, 2021). Pero también se ha visibilizado un engrosamiento del trabajo en red multilateral para el fortalecimiento de capacidades hacia la generación de respuesta a la crisis sanitaria. En rigor, diversas redes de ciudades preexistentes adaptaron sus estructuras, dinámicas de funcionamiento y agendas para generar rápidamente espacios de intercambio de información, conocimiento y buenas prácticas, protocolos o planes de acción específicos en la lucha contra el COVID-19. Y también se han gestado alianzas entre las propias redes internacionales de ciudades.

Esto último se reconoce como un aspecto positivo, en tanto los diagnósticos de la situación pre-pandémica daban cuenta de una importante confluencia de redes de ciudades con demandas de participación masiva en espacios internacionales, que solapaban sus actividades en tiempo y espacio, y que habían generado cierta saturación a su público objetivo, sin tampoco evidenciar resultados claros sobre los beneficios de participación en las mismas. En tal sentido, se viene observando que las redes han aunado esfuerzos y fusionado estrategias, absorbiendo demandas de eficiencia mayores. Al menos esto ha comenzado a formar parte de los debates que se suscitan en estos espacios (AL-LAs y OCD, 2020).

Algunos ejemplos: CGLU y la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (comúnmente denominado Metrópolis) organizaron con velocidad sesiones de formación en vivo y pusieron en marcha junto a la Alianza Euro-Latinoamericana para la Cooperación entre Ciudades (AL-LAS), la plataforma *Cities for Global Health*. Ésta constituye un espacio de intercambio de información entre gobiernos locales en las que están representados actualmente 34 países y 105 ciudades del mundo, siendo libre el acceso a la información que es compartida (más de 680 iniciativas⁴ de prevención o preparación, respuesta y recuperación ante el COVID-19).

Otra de las redes internacionales que emergieron durante la pandemia fue *Cities for a Resilient Recovery* (Ciudades para una recuperación resiliente), desarrollada en el marco de la más amplia Red de Ciudades Resilientes (*Resilient Cities Network*). La particularidad de su membresía para el caso que nos ocupa es que, en la actualidad,

⁴ Número actualizado a septiembre de 2021. <https://www.citiesforglobalhealth.org/>

participan sólo grandes ciudades y metrópolis del mundo, incluyendo solamente dos ciudades argentinas: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ciudad de Santa Fe. También desde otros espacios como ICLEI, *Commonwealth Local Government Forum*, *Mayors Migration Council*, C40, *Eurocities*, entre otros, se han facilitado actividades de formación, de trabajo en red, compartiendo orientaciones e instrumentos múltiples.

Ahora bien, uno de los ámbitos centrales para visualizar el desarrollo de estrategias de tipo multilateral para gobiernos locales bonaerenses en el contexto pandémico, es el ámbito de la integración regional mercosureña, y en el marco de la misma, Mercociudades. Desde este espacio se puso en funcionamiento la estrategia “Mercociudades responde al COVID-19”, cuyo objetivo es servir de orientación para aquellas ciudades que necesiten encontrar sus propias soluciones en la lucha contra la crisis sanitaria. Se asienta en tres pilares fundamentales: la generación de herramientas de comunicación específicas (página Web, redes sociales, etc.); la cooperación solidaria entre ciudades miembro y las diversas instancias de coordinación de Mercociudades; y la articulación y alianza con terceros para compartir conocimientos, co-crear herramientas, sensibilizar e incidir.

En la página Web creada a tal efecto⁵ se dispusieron cientos de iniciativas de utilidad para los gobiernos locales, entre las que se incluyen experiencias locales en el combate del virus, seminarios Web, orientaciones para el teletrabajo, circuitos de solidaridad⁶, convocatorias para el financiamiento de proyectos destinados a paliar las consecuencias del coronavirus, material actualizado sobre la pandemia y cómo afrontarla, y un espacio específico para solicitar colaboración en la formulación de proyectos.

En el marco expuesto, para muchos gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires la participación en estos espacios multilaterales ha sido un canal privilegiado para acceder a experiencias, conocimientos y prácticas desarrolladas en distintas zonas urbanas de todo el mundo, o de compartir las propias iniciativas.

Experiencias bonaerenses

Pergamino

Pergamino es un municipio de tamaño intermedio ubicado en el norte de la Provincia de Buenos Aires, que se encuentra a 222 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y a 30 km del límite con la Provincia de Santa Fe. Pertenece a la región interior de la provincia y según datos derivados del último Censo Nacional de Población (2010), cuenta con 104.590 habitantes, asentados en un 87% en su ciudad cabecera homónima y el resto distribuidos en los doce pueblos de campaña que componen el Partido y su zona rural (INDEC, 2010). Se ubica en la llanura pampeana, en la porción correspondiente a la pampa ondulada, en la cuenca del Arroyo Pergamino, y su economía está en gran medida ligada a la actividad agropecuaria (fundamentalmente agrícola) y un importante sector industrial (confeccionista,

⁵ <https://mercociudades.org/covid-19/>

⁶ Los circuitos solidarios consistieron en iniciativas compartidas por municipios, universidades, organismos internacionales, alianzas de actores territoriales que han propuesto líneas de acción que pueden ser emuladas en otras latitudes. A septiembre de 2021 existían 60 iniciativas.

maderero, metalúrgico, plástico y agroalimentario) (Municipalidad de Pergamino, 2011, 2018). Figuran entre los actores clave del territorio, instituciones de educación superior y científico-tecnológicas como la sede de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) y el INTA Estación Experimental Pergamino; instituciones reconocidas del campo de la salud pública; el Parque Industrial y un amplio entramado de organizaciones de la sociedad civil (deportivas, educativas, sociales y culturales) que enriquecen y densifican la vida comunitaria del distrito (CFI, 2017). También es un partido que se distingue por su ubicación geográfica privilegiada, a la vera de las rutas Nacionales 8 y 188 y la Ruta Provincial 178, lo cual le habilita una óptima conectividad con el resto de la provincia bonaerense y las provincias vecinas, a escasa distancia de la Hidrovía Río Paraná, y con una ágil accesibilidad a dos de las ciudades más importantes de la Argentina: Rosario y CABA (Municipalidad de Pergamino, 2011).

Este municipio cuenta con una trayectoria de internacionalización definida por una diversidad de estrategias y herramientas que, en la mayoría de los casos, encuentran sus antecedentes en el decenio de 1990. Según la categorización establecida por Calvento (2012), en función de la aplicación del índice de participación internacional⁷, Pergamino se ubicaba para 2012 dentro del conjunto de municipios con perfil de internacionalización “alta”, que contempla aquellas experiencias donde confluye el desarrollo de estrategias de gestión internacional de tres tipos (unilaterales, bilaterales y multilaterales).

En relación a las bilaterales, Pergamino ha incursionado desde la década del 90' en la firma de acuerdos con ciudades hermanas y, en la actualidad, cuenta con siete hermanamientos suscriptos con distintas contrapartes de la región latinoamericana y una china. El propósito central que ha motivado estas estrategias ha sido la promoción del desarrollo económico local; el impulso de proyectos con impacto territorial en ámbitos variados (seguridad ciudadana, seguridad vial, desarrollo sostenible, servicios públicos, promoción socio-cultural, inclusión, género, educación, etc.); y el intercambio de experiencias y recursos técnicos especializados sobre estos temas que permitan la propia capacitación y también realizar contribuciones a las contrapartes en función de la experiencia local adquirida (CFI, 2017).

En el ámbito multilateral y en lo que concierne específicamente a su participación en redes globales o regionales de ciudades, forma parte desde hace dos décadas (2001) de la Red Mercociudades. Pero no es ésta la única red de ciudades en la que participa, también integra la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), el Observatorio Internacional de Democracia Participativa, la Unión Iberoamericana de Municipalistas (IUM) y fue muy activo en su participación del Programa URB-AL (Programa de cooperación descentralizada entre autoridades subnacionales europeas y latinoamericanas de la Comisión Europea) que estuvo vigente hasta 2013 (Calvento 2012; CFI, 2017; Municipio de Pergamino, 2018). A partir de su participación en estas plataformas, pudo concretar diversos proyectos de impacto territorial.

⁷ El Índice de Participación Internacional retoma las dimensiones unilateral, bilateral y multilateral de la política internacional subnacional e implica la construcción de una tipología que refleja categorías incrementales establecidas en relación a la internacionalización de los municipios intermedios a saber: de internacionalización baja, intermedia y alta. Esta última caracterizada por la existencia de estrategias de participación internacional de todas las dimensiones (Calvento, 2020).

A nivel de estrategias unilaterales, en materia de política local de comercio exterior, Pergamino cuenta con un régimen de promoción de exportaciones propio, materia regulada vía ordenanzas N° 2829/91 y 5934/04: la primera establece beneficios de desgravaciones a empresas exportadoras locales que se radiquen en Pergamino, y la segunda otorga beneficios para la asistencia a eventos internacionales, misiones comerciales, rondas de negocios, etc. (Calvento 2012). En este campo, cuya trayectoria también se remonta a los años 90', el gobierno local ha venido trabajando en la orientación y acompañamiento al empresariado local, otorgándoles herramientas diversas para la búsqueda y aprovechamiento de las diferentes oportunidades comerciales a escala global. Al 2016, el distrito informaba vinculaciones comerciales bilaterales con 73 países, encabezando Brasil como principal comprador de sus productos con una distancia significativa de los siguientes: Uruguay, Italia, Países Bajos, Turquía, Estados Unidos, Pakistán, entre otros (Municipio de Pergamino, 2018).

Además de la dimensión de comercio exterior, cuenta con destacada experiencia en la organización de foros, congresos o eventos internacionales; una intensa actividad protocolar y de recepción de delegaciones extranjeras y visitas internacionales en su territorio, un elevado flujo e intercambio de estudiantes, entre otros (CFI, 2017).

Finalmente, para cerrar este recorrido, vale destacar que en el marco del Programa Bonaerense Municipios Internacionales⁸, Pergamino funcionó, en relación a su trayectoria de internacionalización, como un actor central en el proceso de transferencia de capacidades y difusión de mejores prácticas para el resto de los municipios participantes (CFI, 2017, p. 9). En rigor, dentro del diagnóstico de capacidades locales para la internacionalización, que significó una dimensión clave del citado programa, el municipio fue categorizado, según su nivel de apropiación y desarrollo de la acción internacional, en el Grupo A (integrado por municipios con mayor conocimiento y desarrollo de acciones internacionales). Por todo lo expuesto hasta aquí, puede advertirse que el distrito ingresó a la coyuntura pandémica con un plafón robusto de vinculaciones y estrategias internacionales.

La internacionalización de Pergamino en tiempos pandémicos

El gobierno municipal de Pergamino se encuentra bajo la gestión (2019-2023) de la misma fuerza política de la administración precedente (2015-2019), con un intendente reelecto perteneciente a la coalición Juntos por el Cambio, el abogado Javier Martínez. Esta continuidad no representa un dato menor al momento de la evaluación de la política de internacionalización en el período bajo estudio.

Desde el punto de vista institucional, la etapa analizada encuentra al gobierno local con dos departamentos con rango de dirección desde los cuales se gestionan las

⁸ Impulsado por la Dirección de Cooperación Internacional de la Provincia de Buenos Aires de la Secretaría General del gobierno bonaerense cuyo propósito fue contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales para la inserción internacional de los municipios de la provincia. Para su implementación se convocaron originalmente a todos los municipios de la II sección electoral (incluyendo a Pergamino), luego ampliada a algunos distritos de la IV sección. Este Programa marca una continuidad con el Programa de Internacionalización de Municipios (PIM) lanzando a principios del año 2015 por la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales dependiente del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires (SREI, 2015).

relaciones internacionales del Municipio, ambas dependientes de la Secretaría de Producción. Por un lado, la Dirección de Cooperación Internacional y Turismo que funciona como un área transversal del resto de las áreas de gobierno desde las cuales se impulsa el establecimiento y desarrollo de las relaciones interinstitucionales con el exterior. Es decir que, este departamento tiene bajo su injerencia, “el desarrollo de acciones de vinculación internacional conforme a los principales lineamientos políticos locales y oficiando de facilitadora entre las diferentes dependencias municipales y el exterior”⁹. Por otro, la Dirección de Comercio Exterior (en adelante, DCE), que se incorporó en los 90’ a la estructura municipal, y que centraliza el diseño e implementación de la política local de comercio exterior nutrida de un catálogo de herramientas que se utilizan en la articulación del municipio con el sector productivo y empresarial local: búsqueda de oportunidades comerciales (informes de mercado), perfiles de mercado; apoyo en la asistencia a ferias y misiones comerciales en distintos países y en el impulso de misiones comerciales inversas; agendas de negocios en viajes individuales; licitaciones internacionales; listado de importadores; producción de estadísticas de importación y exportación local propia, generación de base de datos de importadores y exportadores locales; asesoramiento y capacitación de empresarios, entre otros¹⁰.

El nivel de profesionalización de las áreas citadas puede vislumbrarse en el perfil profesional de las titulares de las mismas, formados en disciplinas directamente ligadas a la gestión internacional¹¹.

Durante la crisis sanitaria, la agenda municipal en materia de internacionalización tuvo mayor activismo en la segunda de las áreas descritas (DCE), lo cual se relaciona con un fuerte peso de estrategias unilaterales en este ámbito. Aprovechando la oleada de virtualización de las comunicaciones e instancias de diálogo y participación, la Dirección readaptó el grueso de sus herramientas habituales a la modalidad *on line*, desplegando una agenda con diversas actividades.

Una de las más significativas ha sido el desarrollo permanente de instancias de capacitación a cargo de especialistas, que fueron informando al público objetivo de la Dirección en temas relacionados con operatoria, logística, actualización pertinente, impacto del contexto mundial pandémico en el comercio exterior, y especialmente, oportunidades desconocidas en el mercado externo como alternativas para enfrentar la crisis.

⁹ www.pergamino.gob.ar

¹⁰ www.pergamino.gob.ar

¹¹ La actual directora de Cooperación Internacional y Turismo es Lic. en Relaciones Internacionales, tiene un Máster en Comunicación y Periodismo, y una diplomatura en Gestión Municipal. La directora de Comercio Exterior es Analista en Computación Administrativa, Técnica Superior en Estadísticas de Empresas, y Técnica Superior en Comercio Exterior.

Tabla 1: Listado de actividades de capacitación/actualización generadas desde la DCE

Tema	Año
El Comercio Exterior para recuperar la actividad post COVID.	2020
Sin logística no hay comercio exterior. Sistemas logísticos integrados.	2020
Sin logística no hay comercio exterior. La estrecha vinculación entre Comex y logística	2020
Exportaciones sustentables: descubriendo República Dominicana	2020
Retenciones a las exportaciones	2020
Exportaciones sustentables: descubriendo Ruanda	2020
Operatoria Cambiaria y novedades legales	2020
Comercio Exterior Argentino	2020
Panamá: la puerta del mercado centroamericano. Una herramienta de acceso.	2020
Herramienta de acceso al mercado ruso y espacio post-soviético.	2020
Licencias no automáticas de importación	2020
Reintegros de exportación	2021
El desafío de crecer y minimizar el riesgo de impago en exportaciones	2021
Operatoria y novedades legales Parte I	2021
Operatoria y novedades legales Parte II	2021
Integración Regional y el MERCOSUR	2021

Fuente: elaboración propia en base a: <https://comex.pergamino.gob.ar/>

También se aprovechó esta dinámica virtual para la participación en plataformas o espacios internacionales de interés. Por ejemplo, Pergamino estuvo presente, a través de su intendente municipal, del 5º Foro Mundial de Ciudades y Plataformas Logísticas, que tuvo sede en Paraguay en diciembre de 2020, pero se desarrolló de modo virtual. Organizado por la Organización Mundial de Ciudades y Plataformas Logísticas (OMCPL), contó con la participación de más de 15.000 profesionales logísticos de más de 60 países, y más de 70 conferencistas internacionales. El jefe comunal disertó en torno a “los municipios logísticos motores de la economía regional”¹².

Del mismo modo, los intercambios bilaterales físicos o recepción de delegaciones extranjeras con fines de promoción del comercio exterior se reconvirtieron a la nueva virtualidad: la DCE participó de la Jornada de Trabajo denominada “Promoción del Intercambio Comercial” entre la Provincia de Buenos Aires y Bulgaria, organizado por el Departamento de Comercio de la UIPBA - Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires-, en la cual estuvieron presentes el Embajador de Bulgaria y el Presidente de la Cámara de Comercio de ese país, y diversas autoridades del gobierno provincial.

Otro de las líneas de gestión clave que se impulsaron y concretaron en pandemia fue el lanzamiento, a mediados de noviembre de 2020 de la página Web oficial de la Dirección de Comercio Exterior donde se condensa toda la información referida a la oferta exportable de Pergamino, las estadísticas producidas a nivel local en materia de exportación / importación, la información de mercados, etc. En palabras de la titular del área, “Hicimos esta web... [p]ara hacer de ella la vidriera comercial que aún no teníamos”¹³ y que, en efecto, la crisis del COVID-19 y las restricciones asociadas, aceleraron como necesidad del sector.

El sitio busca “(...) promover la oferta exportable de Pergamino, estadísticas locales actualizadas y toda la información de los mercados; entre otras cuestiones que son de sumo interés para quienes estén planificando llegar con sus productos a otros ámbitos fuera del país”¹⁴. Además, se dispuso en la misma toda la actividad desarrollada durante la pandemia en materia de capacitaciones.

Con posterioridad, a principios del 2021, se realizó una amplia convocatoria para que las empresas de la ciudad se sumen a la oferta exportable de Pergamino que está disponible en dicho sitio. La idea de la Dirección es que las empresas puedan presentar y ofrecer un producto exportable, por ende, la convocatoria no solo estuvo direccionada a quienes estaban exportando en aquel momento sino también, a quienes desean ingresar como oferta disponible que se promociona a través de la Web municipal, recibiendo asesoramiento *ad hoc*¹⁵. Así, en reemplazo de estrategias más

¹² Pergamino será partícipe del Foro Mundial de Ciudades y Plataformas Logísticas (3 diciembre 2020). *Periódico La OPINOnline*. Recuperado de: <https://laopinionpergamino.com.ar/nota/-46566/2020/12/pergamino-sera-participe-del-foro-mundial-de-ciudades-y-plataformas-logisticas>.

¹³ Comercio Exterior lanzó su página web oficial (18 noviembre 2020). *Diario El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempodepergamino.com.ar/12226-generales-comercio-exterior-lanzo-su-pagina-web-oficial>

¹⁴ Convocan a que las empresas pergaminenses se sumen a los nuevos programas de exportación (30 enero 2021). *Periódico La OPINOnline*. Recuperado de: <https://laopinionpergamino.com.ar/nota/-48534/2021/01/convocan-a-que-las-empresas-pergaminenses-se-sumen-a-los-nuevos-programas-de-exportacion>

¹⁵ Ídem

convencionales de promoción del comercio exterior, imposibles de materializar por la pandemia, fueron readaptadas a las nuevas modalidades de comunicación.

De esta manera, la pandemia habilitó en Pergamino un fortalecimiento de las estrategias unilaterales para la promoción del comercio exterior local, donde la extendida digitalización de procesos e intercambios, fue la variable global más aprovechada por el distrito en su actividad de promoción, pero también en la posibilidad de participar en espacios y encuentros que le permitan nutrirse de conocimiento en el mismo campo temático. Sin lugar a dudas, su trayectoria de elevada internacionalización es un componente central de su performance en los meses bajo estudio, donde toda esa *expertise* se puso en práctica para la búsqueda de oportunidades y las readaptaciones iniciadas ante un contexto adverso.

Tandil

Tandil es un municipio de tamaño intermedio ubicado en el centro-sureste de la Provincia de Buenos Aires, limitando con los partidos de Rauch, Azul, Ayacucho, Balcarce, Lobería, Necochea y Benito Juárez. Se sitúa en la pampa-húmeda, sobre el “Sistema de Tandilia”, un conjunto de sierras que se extienden desde el partido de Olavarría hasta la ciudad de Mar del Plata y se encuentra a aproximadamente 360 km de la CABA. Cuenta con una población de 123.871 habitantes, radicados en su mayoría en la ciudad cabecera homónima, y luego en las restantes localidades y su zona rural (INDEC, 2010).

Su estructura económica y productiva es diversificada, destacándose en este aspecto la actividad agrícola, ganadera, el turismo (gastronomía, hotelería, comercios), la industria metalmecánica y la alimenticia¹⁶. A su vez, dispone de un Parque Científico Tecnológico (PCT), creado en el año 2003, cuyo objetivo es generar las condiciones propicias para crear, radicar y/o fortalecer empresas innovadoras de base tecnológica y facilitar los procesos de transferencia de conocimientos y tecnologías al medio productivo. El PCT depende de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) y se nuclea en la Cámara de Empresas del Polo Informático de Tandil (CEPIT), la cual está constituida aproximadamente por cincuenta empresas, en su mayoría locales (Mutti, 2018).

De igual manera, debido a su estratégica localización, Tandil se ve atravesada por la Ruta Nacional 226 (vincula a Tandil con Mar del Plata y el noroeste de la Provincia), la Ruta Provincial 30 (conecta a Tandil con la CABA) y la Ruta Provincial 74 (enlaza a la ciudad con el este provincial). Así, el municipio dispone de importantes lazos comerciales con diferentes centros productivos a través de puertos marítimos de la provincia tales como Dock Sud y Buenos Aires (430 km), La Plata (390 km), Bahía Blanca (370 km), Mar del Plata (170 km) y Quequén (165 km) (Blas, 2017).

De acuerdo a lo establecido por Calvento y Carcedo (2016) “(...) la política internacional subnacional desplegada por el Municipio de Tandil ha permitido catalogarlo desde sus inicios como un gobierno municipal de participación internacional

¹⁶ www.tandil.gov.ar

muy alta” (p.78), evidenciando el despliegue continuado de estrategias unilaterales, bilaterales y multilaterales.

En el año 2006 se constituyó la primera vinculación formal internacional de la historia tandilense, rubricándose un convenio de hermanamiento con la Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay) (Blas, 2017), tras la firma de la “Declaración Marco Sobre Cooperación”, convalidada por Ordenanza N° 10421/2006. Desde entonces, se multiplicaron las estrategias de este tipo, particularmente con contrapartes italianas, logrando un total de cinco hermanamientos (Mutti, 2018).

En lo que respecta a las relaciones multilaterales, en 2004 se materializó la incorporación de Tandil como miembro pleno de la Red de Mercociudades. Su accionar como sede de encuentros de la Red, se mantuvo desde 2005, así como para el desarrollo de una reunión de la Sección Nacional del Foro Consultivo de Municipios Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y del Consejo de Mercociudades, lo que reforzó el posicionamiento de la ciudad en ambas redes. En efecto, la participación activa del municipio en Mercociudades, se vincula también a su rol en el FCCR (Calvento y Carcedo, 2016). También cuenta en su haber con un importante involucramiento en otras redes globales y regionales como fue el Programa URB-AL (hasta 2013), en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), CGLU, la Red InterLocal (Mutti, 2018) y la UIM.

En relación a las estrategias unilaterales, se establece como característica general que las políticas locales de comercio exterior se han englobado en un programa integral de promoción de exportaciones e importaciones, abarcando un amplio conjunto de estrategias que pueden ser agrupadas en tres tipos de herramientas de asesoramiento: a) capacitación e información a las empresas locales, de manera individual o en acuerdo con agencias provinciales y nacionales (Cancillería, Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores -SEPYME-, entre otras); b) régimen propio de promoción de las exportaciones -que otorga asistencia para participación en ferias, rondas de negocios, exposiciones, misiones comerciales- reglamentado bajo las Ordenanzas N° 5166 y N° 7716; y c) apoyo institucional directo o indirecto de la Fundación ExportAr, contando con una oficina local (Oficina de Vinculación Internacional) que comparte espacio con el gobierno municipal (Calvento y Carcedo, 2016).

Sumado a aquellas actividades relacionadas al comercio exterior, el Municipio de Tandil se ha destacado por la presencia de visitas protocolares de representantes diplomáticos de diferentes países con el foco puesto, principalmente, en el intercambio económico, las posibilidades comerciales y la cooperación internacional. Entre ellas se pueden mencionar, la visita del embajador de la India (2014); del embajador de Estados Unidos, Chile y Montenegro (2015), del Cónsul de Bolivia también ese año (Calvento y Carcedo, 2016); del representante comercial de Taiwán en Argentina (2016); de funcionarios de la comuna de Santeramo in Colle (2017) y de la Reina Margarita II y Príncipe Federico de Dinamarca y el embajador de este país (2019).

La internacionalización de Tandil en tiempos pandémicos

La actual gestión municipal de Tandil, a cargo del Dr. Miguel A. Lunghi, perteneciente a la coalición Juntos por el Cambio, gobierna el distrito de manera ininterrumpida desde el año 2003, aspecto ineludible para comprender algunas líneas de continuidad de sus políticas locales en todos los ámbitos, incluido el de las relaciones internacionales.

A partir de 2004, con la creación de la Oficina de Vinculación Internacional en su organigrama, se produjo un punto de inflexión en materia de impulso institucional a la política internacional subnacional, la cual se fue jerarquizando con posterioridad. En el período que nos ocupa, el Municipio cuenta con una Secretaría de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales, cuyas funciones están dirigidas a “(...) promover, orientar, asesorar y apoyar a los distintos sectores económicos de la comunidad. Para ello, la Secretaría está organizada en siete programas de trabajo transversales a los sectores económicos, los cuales son observatorio territorial, creación de empresas, innovación, financiamiento, fomento de negocios, inserción laboral y relaciones internacionales”¹⁷. En este sentido, la secretaría cuenta a su vez, con la Dirección de Industria, Comercio y Fomento de Negocios, la Dirección de Asuntos Agropecuarios y finalmente, la Dirección de Turismo. El perfil formativo de la titular de la Secretaría también representa un indicador de la profesionalización del área¹⁸.

Como se observará a continuación, en pleno contexto de pandemia, y a diferencia del caso de Pergamino, el grueso de las actividades que conforman la agenda municipal en materia de internacionalización, se ha inclinado, principalmente, hacia las relaciones multilaterales y la participación en redes de ciudades.

Por un lado y debido al activismo desplegado por Tandil en Mercociudades, en diciembre del año 2020, al cumplirse los 25 años de su fundación, Tandil asumió la presidencia de la institución durante el período 2020-2021, convirtiéndose en la primera ciudad intermedia en presidir la organización de gobiernos locales más importante del continente. Debido a la pandemia, la 25° Cumbre Anual de la Red fue organizada por Tandil, en modalidad virtual, a través de la Cámara de Empresas del Polo Informático de Tandil (CEPIT), interpretándose como “(...) una gran oportunidad para mostrarle al resto de las ciudades la importancia de nuestro sector informático y del conocimiento” en palabras de su intendente municipal¹⁹. En esa ocasión, también se definieron nuevas autoridades, se incorporaron nuevas ciudades a la Red y se consensuaron cuatro líneas concretas de trabajo en el contexto de pandemia, materializadas en la “Declaración de Tandil” emergente de la Cumbre: profundizar la autonomía local; avanzar en la gestión asociada; mejorar el acceso a financiamiento de los gobiernos locales; y continuar trabajando con vocación integradora. De hecho, el Plan de Trabajo de la Presidencia de Tandil 2020-2021, reconoce como objetivo central reafirmar y valorizar la gestión asociada entre los gobiernos y la sociedad civil.

¹⁷ www.tandil.gov.ar

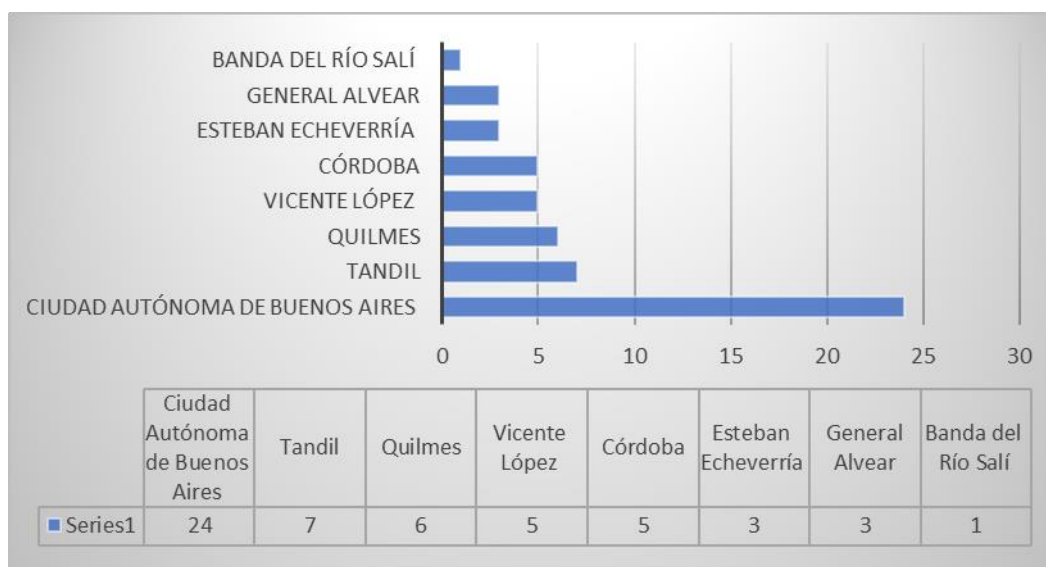
¹⁸ La actual secretaria de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales es Historiadora, tiene un Máster en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Además, es especialista en gestión del Comercio Exterior en el Instituto Valenciano de la Exportación.

¹⁹ Cumbre de Mercociudades se realizará virtualmente con sistema desarrollado en Tandil (24 noviembre 2020). *Diario La Voz de Tandil*. Recuperado de: <https://www.lavozdetandil.com.ar/2020/11/24/cumbre-mercociudades-se-realizara-virtualmente-con-sistema-desarrollado-en-tandil>

En el marco de este liderazgo institucional regional, Tandil asumió responsabilidades múltiples como por ejemplo, la organización de una ronda comercial multisectorial para facilitar un primer contacto entre los representantes de las empresas de las más de 360 ciudades de la región sudamericana que conforman la red²⁰; la organización de la Cumbre de Mercociudades que en abril de 2021 permitió la firma de acuerdos entre la red y diversos gobiernos locales de la región, que accedieron a financiamiento para la implementación de proyectos de cooperación sur-sur seleccionados en base a una convocatoria *ad hoc*; así como presidir el evento internacional sobre Cambio Climático e Innovación, *Innovate4Cities Conference* (I4C 2021), que fue desarrollado virtualmente.

Otro espacio multilateral en el que Tandil se involucró desde su nacimiento, fue en *Cities for Global Health*, reseñado en segmentos previos. En el siguiente gráfico se puede evidenciar el nivel de participación de los municipios argentinos en esta plataforma, medido por la cantidad de iniciativas compartidas, encabezando en el global, CABA con 24 iniciativas, y en segundo lugar, dentro de la jurisdicción bonaerense, el municipio de Tandil con 7 líneas de gestión relacionadas a respuestas a la pandemia en materia de asistencia alimentaria, protocolos de aislamiento, comités de seguimiento de la crisis sanitaria, entre otros.

Gráfico 1: Ranking de participación de gobiernos locales argentinos en *Cities for Global Health* medido por cantidad de iniciativas compartidas



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://www.citiesforglobalhealth.org/>

²⁰ Mercociudades: Tandil organiza ronda comercial (4 septiembre 2021). *Diario Nueva Era*. Disponible en: <https://www.nuevaera.ar/nota-mercociudades-tandil-organiza-ronda-comercial-36365>

En otro orden de cosas, se ha visualizado una participación de la ciudad en diálogos, intercambios y espacios formativos internacionales atinentes a temáticas como migraciones, refugio y protección internacional, juventudes, resiliencia y sostenibilidad, entre otros. Algunas de ellas organizadas por organismos internacionales, consorcio de actores internacionales o redes de ciudades.

Tabla N°2: Participación del Municipio de Tandil en foros y espacios internacionales multilaterales durante el año 2020

Tema	Año
Participación del Foro Urbano Mundial en los Emiratos Árabes Unidos.	2020
Intervención del Intendente Lunghi en la consulta a Gobiernos Locales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su 75° aniversario.	2020
Intervención y participación del Intendente Lunghi del Bureau Ejecutivo de CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos).	2020
Participación del Conversatorio Virtual sobre Gobernanza Migratoria y Pandemia de COVID-19 organizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para América del Sur y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).	2020
Participación en el Diálogo Internacional por la Juventud de América: Primer Encuentro, organizado por la Unidad Temática de Juventudes de Mercociudades.	2020
Participación del Encuentro Nacional de Ciudades Solidarias del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) junto a OIM.	2020
Participación e intervención en el “Ciclo de pensamiento global, acción local”, eje “Turismo post pandemia, medidas de recuperación y resiliencia”, organizado por el Comité de internacionalización de ciudades del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).	2020
Participación de las jornadas sobre Sostenibilidad Urbana y la Post Pandemia “Nuevos desafíos y oportunidades para las ciudades”, organizado por Mercociudades con el apoyo de ONU HÁBITAT, CEPAL, FLACSO, Resilient Cities Network, Fundación AVINA y Asociación IVY.	2020
Participación e intervención en el “Foro para la Estrategia latinoamericana hacia la acción climática”, una sesión política de alto nivel para la elaboración de la Estrategia para la agenda climática en Latinoamérica, organizado por Mercociudades, CGLU, UCCI, ICLEI, FLACMA, AL-Las y CGMCE	2020

Fuente: elaboración propia en base a sitios varios: sitios oficiales de redes tales como Mercociudades, CGLU, ACNUR y diario ABCHoy.

En lo que se refiere a las estrategias unilaterales, durante el año 2020, uno de los hechos más destacados que distinguió a Tandil fue la puesta en marcha de la Agencia de Cooperación e Inversiones, una entidad público-privada impulsada de manera conjunta, por el municipio y la UNICEN, en el marco del Acuerdo del Bicentenario²¹, que busca contribuir a la expansión e internacionalización de la economía regional y local y fortalecer las inversiones productivas en el territorio, promoviendo el espíritu empresarial, la innovación y la competitividad²². Desde el Acuerdo del Bicentenario también se le dio impulso al proyecto Marca Tandil, una estrategia de marketing territorial de proyección nacional e internacional de la ciudad que, en la actualidad, se encuentra en etapas preliminares de desarrollo²³.

En el transcurso de 2021, a su vez, con el retorno parcial de algunas actividades presenciales, el municipio participó de la ronda de negocios de empresarios e instituciones tandilenses con los Embajadores de Kuwait y Egipto; recibiendo a estos representantes y articulando reuniones con una veintena de empresas e instituciones tandilenses que plantearon la posibilidad de hacer negocios y establecer acuerdos de financiación para futuros proyectos con dichos países²⁴. También realizó reuniones virtuales con representantes extranjeros de distintos países como, por ejemplo, con el Embajador de China en Argentina²⁵.

De esta manera, Tandil, contando con un recorrido y trayectorias destacadas de internacionalización en su haber, evidenció un activismo diversificado durante la pandemia, período en el cual, si bien sus relaciones multilaterales y la presidencia de Mercociudades, resultaron lo más significativo en la jerarquización de su agenda de relaciones internacionales, también pudo mostrar un nivel de actividad no desdeñable en materia de acción unilateral.

²¹ El Acuerdo del Bicentenario (ACB) fue suscripto en el año 2018 a partir de una alianza estratégica entre el Municipio, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, las fuerzas políticas con presencia legislativa en el Concejo Deliberante y un amplio conjunto de instituciones que representan a los distintos sectores de la ciudad. A partir de este acuerdo, se impulsó la conformación de un espacio plural, participativo y diverso de pensamiento, planificación y acción, destinado a diseñar las políticas públicas que se concretarán en los próximos años, rumbo a la celebración del 200 aniversario de la ciudad de Tandil en 2023.

²² Se pone en marcha la Agencia de Cooperación e Inversiones en Tandil (18 de noviembre de 2020). *Periódico El Marplatense*. Recuperado de: <https://elmarplatense.com/2020/11/18/se-pone-en-marcha-la-agencia-de-cooperacion-e-inversiones-en-tandil/>

²³ Avanzan con el proyecto para generar la "Marca Tandil" (12 de marzo de 2021). *La Voz de Tandil*. Recuperado de: <https://www.lavozdetandil.com.ar/2021/03/12/avanzan-con-el-proyecto-para-generar-la-marca-tandil->; Se lanza el primer relevamiento de "Marca Tandil" (23 de septiembre 2021). *Diario Nueva Era*. Disponible en: <https://www.nuevaera.ar/nota-se-lanza-el-primer-relevamiento-de-marca-tandil-36643>

²⁴ Culminó la visita de los embajadores de Egipto y Kuwait (18 septiembre 2021). *Eldiariodetandil*. Recuperado de: <https://eldiariodetandil.com/2021/09/18/culmino-la-visita-de-los-embajadores-de-egipto-y-kuwait>

²⁵ El intendente Lunghi se reunió con el embajador de China en Argentina (1 de julio de 2021). *Diario El Eco*. Recuperado de: <https://www.eleco.com.ar/la-ciudad/el-intendente-lunghi-se-reunio-con-el-embajador-de-china-en-argentina>

Conclusiones

En este trabajo, de naturaleza exploratoria, se ha presentado un primer acercamiento a la evolución de la agenda de las relaciones internacionales de los gobiernos locales del interior bonaerense en tiempos pandémicos. El estudio se enfrentó con el reto que significa la ausencia de investigaciones científicas generadas en dicha coyuntura sobre la internacionalización de los municipios argentinos, aspecto que reclama un aporte de la academia y del campo disciplinar específico, en función de la gravitación creciente de estos actores en la agenda de las relaciones internacionales contemporáneas.

El análisis de las experiencias bonaerenses de Pergamino y Tandil habilitan algunas conclusiones: a) ambos municipios se sirvieron de su trayectoria de internacionalización, logrando no sólo sostener una agenda activa en este plano, sino también, incluyendo las relaciones internacionales como parte de la actuación local para enfrentar la crisis; b) la coyuntura exigió readaptaciones y esfuerzos de creatividad en la gobernanza local siendo el aprovechamiento de la digitalización y virtualizaciones de muchas de las dimensiones de la gestión pública el elemento más destacable; c) en algunos casos, este último aspecto potenció y elevó los niveles de participación en encuentros bilaterales o espacios multilaterales otrora limitados por costos elevados de desplazamientos físicos; d) dentro de la tipología de estrategias en la que se materializa la política internacional subnacional, mientras Pergamino se recostó más en sus políticas unilaterales de comercio exterior, Tandil mantuvo una performance más integral y diversificada, con énfasis en sus relaciones multilaterales, a través de la participación (y liderazgo institucional) en redes de ciudades.

Ahora bien, la investigación también nos enfrenta a la oportunidad de abrir nuevos interrogantes en la temática. Por un lado, la necesidad de avanzar en la comparabilidad de la performance internacional entre actores municipales con trayectorias previas disímiles, conduce a preguntarse si significó el contexto de pandemia una oportunidad real para aquellos municipios sin previa experiencia en este campo de acción. Del mismo modo, con la intención de trascender la caracterización sobre las modalidades y herramientas empleadas en sus relaciones internacionales, la pregunta emergente es ¿De qué manera estas estrategias impactaron en la gestión local de respuesta o prevención durante la crisis sanitaria? ¿O cómo sirvieron a las políticas transversales de la gestión pública local? Estos, entre otros, constituyen tópicos de la agenda de investigación futura.

Bibliografía

Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades y Observatorio de Cooperación Descentralizada (AL-LAS y OCD) (2020). Relatoría del 2º Webinar de Cooperación Descentralizada y Covid-19. El papel de la acción internacional de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada ante la crisis activada por el covid-19. Recuperado de: <https://proyectoallas.net/2020/05/05/el-papel-de-la-accion-internacional-de-los-gobiernos-locales-y-la-cooperacion-descentralizada-ante-la-crisis-activada-por-el-covid19/>

Álvarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone, N. (2019). *América Latina global: estudios regionales sobre paradiplomacia*. Tres de Febrero, Argentina: EDUNTREF.

Batista, S., Jakobsen, K. y Evangelista, A. (2008). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Montevideo, Uruguay: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Blas, M. M. (2017). *Estrategias públicas turísticas a escala municipal. El caso de Tandil: 2002-2012*. (Tesis de Licenciatura en Turismo, Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN). Tandil, Argentina.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: UNCHS, Santillana S. S. Taurus.

Calvento, M. (2020) (Comp.). *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el Interior de la provincia de Buenos Aires*. Tandil, Argentina: CEIPIL-UNICEN.

Calvento, M. (2016a) (Comp.). *Gestión y política internacional subnacional. El caso de los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires*. Tandil, Argentina: CEIPIL-ANPCyT.

Calvento, M. (2016b). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Revista Desafíos*, 28 (1), pp. 295-332. Doi: [dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07](https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07)

Calvento, M. y Carcedo, J. F. (2016). Capítulo III: El Índice de Participación Internacional y la trayectoria internacional de los municipios intermedios. En Calvento, M. (2016a) (Comp.): *Gestión y política internacional subnacional. El caso de los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires*. Tandil, Argentina: CEIPIL-ANPCyT. Páginas 71-97.

Calvento, M. (2012). *La participación internacional de los estados subnacionales. El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la Provincia de Buenos Aires*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Escuela de Política y Gobierno. UNSAM. CABA, Argentina.

Carignani Sardoy, C. (2017). *Política Internacional Subnacional en Argentina (2000-2015)*. Tesis de Grado. Escuela de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador. CABA. Argentina.

Castro, L. y Saslavsky, D. (2009). *Cazadores de Mercados. Comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas*. Buenos Aires: CIPPEC.

Cities for Global Health. Sitio Oficial: <https://www.citiesforglobalhealth.org/>

Colacrai, M. (2013). El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco.... *Revista de Integración y Cooperación internacional*, 14, 4-20. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11336/15308>

Consejo Federal de Inversiones [CFI] (2017). Programa Municipios Internacionales de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/pmi-informe-final.pdf>

Cravacuore, D. (2015). Las redes de ciudades en Argentina. *Revista TEACS*, 7, (16), pp. 11-31.

Duchacek, I. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*. London: Westview Press.

Eldiariodetandil (2021). Culminó la visita de los embajadores de Egipto y Kuwait. 18 de noviembre. Recuperado de: <https://eldiariodetandil.com/2021/09/18/culmino-la-visita-de-los-embajadores-de-egipto-y-kuwait>

El Eco (2021). El intendente Lunghi se reunió con el embajador de China en Argentina. 1 de julio. Recuperado de: <https://www.eleco.com.ar/la-ciudad/el-intendente-lunghi-se-reunio-con-el-embajador-de-china-en-argentina>

El Marplatense (2020) Se pone en marcha la Agencia de Cooperación e Inversiones en Tandil. 18 de noviembre. Recuperado de: <https://elmarplatense.com/2020/11/18/se-pone-en-marcha-la-agencia-de-cooperacion-e-inversiones-en-tandil/>

El Tiempo (2020). Comercio Exterior lanzó su página web oficial. 18 de noviembre. Recuperado de: <http://www.eltiempodepergamino.com.ar/12226-generales-comercio-exterior-lanzo-su-pagina-web-oficial>

Hidalgo, E. (2021). La cooperación subnacional entre Argentina y China. Página 12, 12/4/2021. Recuperado de: https://www.clarin.com/opinion/diplomacia-nuevos-marcos-cooperacion-internacional_0_-ELY87ctY.html

INDEC (2010): Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Buenos Aires [en línea]. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoNacional-3-7-Censo-2010>

Juste, S. (2020). COVID-19: Paradiplomacia y gestión de crisis. *Equilibrium Global*, 10/6/2020. Recuperado de: <https://equilibriumglobal.com/covid-19-paradiplomacia-y-gestion-de-crisis/>

La OPINIONonline (2021). Convocan a que las empresas pergaminenses se sumen a los nuevos programas de exportación. 30 de enero. Recuperado de: <https://laopinionpergamino.com.ar/nota/-48534/2021/01/convocan-a-que-las-empresas-pergaminenses-se-sumen-a-los-nuevos-programas-de-exportacion>

La OPINIONonline (2020). Pergamino será partícipe del Foro Mundial de Ciudades y Plataformas Logísticas. 3 de diciembre. Recuperado de: <https://laopinionpergamino.com.ar/nota/-46566/2020/12/pergamino-sera-participe-del-foro-mundial-de-ciudades-y-plataformas-logisticas>.

La Voz de Tandil (2021). Avanzan con el proyecto para generar la "Marca Tandil". 12 de marzo. Recuperado de: <https://www.lavozdetandil.com.ar/2021/03/12/avanzan-con-el-proyecto-para-generar-la-marca-tandil->

La Voz de Tandil (2020). Cumbre de Mercociudades se realizará virtualmente con sistema desarrollado en Tandil. 24 de noviembre. Recuperado de: <https://www.lavozdetandil.com.ar/2020/11/24/cumbre-de-mercociudades-se-realizara-virtualmente-con-sistema-desarrollado-en-tandil>

Maira, L. (2010) (Ed.): *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Manzano, F. y Velázquez, G. (2015). La evolución de las ciudades intermedias en la Argentina. En *Revista GEO UERJ*. Año: 2015. Pp. 258 – 282. Río de Janeiro.

Marcovitch, J. e Dallari, P. (2014). *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo.

Mercociudades. Mercociudades responde al Covid-19. Sitio oficial: <https://mercociudades.org/covid-19/>

Michelmann, H. & Soldatos, P., (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.

Municipio de Pergamino (2018). Perfil General del Municipio de Pergamino – Argentina. Recuperado de: <https://www.pergamino.gob.ar/wp-content/uploads/2019/07/PERFIL-PERGAMINO-PRODUCCION-2018.pdf>

Municipio de Pergamino (2011). Plan Estratégico Pergamino: nos encontramos para crecer. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Estrategico-Pergamino.pdf>

Municipio de Pergamino. Sitio Web oficial: <https://www.pergamino.gob.ar/>

Municipio de Tandil. Sitio Web Oficial: <https://www.tandil.gov.ar>

Mutti, A. I. (2018). *La política internacional de los actores subnacionales. El Municipio de Tandil como estudio de caso (2003 – 2015)*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Humanas. Tandil, Argentina.

Nueva Era (2021a). Se lanza el primer relevamiento de "Marca Tandil". 23 de noviembre. Recuperado de: <https://www.nuevaera.ar/nota-se-lanza-el-primer-relevamiento-de-marca-tandil-36643>

Nueva Era (2021b). Mercociudades: Tandil organiza ronda comercial. 4 de noviembre. Recuperado de: <https://www.nuevaera.ar/nota-mercociudades-tandil-organiza-ronda-comercial-36365>

Oddone, N. (2021). La para-diplomacia y los nuevos marcos de la cooperación internacional. *Clarín*, 19 de junio. Recuperado de: https://www.clarin.com/opinion/diplomacia-nuevos-marcos-cooperacion-internacional_0_-ELY87ctY.html

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020). *Documento de políticas: La COVID-19 en un mundo urbano*. Julio de 2020. Recuperado de: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19_in_an_urban_world_spanish.pdf

Pontis (2012). Las áreas internacionales de los municipios argentinos. Disponible en: <http://pontisweb.blogspot.com.ar/2012/03/les-presentamos-los-resultados-de.html>

Prado Figueredo, D. (2018). A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Revista Carta Internacional*, 13 (3), pp. 137-168.

Romero, M. (2004). Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada. Ilustre. Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona. Valparaíso.

Salomón, M. (2007). La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores. En 1º Encontro Nacional da ABRI Política Externa. Brasília (DF), de 25 a 27 de julho de 2007.

Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales [SREI] (2015). *Buenos Aires al Mundo*. Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología. Comunicación Institucional.

Schiavon, J. (2020). La evolución de la Paradiplomacia en México (1980-2020). *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* 4, (1), pp. 22-35. Recuperado de: <https://www.museovirtualug.org/post/c%C3%B3mo-ha-evolucionado-la-paradiplomacia-en-m%C3%A9xico-1980-2020>

Vigevani, T. (2004). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. *Revista Integración y Comercio*, 21, pp. 27-46.

Zapata Garesché, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Cómo citar

NICOLAO, J., CALVENTO, M. y PIERSANTI, A. (2022). Pandemia y gobiernos locales en el interior de la provincia de Buenos Aires: el reimpulso internacionalizador. <i>Revista Integración y Cooperación Internacional</i> , 34 (ene-jun), 24-48

Comentario

**ARGENTINA, CHILE Y UN ACUERDO DE ÚLTIMA
GENERACIÓN**

Nicolás Nieto*

Irene Sacco**

Resumen

Desde mayo de 2019, momento de la entrada en vigencia del Sexagésimo Primer Protocolo Adicional entre Argentina y Chile, importantes cambios políticos-institucionales han acontecido en los ámbitos domésticos y a nivel mundial. La reciente vigencia del acuerdo y la actual retracción global del comercio hacen que los datos en materia de exportación e importación no hayan experimentado variaciones importantes. En este artículo se analiza el desarrollo de la negociación del acuerdo; sus capítulos más relevantes; los datos arrojados por las estadísticas oficiales de Argentina y Chile. Hacia el final, se trazan algunas ideas para avanzar en las instancias del acuerdo.

Palabras claves: Argentina, Chile, acuerdo comercial, acuerdos de nueva generación.

ARGENTINA, CHILE AND A NEW-GENERATION AGREEMENT

Abstract

Since May 2019, when the 61st Additional Protocol between Argentina and Chile came into force, important political-institutional changes have taken place at the domestic and global level. The recent validity of the agreement and the current global retraction of trade mean that the data on exports and imports have not experienced significant variations. This article analyzes the development of the negotiation of the agreement; its most relevant chapters; the data produced by the statistics of Argentina and Chile. Towards the end, some ideas are outlined to advance in some instances of the agreement.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Rosario (UNR). Integrante de la Cátedra Libre de Chile (UNR). Analista de Comercio Exterior y Desarrollo Productivo en Grupo Rambla (Arroyo Seco, Santa Fe). Rosario, Argentina. Correo Electrónico: nicolas.nadin.nieto@gmail.com. ORCID: 0000-0003-1668-6505.

** Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Integrante de la Cátedra Libre de Chile (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre Finanzas Internacionales (Instituto de Investigaciones FCPOLIT-UNR). Asistente Profesional en la Secretaría de Cooperación Internacional e Integración Regional (Provincia de Santa Fe). Rosario, Argentina. Correo electrónico: irenesacco88@gmail.com. ORCID: 0000-0002-2056-0481.

Key words: Argentina, Chile, trade agreement, new generation agreements

TRABAJO RECIBIDO: 14/10/2021 - TRABAJO ACEPTADO: 10/11/2021

Introducción

Movilizaciones ciudadanas, elecciones, cambios de gobiernos y una pandemia. Los dos años de existencia que cumplió el último acuerdo comercial signado entre Argentina y Chile, fueron todo menos aburridos. Desde su entrada en vigencia, acontecimientos tan particulares como relevantes sobrevinieron y marcaron el contexto nacional, regional e internacional de los actores, obligándolos a actuar en consecuencia.

En el presente artículo se intenta analizar no sólo el tratado a través de sus capítulos, sino también el impacto que tuvo en la relación comercial y el contexto donde se desarrolló su proceso de negociación. De esta manera, el objetivo que se propone es develar si este último, con sus particularidades, ha logrado profundizar el vínculo en términos nominales y de valor agregado pese al escenario en el cual le tocó desarrollarse.

Para ello, el recorrido inicia desde un nivel más general hacia uno más específico, comenzando por describir el contexto internacional, regional y nacional en el cual interactuaron Argentina y Chile. Seguidamente, se detallan los apartados más importantes del tratado comercial, destacando aquellas que resultaron más innovadoras. A continuación, se presentan datos con respecto al desempeño comercial que ambos países signatarios tuvieron previa y subsiguientemente al acuerdo. Por último, se realiza un análisis sobre el escenario posterior, donde se intenta contextualizar los números presentados en el apartado anterior y destacar aspectos más allá de lo netamente cuantitativo.

Contexto internacional: la pandemia

La celeridad con la cual se expandió el nuevo coronavirus por el mundo hizo que toda cuestión más allá de la situación sanitaria quedara relegada a un segundo plano. Pese a la divergencia de las estrategias emprendidas por las diferentes naciones, las consecuencias económicas fueron implacables. En cuestión de meses, la enfermedad detectada por primera vez en la ciudad de Wuhan logró dar la vuelta al mundo. Lo precipitado de la situación obligó a ensayar medidas poco planificadas. Nuestra civilización caía presa de la globalización que supo erigir.

Lo disruptivo de la situación se manifestó a través del parate al cual debió someterse la economía mundial con el propósito de disminuir la circulación del virus. Ciudades otrora repletas de gente y de tráfico ajetreado se transformaron en desiertos de concreto. La naturaleza retomó el control de lo que históricamente le ha pertenecido (al menos momentáneamente). No obstante, el nuevo coronavirus más que interrumpir las propias dinámicas del orden político-económico liberal, no hizo más que acelerarlas. Como sostienen los autores Actis y Creus, “la pandemia no fue tanto la causa que puso al mundo patas para arriba, sino más bien el gatillo” (Actis & Creus, 2020, 273).

El crecimiento anémico de la economía global, la desigualdad acuciante y grosera en la distribución de la riqueza, la desilusión de clase media en los países desarrollados con respecto al desempeño de la economía, la crisis de las democracias liberales producto de la exigua credibilidad de los partidos políticos tradicionales frente

a la ciudadanía; son procesos de los cuales se tenía conocimiento pero que son difíciles de abordar por la complejidad que implican. La pandemia no hizo más que revelarlos de una manera brusca. Las potencias occidentales, otrora paladines del desarrollo, ven con recelo como el centro del dinamismo económico mundial se traslada con rapidez al pacífico. Asia, y principalmente China, ya no sólo provee mano de obra barata. La innovación dejó de ser algo monopolizado por Europa y Estados Unidos (EEUU). A esto debe sumarse el acelerado cambio tecnológico que obliga a numerosos sectores de la sociedad a innovarse o quedar relegados.

Frente a este escenario, la ciudadanía en occidente está enojada. Se siente defraudada por las consecuencias de una globalización que sus gobiernos no dudaron en promover. El estándar de vida que supieron alcanzar en las últimas décadas comienza a verse amenazado frente a una economía mundial cada vez más integrada, pero en muchas ocasiones despiadada. Atender este malestar se torna sumamente necesario para las autoridades occidentales si no quieren tensar aún más la delicada relación con su electorado. Una representatividad endeble anima las pasiones, ahonda las diferencias y promueve las posiciones extremas. El hecho que hayan aparecido figuras o partidos contra la globalización que buscan en el inmigrante un chivo expiatorio para expiar culpas, no hace más que demostrarlo.

Contexto nacional: cambio de gobierno y movilización ciudadana

En lo que se refiere a Chile, la irrupción de las movilizaciones de octubre y noviembre de 2019 en las calles de Santiago hizo tambalear los propios cimientos de toda la sociedad chilena. La clase gobernante, acusada por los partícipes de haberse desentendido de los intereses y problemas de la ciudadanía, tiene la ardua tarea de recomponer los lazos con una sociedad desilusionada con los partidos políticos tradicionales chilenos.

El proceso tomó tamaña trascendencia que terminó con la constitución chilena de 1980. A mediados de mayo del presente año, se eligieron a quienes conformarán la Convención Constituyente. La misma, está conformada por igual cantidad de hombres y mujeres (algo inédito en el mundo) y con la participación de representantes de pueblos originarios (históricamente relegados por el establishment político chileno). Además, se realizaron las primeras elecciones de gobernadores regionales del país, cargos que reemplazaron a los intendentes regionales quienes históricamente eran designados por el poder ejecutivo de turno en Santiago. Esto último se entiende dentro de un proceso de descentralización del Estado nacional chileno, donde se intenta otorgar mayores atribuciones a las regiones como divisiones territoriales.

De esta manera, 2021 es el año que marca el inicio de una nueva era en Chile. Deberá transitar un período de grandes transformaciones tendientes a remediar las consecuencias del modelo neoliberal. Atendiendo la gran desigualdad y el desentendimiento del Estado con los servicios sociales básicos (principales responsables de las movilizaciones de 2019).

En Argentina, las elecciones generales de 2019 marcaron el regreso de la coalición de gobierno del “Frente de Todos”, alianza rival del entonces presidente Mauricio Macri y que aglutinó a amplios sectores del peronismo (destacándose el

kirchnerismo entre ellos). En un país acostumbrado a la carencia de políticas públicas a largo plazo, todo cambio de gobierno despierta una gran expectativa e incertidumbre. Castigada por la recesión económica de los últimos años y acorralada por las obligaciones de una deuda externa que creció durante la administración macrista, el nuevo mandatario Alberto Fernández se enfrentó a una economía deprimida, con inflación endémica, déficit fiscal persistente y crecimiento de la pobreza. El desencadenamiento de la pandemia en 2020 encontró a Argentina en una posición comprometida, lo que profundizó aún más su aguda crisis económica.

Escenario regional y bilateral.

En cuanto al ámbito regional, merece un detenido análisis de unos años anteriores al momento contemporáneo. El triunfo de Mauricio Macri en Argentina en 2015 marcaría el inicio de una serie de derrotas de gobiernos de centro izquierda en Sudamérica. La destitución de Dilma Rousseff en Brasil en 2016 (que conduciría a la victoria de Jair Bolsonaro), el regreso al poder en 2018 de Sebastián Piñera en Chile y la retirada de Evo Morales de la presidencia boliviana, tras ser obligado a renunciar por el golpe militar de 2019, son testigos de todo ello. Estos acontecimientos marcaron el arribo de gobiernos de signos opuestos y fuertemente críticos a sus antecesores.

Con respecto a las relaciones exteriores, la llegada de Mauricio Macri a la Casa Rosada representó un punto de inflexión en Argentina. Afín a políticas aperturistas que promuevan el comercio internacional con otros países, el mandatario priorizó la firma de acuerdos comerciales como un capítulo importante dentro su gestión. La promoción de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre el Mercosur y la Unión Europea, donde Argentina pasó de tener una posición defensiva a transformarse en su principal promotor, es un ejemplo de ello. En coincidencia con lo anterior, la conclusión de un nuevo acuerdo comercial con Chile se convirtió rápidamente en un objetivo a cumplir. Además, la coincidencia político ideológica y la relación personal que unía a Mauricio Macri y Sebastián Piñera, no hizo más que facilitar el proceso de negociación y su posterior aprobación.

No obstante, como se mencionó anteriormente, este escenario se vio interrumpido con la llegada de Alberto Fernández a la presidencia argentina. Es más, el vínculo con su par chileno, Sebastián Piñera, se vio truncado incluso antes de que arribara a la Casa Rosada, cuando criticó el accionar de este último frente a las masivas movilizaciones de finales de 2019. A esto debe sumarse las comparaciones que realizó sobre la situación sanitaria argentina y chilena durante los primeros meses de la actual pandemia, cuando aseguró que el desempeño de las políticas públicas argentinas fue mejor. Estas palabras no tuvieron una buena recepción en los pasillos de La Moneda y provocaron airadas idas y venidas entre las Cancillerías en Santiago y Buenos Aires. Pese a los esfuerzos diplomáticos de ambos lados por encauzar la relación personal entre los dirigentes, la misma nunca trascendió lo ceremonial y protocolar.

Sin embargo, la relación bilateral se vio poco afectada en términos generales. A pesar de la existencia de lo que se podrían considerar algunos malos entendidos, los gobiernos de ambos países continuaron llevando a cabo encuentros y firmando acuerdos. Esto se explica debido a que el vínculo interestatal ha llegado a un punto de coordinación gracias a que ambos Estados lograron erigir un andamiaje institucional

capaz de sortear posibles altercados entre presidentes o continuos cambios de gobierno. Esto último pudo apreciarse a principios de septiembre del corriente año, luego de que Piñera declarara la ampliación de la plataforma continental chilena en aguas próximas a la Antártida. La veracidad o no de los argumentos esgrimidos desde Santiago para emprender la decisión exceden los fines de este artículo. Lo mismo puede decirse de los motivos que llevaron al presidente chileno a hacer esto, aunque se cree que la derrota electoral de su partido en las recientes elecciones, así como el deterioro de su imagen tienen una fuerte relación. Lo importante aquí es que pese a la controversia que se originó entre los gobiernos, ambas partes priorizaron el respeto al tratado de 1984 y se comprometieron a resolverla a través del diálogo.

Lo antes expuesto se torna aún más relevante al identificar la metodología de *círculos concéntricos* elaborada por Miryam Colacrai “que comprenden a los diversos actores que desarrollan acciones en el amplio campo de la política exterior”, desde la diplomacia tradicional, el vínculo subnacional (o paradiplomático), los Comités de Integración (espacios transregionales), hasta el “espacio construido por la clase política, o parte de ella” en referencia al vínculo entre partidos políticos y sus líderes (Colacrai, 2015, 8).

Para arribar a esta etapa, Argentina y Chile debieron transitar un proceso gradual, no exento de sobresaltos, que se inauguró con la vuelta a la democracia en el cono sur y el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Durante el mismo, ambos actores fueron capaces de cambiar paulatinamente la percepción que tenían sobre su vecino y acordar incluso en áreas donde se ven implicados intereses vitales. De no haber existido este cambio, la cooperación se hubiera tornado sumamente difícil de concretar (Nieto, 2019, 68). Lo anterior toma aún mayor relevancia si se recuerda que hace poco más de cuarenta años, desacuerdos fronterizos en torno al Canal de Beagle casi precipitan un conflicto armado abierto entre los Estados.

Un acuerdo última generación

En el marco de la VIII Reunión Binacional de Ministros y la VI Reunión de Intendentes y Gobernadores de la frontera común celebrada los días 15 y 16 de diciembre de 2016 en la ciudad de Buenos Aires, Argentina y Chile acordaron maximizar el potencial de la relación en materia económica y comercial entre ambos países. Esto se buscó a través de la negociación de un acuerdo comercial que permitiese avanzar en la integración bilateral, estimular las inversiones, fortalecer las cadenas de valor entre ambas partes y promover los mercados para ambos países.

El comunicado final de la reunión binacional de ministros señalaba que la negociación se iniciaría “a la brevedad con la intención de concluir durante el año 2017, incluirá entre otras disciplinas: compras públicas, facilitación de comercio, coherencia regulatoria, política de competencia, servicios, inversiones, comercio electrónico y cooperación” (Declaración VIII Reunión Binacional de Ministros de Argentina y Chile, 2016).

Las partes decidieron profundizar y extender el marco jurídico bilateral del Acuerdo de Complementación Económica N° 16 del año 1991. Éste se había suscripto en un contexto de armonización del capital/trabajo y de apertura del comercio exterior

en el que se encontraban empeñados los gobiernos de Miguel Patricio Aylwin en Chile y de Carlos Ménem en Argentina. Entendimiento que era compatible con los propósitos de libre comercio del entonces Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Era, finalmente, un acuerdo de 16 capítulos con 32 artículos.

El resultado de ese acuerdo era menos complejo como los mismos intercambios lo eran en las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, la sofisticación del comercio y la rápida propagación de nuevos formatos comerciales se desacoplaron de la letra del instrumento jurídico. Empezó a intensificarse lo que Richard Baldwin denomina la brecha entre el comercio del siglo XXI y las normas comerciales del siglo XX (Baldwin, 2011).

Como fuera consignado en los apartados anteriores, durante las administraciones de Macri y Piñera se concluyó que el comercio era sustancialmente más intrincado y comprendía el nexo entre comercio-inversión-servicio que la letra del acuerdo de 1991 ya no reflejaba. Asimismo, se planteaba como un escalón más en la etapa del proceso de integración económica entre Argentina y Chile en base a dos entendimientos vigentes: el Acuerdo de Complementación Económica N° 35 MERCOSUR-Chile (ACE 35) y el Acuerdo para Evitar la Doble Tributación (en vigencia desde octubre de 2016).

Con ello, el nuevo acuerdo, se basó en estudios de las competencias y nuevas modalidades de las transformaciones en materia de comercio internacional para llegar a negociar sus 20 (veinte) capítulos y 2 (dos) anexos correspondientes a las listas concesionales de Argentina y Chile respectivamente. Cabe recordar que no se trata de un acuerdo arancelario, incluye diversas disciplinas para facilitar el comercio.

Al cabo de la V Ronda de negociaciones, que se desarrolló en la ciudad de Buenos Aires entre los días 25 y 26 de septiembre del 2017, Argentina y Chile culminaron la negociación de la letra del mencionado acuerdo, previendo que su firma no demoraría más de dos semanas luego de la revisión legal del texto.

Entre los temas más novedosos se puede destacar el capítulo 3 en materia de “Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMEs)”; el 4 que refiere a las “Medidas sanitarias y fitosanitarias”; el 7 de “Contratación Pública”. Por su parte, los capítulos 9, 10 y 11 se enfocan en “Comercio de Servicios”, “Telecomunicaciones” y “Comercio Electrónico”.

El capítulo 13 sobre “Comercio y Medio Ambiente” sienta las bases para promover políticas comerciales y ambientales que se apoyen mutuamente. Establece la refuncionalización de las instancias bilaterales existentes a partir del Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre Medio Ambiente de 1991 como espacio para las negociaciones políticas y prácticas para mejorar los niveles de protección ambiental.

Mientras el capítulo 14 introduce que las “Partes reconocen la importancia de la incorporación de la perspectiva de género en la promoción de un crecimiento económico inclusivo y el rol clave que las políticas de género pueden desempeñar en la consecución de un mayor desarrollo sostenible” (Sexagésimo Primer Protocolo Adicional, 2017, Capítulo 14).

La letra final del documento pasó a la revisión y procedimiento interno de ratificación de los países firmantes. En diciembre de 2018, la Cámara de Diputados de la República Argentina sancionó el proyecto de ley mediante el cual se aprobó el Protocolo Adicional N°61, tras contar con la aceptación de la Cámara de Senadores en el mes de octubre de ese año. En Chile, la Cámara de Diputados lo aprobó en noviembre de 2018, y en enero del 2019 entró en vigencia con el respaldo de la mayoría del Senado.

Datos cuantitativos de la relación comercial bilateral entre Argentina y Chile

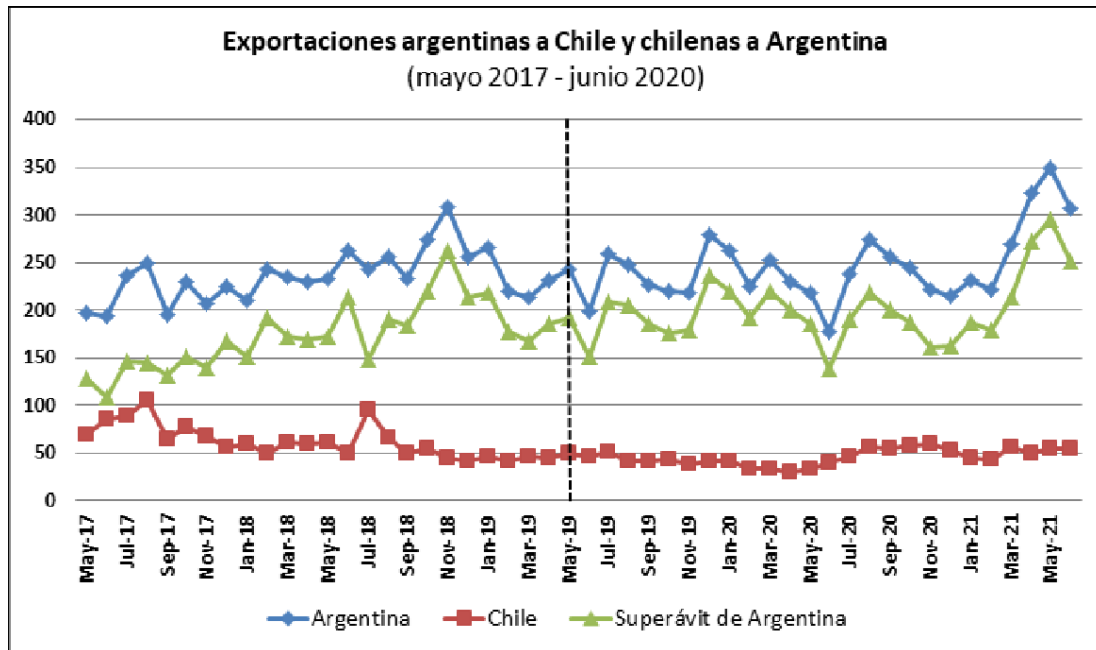
Ha pasado poco tiempo desde la entrada en vigor del acuerdo. No obstante, es posible formular algunas conclusiones si se observan los datos arrojados por el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina y el Servicio Nacional de Aduana del Gobierno de Chile

El Gráfico 1 demuestra el valor que sumaron mensualmente las exportaciones mutuas de Argentina y Chile entre mayo de 2017 y junio del 2020. El mismo denota como - pese a la entrada en vigor del nuevo acuerdo en mayo de 2019 - las exportaciones no sufrieron un cambio notorio.

En cuanto a la Argentina, el valor de lo exportado al país vecino rondó, en términos generales, entre los 200 millones y 250 millones de dólares. Se destaca el último bimestre de 2018 y diciembre de 2019, donde se alcanzaron valores ampliamente superiores a los 250 millones. Por otra parte, las exportaciones argentinas tuvieron un muy buen desempeño en 2021, logrando superar los 300 millones de dólares. La retracción que sufrieron a partir de marzo del 2020 puede explicarse el contexto del COVID-19, rozando mínimos históricos.

En el caso chileno, se observa la gran diferencia de los valores de sus exportaciones con respecto a su contraparte. Cerca de los 50 millones de dólares, se destacan los meses entre mayo y agosto de 2018 y agosto de 2019 donde se superó holgadamente dicha cifra. Respecto al acuerdo, luego de su entrada en vigor los valores sufrieron una retracción, llegando a bajos inéditos para los tres años analizados. Con el repunte que comienza a partir de mayo de 2020, se alcanzó a superar los 50 millones aunque estuvo lejos de los números de 2018 y 2019 antes mencionados.

Gráfico 1: Exportaciones de Argentina a Chile y de Chile a Argentina



* La línea punteada indica la entrada en vigencia del acuerdo comercial

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC)

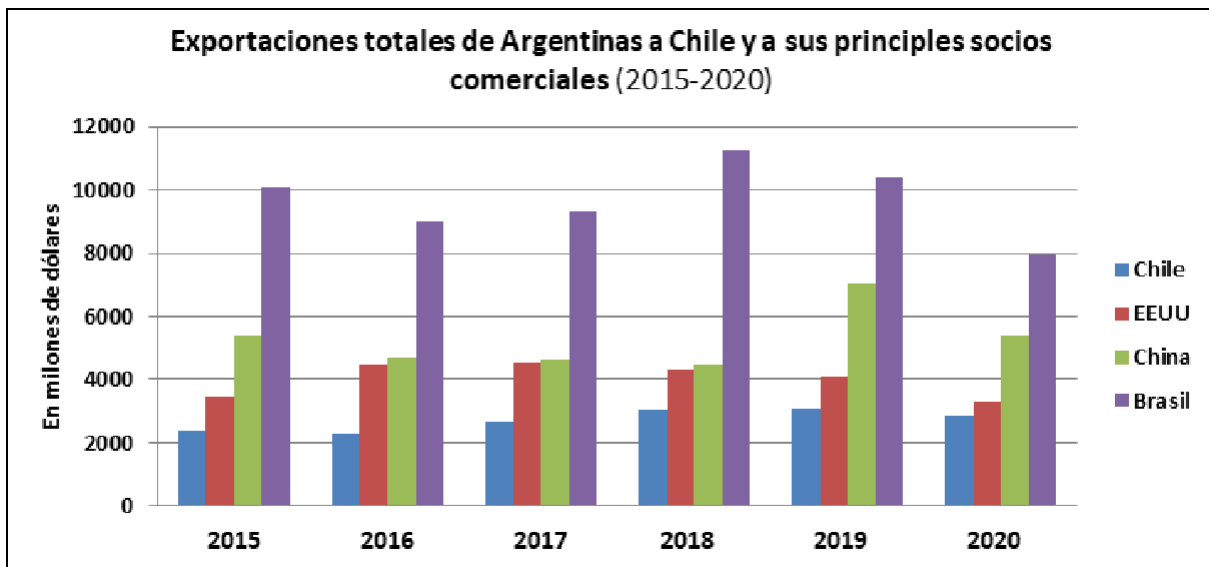
Asimismo, en el Gráfico 1 puede percibirse la gran divergencia existente entre la suma de las exportaciones argentinas y las chilenas. De esta forma, se puede detectar que en la relación comercial Argentina goza de un superávit persistente. Este último fue incrementándose paulatinamente hasta noviembre de 2018, demostrando un valor superior a los 250 millones de dólares. Esta cifra es debido a que en aquella época, como se mencionó anteriormente, las exportaciones argentinas superaron los 300 millones mientras que las chilenas no llegaron a superar los 50. En los meses posteriores, el superávit argentino se retrae a valores inferiores a los 200 millones. Luego de la entrada en vigor del último acuerdo, el mismo fluctúa entre los 150 millones y los 250 millones. Por último, es importante destacar cómo las cifras sufren una caída desde abril a junio del corriente año producto de la caída de las exportaciones argentinas y el leve repunte que sufren las chilenas. No obstante, luego de fluctuar nuevamente, en 2021 comienza a subir y rozar los 300 millones en mayo del corriente año. Por último, denota como las variaciones que sufre este indicador está fuertemente vinculado al desempeño que tuvieron las exportaciones argentinas. Esto último da cuenta nuevamente la poca fluctuación que arrojaron las exportaciones de Chile.

Al hablar sobre la relación comercial entre determinados países, es interesante observar el comportamiento que tuvieron los mismos con respecto a sus principales socios en este ámbito. Contemplar si la retracción o incremento de los valores exportados de Argentina hacia Chile y viceversa son coincidentes con las fluctuaciones que ambos tuvieron en cuanto a su comercio internacional con los demás países, puede contribuir a un análisis más convincente.

En el Gráfico 2 se muestran los montos que sumaron anualmente las exportaciones argentinas a Chile en comparación con sus principales socios comerciales: Brasil, China y EEUU. En primer lugar es notoria la diferencia entre las cifras arrojadas por las exportaciones que tuvieron destino a Brasil (principal socio comercial de Argentina) con respecto a China (su segundo socio) y más aún con Chile. De esta manera, se observa la dependencia que posee nuestro país con el gigante sudamericano, el cual en los años 2016, 2017 y 2018 duplicó las cifras acaparadas por el mercado asiático; diferencia atenuada en 2019 y 2020.

En cuanto al país trasandino, el mismo se posicionó como el cuarto destino de las exportaciones argentinas, sufriendo un leve incremento entre 2017 y 2019, para volver a retraerse en 2020. Además, es necesario remarcar que las fluctuaciones que sufrieron estas últimas (entre los 2300 millones y los 3000 millones de dólares) fueron menos notorias que la de los demás países. Se destacan los casos de Brasil (que va desde los 8000 millones y los 12000 millones) y China (entre los 4000 millones y los 7000 millones).

Gráfico 2: Exportaciones totales de Argentina a Chile y a sus principales socios comerciales



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

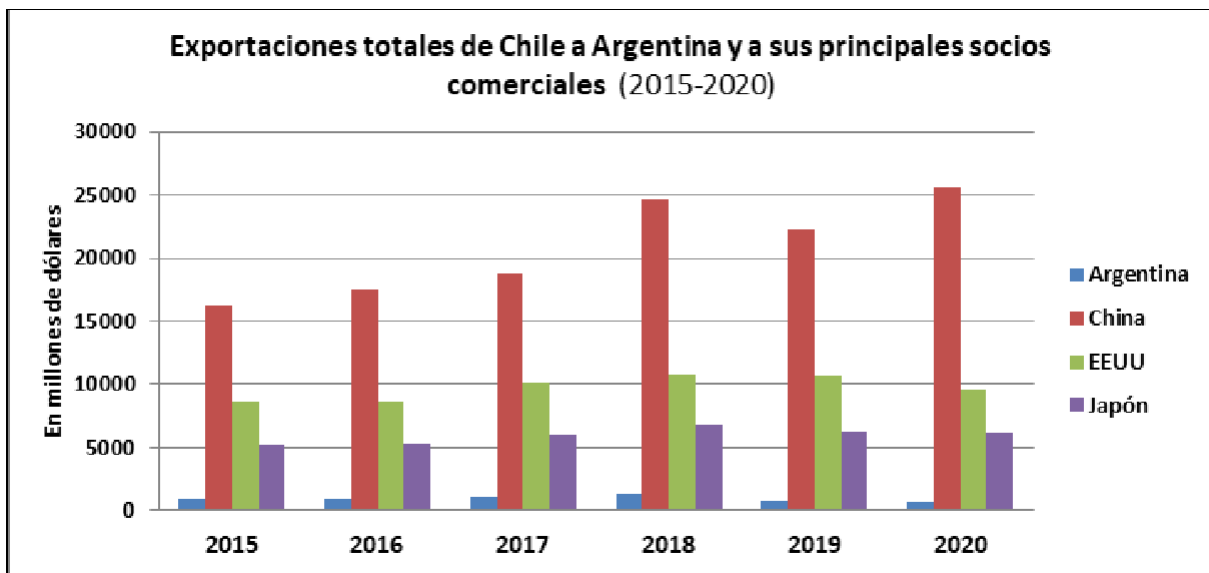
En lo que respecta a Chile, el Gráfico 3 compara las sumas anuales que arrojaron las exportaciones que tuvieron como destino a la Argentina con las que acapararon los principales socios comerciales del país vecino. En este caso, se aprecia la primacía que cobró el mercado chino en los años analizados al posicionarse cómodamente como el principal destino comercial. La misma fue aumentando paulatinamente hasta el año 2018, donde superó los 24.000 millones de dólares y duplicó los valores de las exportaciones que se dirigieron a los EEUU. Esto se mantuvo durante el año siguiente, aunque de manera más atenuada. No obstante, en 2020 se superaron los valores de 2018, logrando cifras históricas.

El mercado chino acaparó dos veces y media lo arrojado por el país

norteamericano. Tamaña dependencia es aún mayor a la de Argentina con respecto a Brasil. Es significativa la diferencia entre la suma de las exportaciones hacia Argentina en comparación con las que se destinaron a Japón (tercer socio comercial de Chile). En el primer caso no superó los 1300 millones en los seis años estudiados, destacándose sólo 2018. Las exportaciones que tuvieron como destino al país insular, se mantuvieron por arriba de los 5000 millones, llegando a más de 6700 millones en 2018.

Como se vio en el caso argentino, Chile se posiciona holgadamente como el cuarto destino de las exportaciones argentinas (por detrás de EEUU). Lo anterior no se replica en el caso chileno debido a que incluso en el año 2018 (donde el comercio con Argentina aumentó), nuestro país se posicionó como el decimotercer lugar, muy por detrás de varios países latinoamericanos (Brasil, Perú o México), europeos (Holanda o España) y asiáticos (India, Taiwán o Corea del Sur). Por un lado, esto se explica debido al carácter notoriamente deficitario que posee el vínculo comercial para Chile. Por otro lado, la existencia de tratados comerciales que el Estado chileno posee con las principales economías del mundo y la mayoría de los países latinoamericanos, permite el acceso de la producción chilena a otros mercados que, pese a la distancia geográfica, se tornan más atractivos por la capacidad de consumo de los mismos y/o la complementación económica posible entre las naciones.

Gráfico 3: Exportaciones Totales de Chile a Argentina y a sus principales socios comerciales



Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Gobierno de Chile

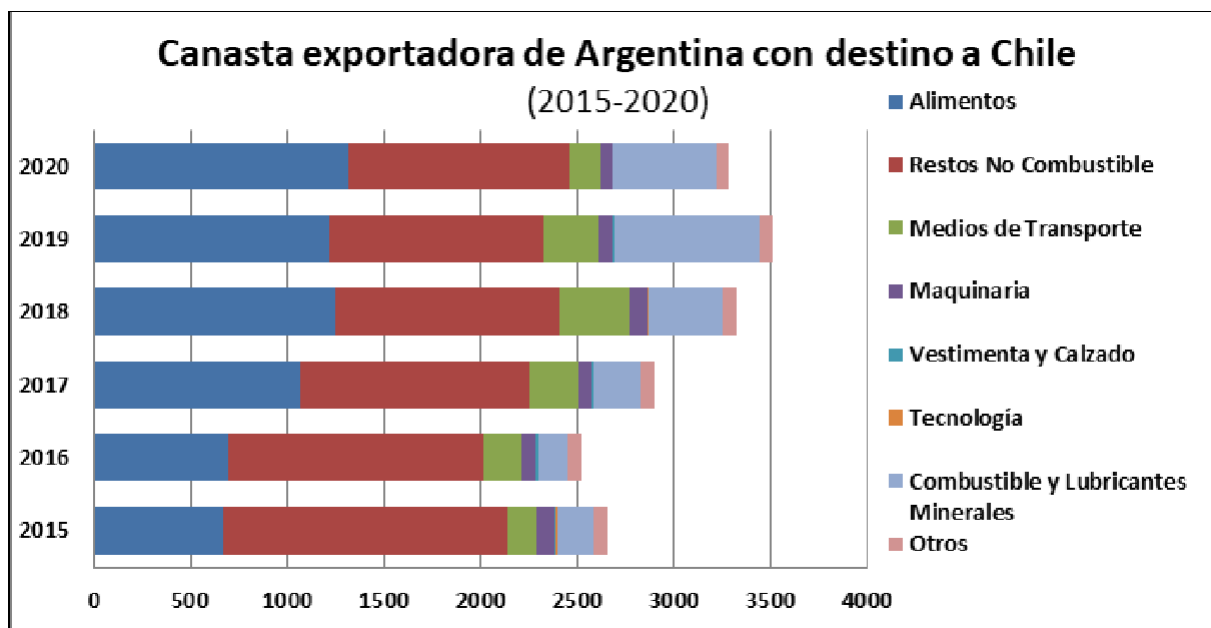
Por último, es necesario observar cómo se componen las exportaciones que ambos países destinan a su contraparte. En lo que respecta a Argentina, el Gráfico 4 demuestra los principales rubros de su canasta exportadora hacia Chile, como así también las fluctuaciones que sufrieron los mismos durante el período 2015-2020.

En primer lugar, se destaca la presencia de los alimentos, que crecieron de 668 millones de dólares en 2015 a más de 1300 millones en 2020. Seguidamente, debe

hacerse mención de los combustibles y lubricantes minerales que aumentaron desde 191 millones hasta los 751 millones en 2019. En tercer lugar, se distinguen los rubros de medios de transporte y maquinaria, que fluctúan entre 156 y 372 millones, y entre los 72 y 85 millones respectivamente. De esta forma, puede verse el crecimiento constante que tuvieron las exportaciones argentinas hacia Chile en el periodo estudiado, exceptuando el año 2016 y el retroceso que sufrieron en 2020.

Es menester destacar la diversidad de productos que nuestro país exporta al mercado chileno. La presencia de manufacturas de origen industrial (MOI), si bien es pequeña en comparación con aquellas de origen agropecuario (MOA). Para un país donde la demanda de dólares es crónica esto posee una gran trascendencia. Asimismo, si se recuerda el superávit que sostiene Argentina con respecto a Chile, puede concluirse que la relación comercial con este último es sumamente beneficiosa y la única - entre sus principales socios comerciales- que no genera un déficit en su balanza comercial.

Gráfico 4: Canasta exportadora de Argentina con destino a Chile



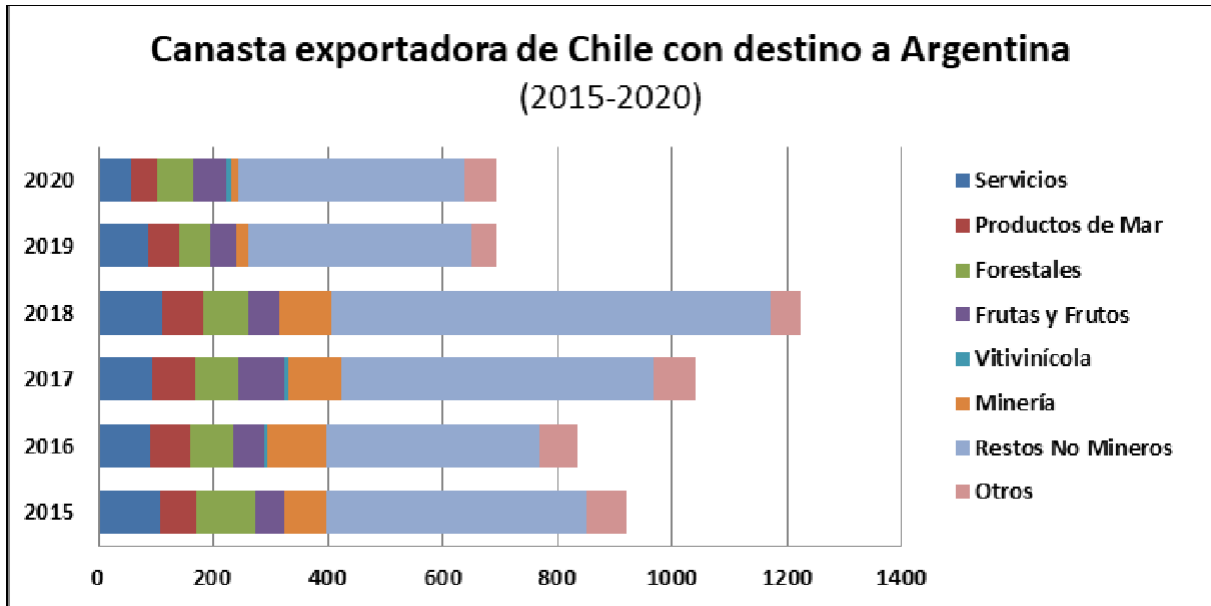
Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Gobierno de Chile

Chile presenta sus particularidades demostradas en el Gráfico 5. Las exportaciones totales con destino a Argentina representaron menos de la mitad que las argentinas que ingresaron al mercado chileno. Se destaca el año 2018, al superar los 1200 millones de dólares. No obstante, en dicho año las exportaciones argentinas superaron los 3000 millones.

Sin tener en cuenta “*restos no mineros*”, sobresalen los servicios al superar los 87 millones de dólares. En segundo lugar, se ubican los minerales superando los 70 millones de dólares pese a sufrir una fuerte retracción en 2019 y 2020. En tercer lugar, se ubica el rubro “*forestales*”. Por último, deben mencionarse los productos de mar y las frutas. Como puede apreciarse, en el caso chileno las materias primas acaparan el mayor porcentaje, seguidas por los servicios. De esta manera, lo exportado por el país vecino

no sólo arroja cifras muy inferiores a la de su contraparte, sino que se caracteriza por una menor diversificación. Finalmente, los datos recogidos demuestran cómo la pandemia no retrajo lo exportado por la nación chilena, ya que la fuerte caída se produjo en 2019.

Gráfico 5: Canasta exportadora de Chile con destino a Argentina



Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Gobierno de Chile

El escenario posterior a la vigencia del acuerdo

Sobrevino la pandemia y tras quince meses de entrada en vigor, se realizó el primer encuentro virtual para aprobar los planes de trabajo de las diversas disciplinas que abarca el acuerdo.

Así, en agosto de 2020 se formalizó la I Reunión de la Comisión Administradora Bilateral del Acuerdo Comercial entre Argentina y Chile. El apremiante contexto de pandemia propició tratar con urgencia la simplificación, modernización y armonización de los procedimientos de exportación e importación a través de la implementación de herramientas digitales como la ventanilla única de comercio exterior. Y, en este mismo orden de importancia, también se fijó una hoja de ruta atendiendo el desarrollo de la economía digital en tiempos de pandemia para impulsar el reconocimiento de la firma digital entre ambos países.

Asimismo, en esta reunión se aprobaron los mecanismos instituidos para abordar bilateralmente las “Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” (capítulo 4) y los “Obstáculos Técnicos al Comercio” (capítulo 5). Otro de los temas que enfatizaron ambas partes fue el capítulo 7 de “Contrataciones Públicas” que permitirá el acceso de proveedores de Argentina y Chile, con prioridad para las MIPyMEs, a las licitaciones públicas de ambos países.

En materia “Género y Comercio” se diseñó un programa de trabajo que se desarrollará durante los próximos dos años con el objetivo de fortalecer el rol de la mujer en el sector empresario y el de incorporar la perspectiva de género en el intercambio bilateral. Recordemos que, en el caso de Argentina, se trata del primer instrumento de comercio internacional que incluye este tema.

Uno de los temas que se acordó fue incluido por la parte negociadora de Chile. Es un formato suficientemente promocionado por el país trasandino en todos sus frentes de negociaciones. Se trató de percibir a Chile como el país de salida de las exportaciones de América Latina aprovechando la red de Tratados de Libre Comercio (TLC) que tiene este país. De hecho, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, a través del Departamento Cadenas Globales de Valor (CGV) lleva adelante diversas iniciativas para explorar encadenamientos productivos con países de la región para la generación de nuevas oportunidades de negocios. En este sentido, uno de los consensos alcanzados fue la decisión de incorporar al Acuerdo Comercial un capítulo sobre Encadenamientos Productivos.

Se puede destacar dos instancias que se deducen de este acuerdo: la puesta en funcionamiento de la eliminación del cobro del servicio de roaming y el acuerdo - dentro del sector automotor entre la Argentina y Chile- para exportar 10.000 unidades de vehículos por una suma que asciende a los 150 millones de dólares. Esta última negociación se encuentra, hasta el momento actual, aún en negociación.

Reflexiones finales

En mayo de 2019, momento de la entrada en vigencia del tratado comercial aquí analizado, pocos podían imaginar los sucesos que vendrían en los meses subsiguientes. El cambio de gobierno en Argentina del partido opositor a la administración que negoció el acuerdo. Las masivas movilizaciones que irrumpieron en Santiago y que promovieron la reforma constitucional chilena. La pandemia que puso en jaque al mundo entero. A pesar de este escenario, las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile lograron dinamismo, incluso en contextos de comunicaciones ambiguas entre Sebastián Piñera y el nuevo mandatario Alberto Fernández.

La vigencia del acuerdo es muy reciente y la retracción global del comercio - producto de los avatares del coronavirus- provocó que los datos actuales en materia de exportación e importación no presenten variaciones importantes. Sin embargo, puede decirse que para concretar un estudio más exhaustivo del impacto económico del acuerdo comercial hace falta generar mecanismo que contabilicen las nuevas disposiciones del acuerdo. Especialmente, se requiere afrontar mayores esfuerzos por parte de ambos países para cuantificar las transacciones de servicios (capítulo 9) y de comercio electrónico (capítulo 11). Con la falta de estas herramientas y sinergia de las cuentas nacionales se dificulta el análisis de los efectos que pueda llegar a tener la implementación de este instrumento.

Lo anterior también impacta en la descomposición y el examen de los encadenamientos productivos para evaluar en qué momento, bajo qué modalidad y a qué costos (si es que resulta más beneficioso) se sumará Argentina con sus economías

regionales a las cadenas de valor chilenas. En esta misma línea, es preciso configurar un esquema de consulta y mesas de negociación con los gobiernos subnacionales y el sector privado para estimar qué posibilidades hay de avanzar en asociaciones con distintos actores económicos.

Asimismo, se cree oportuno avanzar en nuevos canales de diálogo entre las Cancillerías de Argentina y Chile con los gobiernos regionales y provinciales para avanzar en iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración con el alcance que abarca las temáticas del acuerdo. El proceso de descentralización en Chile es el escenario y fundamento propicio para esto.

En definitiva, la relación comercial no cambió en términos cuantitativos tras el acuerdo. No obstante, es un hito que se enmarca en una relación bilateral institucionalizada y dinámica que tiene mucha capacidad y oportunidad para potenciarse a través de los círculos concéntricos.

Bibliografía

Actis, E. y Creus, N (2020). *La disputa por el poder global*. Rosario, Argentina. Capital Intelectual.

Acuerdo de Complementación Económica N° 16. República Argentina y República de Chile (12 de septiembre de 1996). Disponible en repositorio de ALADI: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/acuerdos/argentina/acuerdo-de-complimentaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-ace-n--16.pdf?sfvrsn=a9d9edc6_2

Baldwin, R. (2011). *21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, N. ESRD-2011-08, Organización Mundial del Comercio. Disponible: <http://dx.doi.org/10.30875/c67646a3-en>

Colacrai, M. (2016). La relación bilateral Argentina-Chile en clave política 2010-2015. Continuidades y matices con cambios de gobierno; Revista Estudios Internacionales 183 - ISSN 0716-0240. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Declaración VIII Reunión Binacional de Ministros de Argentina y Chile (16 de diciembre 2016). Disponible: http://www.sice.oas.org/TPD/ARG_CHL/12_2016_VIII_Ronda_Declaracion_s.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (IPEC) (2021). Informe Técnico del Intercambio Comercial Argentino. República Argentina. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>

Nieto, N. (2019). Argentina y Chile en la Antártida: ¿cooperación o conflicto latente? (2000-2018). Repositorio de la Universidad Nacional de Rosario. Disponible en <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/17307>

Sexagésimo Primer Protocolo Adicional (2 de noviembre de 2017). Disponible en: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/acuerdos/argentina/texto-acuerdo-de-libre-comercio-chile-argentina.pdf?sfvrsn=da8b6d7_2

Servicio Nacional de Aduana del Gobierno (2021). Estadísticas de Comercio Exterior. República de Chile. Disponible en:

<https://www.aduana.cl/aduana/site/edic/base/port/estadisticas.html?filtro=20181205220946>

Cómo citar

NIETO, N. y SACCO, I. (2022). Argentina, Chile y un acuerdo de última generación. Revista Integración y Cooperación Internacional, 34 (ene-jun), 49-64

COMENTARIO

LA DELIMITACIÓN DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL AMPLIADA: INTERESES SUPERPUESTOS DE ARGENTINA Y CHILE

Elisa Bonetto*

Resumen

El presente artículo intenta explorar aspectos relacionados con la interpretación manifestada por el gobierno de Chile frente a la incorporación al ordenamiento jurídico argentino de la plataforma continental ampliada. Esta reacción se produce después de la aceptación por parte de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas de la presentación efectuada por Argentina sobre dicho espacio marítimo, incorporada a su ordenamiento jurídico interno a través de la Ley N° 27.557/2020. En este sentido, se intenta demostrar cómo esta situación pone en discusión intereses marítimos entre ambos países.

Palabras Claves: delimitación plataforma continental ampliada - Comisión de Límites de la Plataforma Continental - intereses argentinos y chilenos.

THE DELIMITATION OF THE EXTENDED CONTINENTAL SHELF: OVERLAPPING INTERESTS OF ARGENTINA AND CHILE

Abstract

This article attempts to explore aspects related to the interpretation expressed by the Chilean government regarding the incorporation of the expanded continental shelf into the Argentine legal system. This reaction occurs after the acceptance by the United Nations Commission on the Limits of the Continental Shelf of the presentation made by Argentina on that maritime space, incorporated into its internal legal system through Law No. 27.557/2020. In this sense, an attempt is made to demonstrate how this situation brings into question maritime interests between both countries.

Key Words: Delimitation of the extended continental shelf – Commission on the Limit of the Continental Shelf – Argentine and Chilean interests.

TRABAJO RECIBIDO: 14/10/2021 - TRABAJO ACEPTADO: 22/11/2021

* Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Abogada (UAI). Jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. E-mail: e_bonetto@hotmail.com. ORCID: 0000-0002-1679-3338.

La delimitación de la Plataforma Continental argentina. Contexto.

La Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR) sancionada en 1982 y ratificada por Argentina el 1 de diciembre de 1995, es el instrumento jurídico que da nacimiento al régimen internacional del derecho de mar¹. En el marco del establecimiento de derechos y obligaciones de los Estados ribereños en las diversas zonas del mar la Convención crea, entre otras instituciones, la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC). La misma se constituye como un órgano técnico que tiene por objeto formular las recomendaciones y aprobar las presentaciones que realicen los Estados para establecer el límite exterior de sus respectivas plataformas continentales, en los casos que posean zócalos continentales ampliados. De esta manera, el Estado ribereño que se proponga establecer su límite exterior más allá de 200 millas marinas deberá, de acuerdo al artículo 4 del Anexo II de la CONVEMAR, realizar una presentación ante la CLPC lo antes posible, y en todo caso, dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigor de la Convención respecto de ese Estado.

Una vez realizada dicha presentación, la cual deberá cumplimentar los criterios establecidos en el art. 76 del mencionado instrumento, la CLPC hará recomendaciones a los Estados ribereños sobre las cuestiones relacionadas con la determinación de dichos límites. Estos últimos serán definitivos y obligatorios tomando como base tales recomendaciones.

Para abordar dicha tarea, Argentina creó en 1997 mediante Ley N° 24.815 la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) conformada por un equipo interdisciplinario y coordinado por la Dra. Frida Armas. Como resultado de su trabajo, en el año 2009, Argentina efectuó su presentación ante la CLPC. De acuerdo a la COPLA, este país se propuso como política de Estado el trazado del límite más extenso de su plataforma continental, manteniendo una continuidad del equipo de trabajo desde 1997 (COPLA, Límite Exterior de la Plataforma Continental, Resumen Ejecutivo, 2009).

De hecho, el trabajo y esfuerzo realizado por la COPLA está expresado en declaraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto argentino (s/f) entendiéndose que *“Este trabajo brindó certeza sobre la extensión geográfica de nuestros derechos de soberanía sobre los recursos del lecho y subsuelo en más de 1.782.000 km² de plataforma continental argentina más allá de las 200 millas marinas, que se suman a los aproximadamente 4.799.000 km² comprendidos entre las líneas de base y las 200 millas marinas (...)*”.

Entre los años 2012 y 2015 la CLPC analizó el trabajo presentado por la COPLA y el día 11 de marzo de 2016 aprobó por consenso las recomendaciones sobre la presentación que Argentina había realizado en 2009. De esta manera se dió por finalizado el análisis de los puntos sobre los cuales esta Comisión tiene competencia

¹ La Convención sobre Derecho del Mar fue firmada en Montego Bay (Jamaica), el 10 de diciembre de 1982, y quedó abierta a la firma hasta el 9 de diciembre de 1984. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, doce meses después de haber reunido el número requerido de 60 ratificaciones. A la fecha son partes de la Convención 168 Estados. El listado completo de países miembros se encuentra disponible en https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm *Página actualizada al 28/05/2021.*

para pronunciarse, ya que de acuerdo a su reglamento interno, no posee atribuciones para expedirse sobre presentaciones respecto a zonas sujetas a algún tipo de controversia de soberanía.

En el caso de la Presentación argentina, estaba involucrada la delimitación de la plataforma continental de las Islas Malvinas, las Islas Georgias del Sur y las Islas Sándwich del Sur, espacio donde se reconoce la existencia de una disputa de soberanía entre Argentina y Reino Unido. En el mismo sentido, la CLPC tampoco se pronunció en relación con la delimitación en el sector Antártico². Cabe mencionar que, en concordancia con la permanente defensa ante instancias internacionales de legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional, Argentina fundamentó en su presentación que "(...) estando ilegítimamente ocupadas por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, son objeto de una disputa de soberanía entre ambos países, la cual es reconocida por las Naciones Unidas y otros foros y organizaciones internacionales a través de reiterados pronunciamientos" (Gatti, 2020, pp.33).

La delimitación de la plataforma a la luz del Tratado de Paz y Amistad con Chile

Resulta oportuno destacar que la presentación argentina se ajusta tanto a la CONVEMAR como a los términos del Tratado de Paz y Amistad firmado entre la República Argentina y la República de Chile en el año 1984, instrumento jurídico según el cual se establece la delimitación definitiva entre ambos países **respecto a todas las jurisdicciones marítimas en la Zona del mar Austral**.³ En este sentido, este Tratado establece en su art. 14 que los límites señalados constituyen un confín definitivo e inmovible entre las soberanías de la República Argentina y de la República de Chile, por lo que ambos países se comprometieron a **no presentar reivindicaciones ni interpretaciones que sean incompatibles con lo establecido en dicho tratado**.

En concordancia con lo establecido en 1984, por un lado, y las recomendaciones de la CLPC, por otro, el 4 de agosto de 2020 Argentina incorpora al art. 6 de la Ley 23.968 sobre Espacios Marítimos –por Ley 27.557- el límite exterior de su plataforma continental, por unanimidad de ambas Cámaras del Congreso. Esta Ley⁴ fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 24 de agosto de ese mismo año.

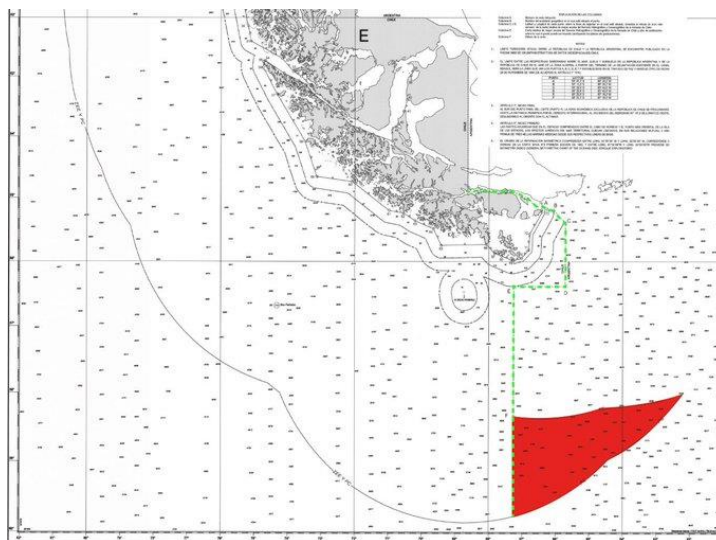
² Es importante recordar que el art. 4 del Tratado Antártico establece en su inc. 2 que "(...) Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártica, ni para crear derechos de soberanía en esta región. No se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la Antártica, ni se ampliarán las reclamaciones anteriores hechas valer, mientras el presente Tratado se halle en vigencia

³ En particular, este último acuerdo quedó plasmado tras un arduo periodo de negociaciones, generando que en 1978 los gobiernos dictatoriales de ambos países cerraran sus fronteras y movilizaran sus tropas. Pero, cabe destacar que las cuestiones limítrofes entre Argentina y Chile fueron solucionadas por medios pacíficos, a través de arbitrajes, mediación papal y tratados internacionales.

⁴ "Demárcase el límite exterior de la Plataforma Continental Argentina continental e insular, de acuerdo con los puntos de coordenadas geográficas consignados (...)", los cuales son demarcados tomando como base las Recomendaciones de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental en los términos del

En este marco, la Cancillería chilena no realizó ningún tipo de declaración o expresión pública oficial ante lo recién mencionado, pese a que alega haber enviado a la Argentina una carta. Esta última es entendida por su homónima argentina como simple manifestación de imprecisiones, pero no de objeciones de ningún tipo.

Este silencio o aquiescencia se vería interrumpido el 27 de agosto de 2021, a partir de la publicación que Chile hace en su Diario Oficial del Decreto N° 95/2021, el cual establece la modificación de las áreas jurisdiccionales marítimas nacionales desde Punta Puga a Islas Diego Ramírez, extendiendo el límite de su plataforma continental hacia el Este del meridiano 67° 16' 0. De esta manera, su plataforma continental se amplía unos 30.500 km². Según la Cancillería argentina, 5.500 km² pertenecen a Argentina y el resto son patrimonio universal (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto argentino, 28 de agosto, 2021).



Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2021). El resaltado es nuestro y responde a la zona hacia el oriente pretendida por Chile.

En este punto es indispensable remitirse nuevamente al Tratado de Paz y Amistad de 1984, el cual proyectó, como se mencionara, como límite definitivo en el Mar de la Zona Austral una línea que dividió las respectivas soberanías, por lo que las zonas económicas exclusivas de Argentina y Chile se extenderán al oriente y al occidente, respectivamente (art. 7).

La divergencia en los criterios de interpretación entre ambos países se suscita debido a que, esa línea no llega hasta la Antártida sino que su trayectoria finaliza en alta mar en una coordenada denominada “punto F”. Sin embargo el Tratado, en el mismo artículo y a continuación, es claro cuando dispone que “Al sur del punto final del límite (punto F), la Zona Económica Exclusiva de la República de Chile **se prolongará hasta**

artículo 76 inciso 8 de la CONVEMAR del 10 de diciembre de 1982. No obstante, en la zona de las islas del Atlántico Sur y del Sector Antártico Argentino, este límite no tiene carácter definitivo debido a que se encuentra pendiente de Recomendaciones por parte de la CLPC (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina, 2020).

la distancia permitida por el derecho internacional, al occidente del meridiano 67°16',0 de longitud oeste, deslindando al oriente con el alta mar. Es decir que, siguiendo el criterio de espacios marítimos establecidos por la CONVEMAR, si al oriente la Zona Exclusiva de Chile limita con el alta mar, la plataforma de este país limitará con los fondos marinos y oceánicos en la misma dirección.

Puede interpretarse que, a través del Decreto firmado por el Presidente Piñera, Chile contradice lo establecido en el Protocolo Adicional de 1893 (aclaratorio del Tratado de Límites de 1881), donde se establece que la soberanía de cada Estado es absoluta sobre su litoral marítimo -llamado principio bioceánico-, renunciando Argentina a posibles pretensiones sobre el Pacífico y Chile sobre el Atlántico. Consecuentemente, este último parece pretender adjudicarse zonas magallánicas y parte del continente Antártico, tendiente a acentuar su presencia soberana, una vez que el Tratado Antártico haya dejado de producir sus efectos, contraviniendo claramente el objeto, fin y espíritu del Tratado de 1984 firmado entre ambos países, los cuales se comprometieron a no presentar reivindicaciones ni interpretaciones contradictorias con lo allí establecido. Asimismo, se entiende que Chile intenta proyectar su plataforma continental sobre un área que las recomendaciones de la CLPC en 2016 consideraron aprobada y definitiva a partir de la presentación de Argentina de 2009.

Reflexiones Finales

La delimitación argentina de sus espacios marítimos se ajusta claramente al derecho internacional. La Ley N°27.557 de 2020 está fundada en los criterios y mecanismos establecidos por las Naciones Unidas en la CONVEMAR y en las normas establecidas en los tratados bilaterales firmados con el consentimiento de ambas partes, que no representan violación alguna ni de los intereses ni de los derechos de Chile.

De esta forma, los derechos argentinos establecidos de acuerdo a los instrumentos y mecanismos antes citados son definitivos, y deberían ser observados por parte de Chile toda vez que pretenda oponerse a los mismos. En este caso, se puede decir que la controversia actual es netamente jurídica ya que ambos países sostienen su posición en base a los mismos documentos: el Tratado de Paz y Amistad y la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Pero se entiende que la pretensión chilena impacta negativamente en la relación bilateral y plantea una situación tan sensible como innecesaria que deberá superarse mediante el diálogo o bien aplicando los mecanismos de solución de controversias establecidos en el Tratado de Paz y Amistad firmado por ambas partes.

Referencias Bibliográficas

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982). Recuperado de: https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm

Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental - COPLA (2009). Límite Exterior de la Plataforma Continental, Resumen Ejecutivo

https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/arg2009e_summar_y_esp.pdf

Decreto N° 95/2021, Chile (2021). Determina las Áreas Jurisdiccionales Marítimas Nacionales desde Punta Puga a Islas Diego Ramírez. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1164205>

Gatti, L. (2020). La demarcación de nuestro límite más extenso: el límite exterior de la plataforma continental argentina. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. DOI: <https://doi.org/10.35305/cc.vi123.67>

Ley N° 24.815 (1997). Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental. Creación. Establecimiento de la Comisión. Objetivos. Órgano de aplicación. Estructura. Funciones. Implementación del mandato. Presupuesto. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24815-43438/texto>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina, 2020. Ley 27557 Modificación de Espacios Marítimos. Recuperado de:

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27557-341415/texto>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto argentino (s/f). El Límite más Extenso de la Argentina y Nuestra Frontera con la Humanidad Recuperado de: <http://www.plataformaargentina.gov.ar/>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto argentino (28 de agosto, 2021). La plataforma continental argentina que aprobó por unanimidad el Congreso es la que definió la ONU. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-plataforma-continental-argentina-que-aprobo-por-unanimidad-el-congreso-es-la>

Tratado Antártico (1959). Recuperado de:

https://documents.ats.aq/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_s.pdf

Tratado de Paz y Amistad entre las Repúblicas de Chile y Argentina (1984). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/26322/norma.htm>

Cómo citar

BONETTO, E. (2022). La delimitación de la Plataforma continental ampliada: Intereses superpuestos de Argentina y Chile. <i>Revista Integración y Cooperación Internacional</i> , 34 (ene-jun), 65-70

COMENTARIO

EL RETORNO DEL TALIBÁN: NUEVAS DINÁMICAS DE LA CRISIS AFGANA

Luca Pace*

Resumen

La vuelta al poder del régimen del Talibán en Afganistán en agosto de 2021 ha causado hondas preocupaciones en la comunidad internacional en función de su experiencia como gobierno en el período 1996-2001 y por su alianza con organizaciones terroristas. Tras la intervención militar liderada por los Estados Unidos como consecuencia de los atentados del 11-S, perpetrados por Al-Qaeda, los talibanes se refugiaron estratégicamente durante años sin deponer sus aspiraciones de poder alcanzadas. Tuvieron que pasar veinte años de resistencia para su regreso al gobierno, aprovechando el acelerado proceso de retirada de las tropas norteamericanas anunciado por Trump y continuado por Biden. En este contexto de incertidumbre y expectativa, algunos países de Occidente han suspendido proyectos de cooperación internacional que tenían hasta entonces con Afganistán, mientras que otros como China y Rusia han buscado incipientes canales de acercamiento. Este trabajo busca abordar cómo la experiencia de gobierno del Talibán en el pasado ha generado nuevas inquietudes en la comunidad internacional tras su vuelta al poder, a punto tal de congelar los proyectos de asistencia a la espera de guiños favorables.

Palabras clave: Talibán – Afganistán - Estados Unidos - Al-Qaeda - cooperación internacional

THE RETURN OF THE TALIBAN: NEW DYNAMICS OF THE AFGHAN CRISIS

Abstract

The return to power of the Taliban regime in Afghanistan in August 2021 has caused deep concerns in the international community based on its experience as government in the period 1996-2001 and for its alliance with terrorist organizations. After the military intervention led by the United States as a result of the 9/11 attacks, perpetrated by Al-Qaeda, the Taliban took refuge strategically without giving up their aspirations for power achieved. It took twenty years of resistance for his return to government, taking advantage of the accelerated withdrawal process of the US troops announced by Trump and continued by Biden. In this context of uncertainty and expectation, some western countries have suspended cooperation projects that they had until then with Afghanistan, while some others such as China and Russia have sought

* Licenciado en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador graduado del IREMAI-GEMO. Correo electrónico: luca.pacei@hotmail.com. ORCID: 0000-0002-5297-2309.

incipient channels of rapprochement. This paper seeks to address how the experience of the Taliban government in the past has generated new concerns in the international community after its return to power, to the point of freeze the aid projects pending favorable winds.

Key words: Taliban – Afghanistan - United States - Al-Qaeda - international cooperation

TRABAJO RECIBIDO: 17/10/2021 -TRABAJO ACEPTADO: 10/11/2021

Antecedentes

El rol y la historia de Afganistán en el sistema internacional han estado signados por la presencia de potencias extrarregionales y vecinos en acople con diversos grupos étnicos que han buscado influir y controlar los asuntos domésticos del país. A modo de ajustar el recorte temporal de este trabajo, es menester recordar que la intervención soviética en 1979, la resistencia de grupos islamistas bajo el apoyo norteamericano, la guerra civil e irrupción del Talibán, la imposición de un régimen teocrático por parte de éste último y la intervención militar de los Estados Unidos luego de los sucesos del 11 de septiembre se han configurado como factores que transformaron al Estado afgano como un Estado fallido desde la perspectiva occidental (Paredes Rodríguez, 2005).

En concreto, el surgimiento del Talibán como actor en la vida política afgana fue el resultado del vacío de poder político y territorial generado tras la retirada de las fuerzas soviéticas que devino en guerra civil. El paulatino proceso de desintegración del Estado fue propicio para la disputa de poder entre los distintos grupos étnicos y religiosos presentes en la sociedad afgana. Según Rashid (citado en Mencia, 2004), “la degeneración y el derrumbe de la legitimidad de las tres tendencias (islámica radical, sufismo y tradicionalismo) entregadas a una lucha por el poder patente y voraz creó el vacío ideológico que llenarían los Talibán” (p. 23). Bajo este contexto, el Talibán se conformó tras los vestigios dejados por la intervención soviética bajo la guía espiritual del Mullah Mohammad Omar y con apoyo de la etnia pashtún. El avance territorial de los talibanes posibilitó en 1996 la toma de la capital del país, Kabul, y el establecimiento de un nuevo orden mediante la imposición de la *sharia* (ley islámica). La interpretación rigorista del Islam de la cual estaba imbuido la llevó a acercarse geopolíticamente a Arabia Saudita desde su génesis como movimiento, a la vez que gracias al apoyo de los pashtunes encontraba en Pakistán otro socio internacional. En detrimento, su particular visión de la religión hallaba en las capitales occidentales un fuerte rechazo como consecuencia de los graves abusos a los derechos humanos por la represión a las mujeres y la eliminación de los elementos disidentes, entre otros.

Asimismo, la radicación de organizaciones terroristas en suelo afgano, como Al-Qaeda, resultó funcional al Talibán en cuanto le permitieron estabilizar su control sobre los asuntos domésticos. Entre ambos confluía una suerte de estrechez ideológica si bien los medios y los fines para alcanzar sus respectivos objetivos diferían. De todos modos, mientras el régimen otorgaba “asilo a Osama Bin Laden y a Al-Qaeda para su funcionamiento logístico, estos últimos brindaban apoyo financiero e ideológico al régimen Talibán y a los denominados “señores de la guerra” vinculados al tráfico internacional de armas y sustancia opiáceas ilícitas” (Paredes Rodríguez, 2005, p. 60). Cabe destacar en este punto que Osama Bin Laden utilizó suelo afgano –asentado desde los ochenta gracias a su rol de reclutador de soldados contra la ocupación soviética– como base territorial para la compleja misión de Al-Qaeda, la cual estribaba en la instauración a escala global del califato islámico.

Los ataques del 11-S dejaron patente a la comunidad internacional que la alianza entre el régimen Talibán y Al-Qaeda debía ser eliminada a través del combate hacia ambos. Por un lado, la intervención militar liderada por los Estados Unidos posibilitó la caída de los talibanes y los condenó a un repliegue estratégico que duró años, pero sin claudicar en sus pretensiones de poder. Mientras que, por el otro, igualmente liderada

por los Estados Unidos fue la llamada lucha global contra el terrorismo, el cual se centró inicialmente en eliminar a Al-Qaeda como responsable material de los atentados.

Para garantizar los procesos de *nation building* y *state building*, y sirviendo como teatro de operaciones regional, las tropas norteamericanas permanecieron e incrementaron sus números en Afganistán. Desde entonces, la presencia internacional contribuyó a generar un halo de estabilidad e institucionalidad, mientras en distintas regiones del país comenzaban a gestarse nichos de resistencia talibán. El cambio de atención de Occidente en la región de Medio Oriente, como así también la débil institucionalidad afgana condujo a un paulatino resurgimiento del régimen que otrora fungiera como una de las principales amenazas a la política internacional de los Estados Unidos.

Incertidumbre internacional y cooperación en *stand by*

El retorno al poder del Talibán en Afganistán luego de su caída en 2001 supuso un fuerte impacto en la política internacional. La memoria histórica desempolvaba los temores ligados a un régimen teocrático, de exclusión, contrario a la lógica del Estado como institución y aliado de organizaciones terroristas. Las bases para la vuelta a poder ya estaban asentadas desde el acuerdo suscrito por la administración Trump y los talibanes en febrero de 2020 (Acuerdo para Traer la Paz a Afganistán), el cual establecía un calendario para la retirada de las tropas norteamericanas y aliadas y el levantamiento de sanciones sobre líderes talibanes a cambio del compromiso de estos últimos de no permitir que el suelo afgano sirviera nuevamente como teatro de operaciones para la planificación de ataques contra los Estados Unidos. Asimismo, el acuerdo destacaba el llamamiento al diálogo a las partes locales involucradas para un alto al fuego y para una futura solución política. Finalmente, el documento cumplía con la exigencia de los talibanes de incluir la liberación de prisioneros (Olmo, 2021). Las concesiones realizadas por la administración Trump, como así también la aceleración del proceso de retirada de las tropas norteamericanas, fueron algunos de los factores que terminaron de finiquitar el éxito del avance frenético de los talibanes en todo el territorio.

La caída de las capitales provinciales como piezas de dominó vino a poner en entredicho los años de entrenamiento que el mando norteamericano brindó a las fuerzas armadas afganas. En tan sólo unos días, el mundo veía el colapso del gobierno y el ejército local, la huida del presidente Ashraf Ghani rumbo a Emiratos Árabes Unidos y la toma de Kabul por parte del Talibán. En los momentos posteriores a su ungida en el poder, los talibanes restituyeron la denominación Emirato Islámico de Afganistán, eliminando todo vestigio republicano; liberaron miles de terroristas de la prisión de Pul-e-Charki, principalmente de Al-Qaeda y secundariamente del Estado Islámico, además de liberar miembros del Talibán; reprimieron todo tipo de disidencia en la vía pública; y avanzaron en la segregación por sexos en materia educativa.

Estos primeros movimientos del Talibán en el poder tras los sucesos de agosto de 2021, junto al mantenimiento de conexiones tribales, clánico-familiares, ideológicas y organizacionales con Al-Qaeda y la red Haqqani –considerado también grupo terrorista por los Estados Unidos– a han alertado a la comunidad internacional sobre la posibilidad de reeditar experiencias pasadas. Las diferentes lecturas acerca de la

capacidad del Talibán para maniobrar con y mantener a raya a los terroristas han sido funcionales para incrementar el dilema sobre cómo actuar frente al Emirato. El rol de los talibanes frente a los dos grupos terroristas mencionados anteriormente, como así también la postura que adopta frente a la filial local del Estado Islámico (ISIS-K) –que ya atentó sobre el territorio bajo el nuevo mando– serán claves para determinar sus verdaderas intenciones (Chaya, 2021). De esta manera, si bien a la fecha de redacción de este trabajo han pasado dos meses desde el retorno del Talibán, lo cierto es que las señales han sido más fuertes para la reconfiguración de las percepciones de amenaza, aunque igualmente se ha creado un período de expectativa reflexiva a la espera de que dichas señales cambien positivamente en el devenir de la coyuntura.

Ante esta situación, Occidente ha respondido con matices, a saber, desde la estricta condena hasta la consideración de mantener los canales de diálogo, desde la interrupción de la ayuda hasta la necesidad de aumentarla. El dilema de esta historia ha estribado en que todo guiño favorable cercano a la cooperación implicaría inmediatamente el reconocimiento del Talibán como el gobierno legítimo de Afganistán. En este sentido, para tratar de condicionar sus próximos movimientos, potencias occidentales e instituciones internacionales han respondido inicialmente a través de la suspensión de los proyectos de cooperación y el congelamiento de fondos y desembolsos previstos.

En concreto, la administración Biden anunció tempranamente la necesidad de redireccionar la ayuda hacia organizaciones civiles, modificando el enfoque previo que giraba en torno a las instituciones políticas del país para obviar al nuevo poder establecido. Los temores a que los fondos fuesen utilizados para actividades ilícitas como el financiamiento a organizaciones terroristas permeó en los decisores de política exterior de los Estados Unidos pese a la promesa del Talibán de impedir que en suelo afgano se perpetrasen operaciones de este calibre. Al mismo tiempo, el gobierno norteamericano bloqueó los aproximadamente 10 mil millones de dólares en fondos que el Banco Central afgano tenía a su disposición. La decisión de Washington de suspender la cooperación con el nuevo gobierno, pero buscando mantener ciertamente la ayuda a través de otros canales ha demostrado la necesidad global de seguir contribuyendo al sostenimiento de una sociedad castigada y empobrecida. Paradójicamente, la ingente cantidad de fondos y proyectos internacionales encabezados por donantes tradicionales y emergentes no han logrado revertir un cuadro de situación severo en su integridad, en parte por falta de transparencia y supervisión a las organizaciones, por carencia de sistematicidad en la ayuda y también por la corrupción endémica registrada en el sistema político afgano (Turak, 2021).

La negativa y reticencia por parte de Estados Unidos y sus aliados a tratar directamente con el Talibán puede conllevar en el corto y mediano plazo el riesgo de profundizar el deterioro social y, en consecuencia, agitar los fantasmas del pasado. Cabe recordar que desde principios de siglo XXI, con la profundización de la ayuda, Afganistán se ha vuelto un país extremadamente dependiente de los fondos internacionales. En números, el flujo de ayuda internacional representó cerca del 50% del PBI afgano en el año 2020, demostrando así que su congelamiento puede ser fatal. Desagradamente y a modo de ejemplo, la cancelación de la cooperación ya ha generado señales de colapso, por ejemplo, en el área de la salud, con la falta de medicinas y demás provisiones, el atraso en los pagos al personal médico y el aumento drástico en los casos de sarampión. En esta línea, “por dos décadas, la ayuda

proporcionada por el Banco Mundial y otros donantes internacionales apuntaron a reforzar el sistema de salud, pero luego del ascenso al poder del Talibán congelaron cerca de 600 millones de dólares en ayuda sanitaria” (Huylebroek y Goldbaum, 2021). En adición, el aislamiento internacional al Talibán conspira contra las posibilidades reales del Estado afgano al registrarse un derrumbe automático de la macro y microeconomía (Glinski, 2021).

El único atisbo de esperanza que pueden observar los talibanes para superar un estado de marginalidad total proviene de China y Rusia, además de su vínculo tradicional con Pakistán. Con respecto a China, a cambio de la contribución a la reconstrucción del país y a la entrega de ayuda de emergencia, el gobierno chino ha exigido promesas similares a la de los Estados Unidos, a saber, que el territorio afgano no funcione como base para la planificación de ataques contra la región de Xinjiang, limítrofe con Afganistán y hogar de la minoría musulmana uigur (Vidal Liy, 2021). Mientras tanto, también Rusia se ha expresado a favor de apoyar al nuevo poder establecido en el país para dotarlos de los recursos necesarios en pos de lograr la reconstrucción y pacificación del país y para contribuir a la seguridad regional (Kozlov y Rynda, 2021). En ambos casos, los movimientos han ido en la dirección de buscar aumentar la influencia en el seno del Talibán, aprovechando su estado de aislamiento para lograr concesiones a bajo costo.

Finalmente, las Naciones Unidas y organizaciones humanitarias como la Cruz Roja han realizado llamamientos a la comunidad internacional alertando acerca de los peligros derivados de la suspensión provisoria de proyectos y desembolsos por los estragos que pueda generar en la población, como así también a los talibanes para que emitan señales favorables acerca del respecto a los derechos humanos para condicionar la distribución de la ayuda. De todas formas, las dilaciones en el tiempo y las condicionalidades de la ayuda son factores que funcionan como enemigos del bienestar general de los países pobres en momentos de crisis como lo es el caso de Afganistán. La situación ha evidenciado por enésima vez los espacios grises que subsisten en la cooperación al desarrollo, donde su enfoque suele poseer un fuerte componente político y que responde mayormente a intereses de las potencias, menospreciando el hecho de que son las comunidades las principales perjudicadas por los juegos de poder.

Reflexiones finales

El sistema internacional ha visto el regreso al poder del Talibán con gran suspicacia debido a la memoria fresca de su experiencia en el poder y por su alianza con Al-Qaeda y otros grupos terroristas. Sus primeros movimientos no han cambiado ciertamente las percepciones configuradas en antaño, toda vez que realizó guiños a Al-Qaeda y cometió tempranamente abusos a los derechos humanos. Para Occidente, el dilema ha estribado en cómo tratar a un régimen que, pese a los inquietantes primeros movimientos dados en el plano doméstico, puede aparecer como eventual salvaguarda al accionar de otros grupos terroristas como la filial afgana del Estado Islámico, además de figurar como el principal interlocutor en el país. En las primeras semanas a su asunción en el poder, los Estados Unidos y sus aliados han reaccionado mediante condenas y rechazos que se han transmitido en la cancelación de programas de asistencia y en el congelamiento de los desembolsos previstos para el resto del año 2021. Por otro lado,

en menor medida, el tándem de China y Rusia ha generado una cierta luz para el Talibán, pero en el mediano plazo no es suficiente para sostener a un régimen y para paliar una situación económica caótica.

La suspensión de numerosos programas de cooperación, de mantenerse en el tiempo o en caso de ser intermitente y estar condicionada a señales favorables conlleva numerosos riesgos a considerar. El primero que se puede mencionar es el deterioro de la situación social puede llevar a un colapso total de la salud, infraestructura y demás servicios críticos, generando una crisis humanitaria sin precedentes. Otro, ligado a este último, alcanza al régimen mismo y a su eventual radicalización, dependiendo la misma de si Occidente corta definitivamente todo canal de asistencia, acercamiento y diálogo so pena de generar un reaceramiento explícito entre el Talibán y las organizaciones terroristas. Un tercer riesgo gira en torno al fortalecimiento o surgimiento de nuevos movimientos y elementos yihadistas que busquen canalizar el descontento de la población local, buscando así otras formas de expresión que ganen legitimidad en la sociedad. Un riesgo final supone una nueva ola de refugiados hacia países de la región y hacia Europa escapando de las nulas condiciones de vida, creando a su vez nuevas preocupaciones para los gobiernos de los países involucrados.

En definitiva, las percepciones de amenaza a la seguridad internacional son múltiples y de seguro que irán *in crescendo* si la comunidad internacional se mantiene en estado de expectativa permanente. De mantenerse el Talibán en el poder político y de lograr el control total del territorio en el corto plazo, será necesario pensar que para arribar a una solución viable como la exigida por algunos actores internacionales como las Naciones Unidas, es menester que las partes involucradas cedan posiciones y principios, ya sea a través de la moderación del régimen para evitar quedar completamente aislado del sistema internacional y así recibir la asistencia necesaria para su población, y de la transigencia de Occidente para con un grupo que otrora combatiera en nombre de los derechos humanos y la democracia.

Referencias bibliográficas

Chaya, G. (2 octubre, 2021). Afganistán: la era del pragmatismo y el error de creer en el “yihadismo moderado”. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mundo/2021/10/02/afghanistan-la-era-del-pragmatismo-y-el-error-de-creer-en-el-yihadismo-moderado/>

Glinski, S. (2021). Afghanistan's Economic Freefall. *Foreign Policy*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2021/10/05/afghanistan-economy-poverty-crisis-taliban/>

Huylebroek, J., y Goldbaum, C. (30 septiembre, 2021). As Need In Afghanistan Grows Dire, Aid Groups Plead for Help. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2021/09/30/world/asia/afghanistan-aid.html>

Kozlov, P., y Rynda, A. (21 agosto, 2021). Afghan crisis: Russia plans for new era with Taliban rule. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/news/world-europe-58265934>

Mencia, M. G. (2004). Afganistán y el régimen Talibán. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N° 75, pp. 1-40. Recuperado de <http://www.publicacionescerir.com/pdf/CUPEA/cupea75.pdf>

Olmo, D. G. (17 agosto, 2021). Qué es el Acuerdo de Doha firmado entre el gobierno de Trump y el Talibán y por qué ha sido clave para que los islamistas recuperen el poder. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58239054>

Paredes Rodríguez, R. (2005). La incidencia de las fuerzas profundas en el proceso de construcción identitaria de Irán, Irak y Afganistán. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N° 81, pp. 1-65. Recuperado de <http://www.publicacionescerir.com/pdf/CUPEA/cupea81.pdf>

Turak, N. (17 septiembre, 2021). Donors pledging billions in aid to Afghanistan face a challenge: Navigating the Taliban. *CNBC*. Recuperado de <https://www.cnbc.com/2021/09/17/aid-funding-for-afghanistan-at-risk-of-taliban-misuse-corruption.html>

Vidal Liy, M. (08 septiembre, 2021). China y los talibanes intensifican su luna de miel. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2021-09-08/china-y-los-talibanes-intensifican-su-luna-de-miel.html>

Cómo citar

<p>PACE, L. (2022). El retorno del Talibán: nuevas dinámicas de la crisis afgana. <i>Revista Integración y Cooperación Internacional</i>, 34 (ene-jun), 71-78</p>

RESEÑA

ROSALES, Osvaldo (2020). El sueño chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla. Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, Argentina

“El sueño chino - Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla”, cuenta con el prólogo escrito por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, una introducción y 13 capítulos. El autor del libro es el economista chileno Osvaldo Rosales, quien fue Asesor Regional y Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL y también se desempeñó como Director de Relaciones Económicas Internacionales en la Cancillería de su país.

En su obra Rosales expone los prejuicios de occidente con relación a China, dando a conocer la otra cara de la moneda a partir de una visión que hace eje en la propia China. Para ello, realiza un recorrido a lo largo de su historia desde comienzos de la dinastía Ming a mediados del siglo XIV cuando era el país más avanzado del mundo en materia económica y científica, hasta nuestros días. El actual presidente Xi Jinping, quien hizo suya la noción del “sueño chino”, en realidad recupera la idea de restituir a la normalidad histórica al País del Centro.

En la introducción el autor presenta las distintas temáticas que se desarrollan en el libro haciendo énfasis en el “sueño chino”, que según Rosales se inicia a partir de Deng Xiaoping con la reforma y apertura y continúa con todos los líderes que le sucedieron en el Partido Comunista Chino, aunque el concepto de “sueño chino” como tal fue explicitado en la etapa de Xi Jinping. En la visión del autor, la noción “sueño chino” se debe entender como la reconquista del poderío e influencia que el país tenía en el siglo XV. Actualmente, va de la mano de otro concepto clave, el “Made in China 2025”, cuyo objetivo es hacer de China una potencia tecnológica líder en innovación a largo plazo. Para ello, el gobierno propone reducir la brecha tecnológica con los países líderes hacia 2025 y alcanzar la primacía en innovación global en 2045. El autor explica que China fue cumpliendo etapas intermedias vinculadas con la educación, el progreso económico, ambiental y social con la finalidad de lograr esos objetivos.

En el capítulo 1 Rosales analiza en profundidad el “sueño chino” promovido por Xi Jinping, considerándolo la síntesis de los ideales planteados por otros tres grandes líderes chinos como Sun Yat-sen, Mao Zedong y Deng Xiaping. Según el autor, éste significa el retorno al estado previo al Siglo de Humillación y la recuperación de la normalidad histórica con China como epicentro de la economía global. Este nuevo camino comenzó el 1 de octubre de 1949 con el triunfo del Ejército Popular de Liberación y la constitución de la República Popular China.

El capítulo 2 se focaliza en el surgimiento de la República Popular China, narrando distintas vicisitudes vinculadas al desgaste de la dinastía Qing, contexto en el

cual se crearon movimientos a favor de la República. En este marco, se centra en la historia y en el pensamiento del primer presidente de la República, proclamado padre de la misma, Sun Yat-sen, quien veía en el proteccionismo del Imperio una de las primeras causas de la decadencia China.

En el capítulo 3 se desarrolla el período del líder revolucionario Mao Zedong y sus políticas, con especial atención al Gran Salto Adelante (1958-1961) y a la Revolución Cultural Proletaria (RCP) (1966-1969/1970). Rosales analiza sus políticas económicas, que pusieron énfasis en la industria y en la agricultura intensiva, y su política exterior, puntualmente la ruptura con la entonces Unión Soviética (URSS).

El capítulo 4 aborda la etapa de Deng Xiaoping como máximo líder del país. Su gobierno buscó retornar a la idea de Mao de que a las distintas circunstancias se deben aplicar diferentes medidas con la intención de justificar el cambio de rumbo en materia de política económica y aplacar las críticas de sus disidentes. Bajo su mandato se buscó alcanzar el desarrollo de las economías occidentales más avanzadas, mejorar las condiciones sociales de vida y apostar al crecimiento económico y a la estabilidad del partido para salvaguardar al socialismo. En esta etapa surgió el conocido “socialismo con características chinas”.

Siguiendo con el análisis del gobierno de Deng, en el capítulo 5 Rosales explica cómo en su período se vivió un gran crecimiento económico y una triple transición, transformando el país de una economía cerrada a una abierta, de una planificada a una de mercado y de una sociedad rural a una urbana. Estas transformaciones se explican en las reformas agrícolas, urbanas y en la creación de las Zonas Económicas Especiales. Deng inició el camino para que la tercera y cuarta generación de líderes profundizaran la apertura. Un ejemplo de ello fue el inicio de negociaciones para la reincorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) iniciada en el gobierno de Deng y alcanzada en 2001 bajo la presidencia de Jiang Zemin.

El capítulo 6 desarrolla el gobierno de Xi Jinping como exponente de la quinta generación de líderes, siendo el primer presidente nacido luego de la proclamación de la República Popular. Xi recoge los principios de los líderes que lo precedieron, persiguiendo la gran revitalización china postulada por primera vez por Sun Yat-Sen. Por otra parte, retoma las directrices de Deng en torno a la reforma y apertura, la centralidad del desarrollo económico y en la innovación tecnológica y científica con el programa “Made in China 2025”. Rosales remarca cómo esta mirada a largo plazo diferencia a los líderes chinos con respecto a los occidentales. Otras medidas que caracterizan el gobierno de Xi son la Iniciativa de la Franja y La Ruta (OBOR), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS. El sello de discontinuidad con respecto a sus antecesores lo encuentra en la lucha contra la corrupción, en la demostración externa del poderío real de China y en la vuelta al culto del líder que con Deng se había intentado desarraigar.

En el capítulo 7 el autor analiza los desafíos en clave económica que ha de afrontar China. Con relación a ello, Rosales menciona como temas más importantes la sostenibilidad del crecimiento con base en el consumo, el fortalecimiento del Renminbi como moneda internacionalizada, la sobreproducción de su tejido industrial y su reconversión productiva, el cuidado ambiental, el empleo y el envejecimiento de la

población, la deuda privada y las burbujas inmobiliarias y la brecha de ingresos entre distintos sectores de la sociedad.

En el capítulo 8 se expone la distancia existente entre la perspectiva occidental y la realidad en cuanto a la existencia y a la intensidad del debate político al interior de China. Un dato relevante que brinda el autor es que existen en el seno del Partido Comunista Chino al menos otras dos corrientes distintas de pensamiento bien definidas con respecto al manejo de la economía, con los neoconservadores por un lado y la neoizquierda por el otro. Los neoconservadores creen que el modelo de crecimiento económico se está agotando y debe girar hacia uno donde los emprendedores tengan más libertades para poder seguir innovando. La neoizquierda en cambio valora la apertura y el mercado, pero dándole prioridad a la democracia y la igualdad sobre el mercado mismo.

Desde el capítulo 9 Rosales se centra en la relación conflictiva entre China y Estados Unidos. El autor presenta los rasgos generales de la disputa y cómo China busca evitarla para mantener la estabilidad global y así poder alcanzar el “sueño chino”. En los apartados siguientes del capítulo presenta los alegatos estadounidenses contra China, por ejemplo: la sobreoferta y los subsidios a la industria china, la baja observancia de los derechos de propiedad intelectual, las compras públicas y la apertura en el sector financiero. De la misma manera, presenta los argumentos chinos fundados en el trato discriminatorio recibido por parte de Estados Unidos y de la Unión Europea en el seno de la OMC, las acusaciones sobre manipulación cambiaria, el bloqueo al acceso tecnológico estadounidense y la prohibición a la inversión china en empresas de dichos países.

En el capítulo 10 el autor avanza sobre los escenarios posibles con respecto al desarrollo de la “guerra comercial”. Entiende que tras su velo hay una especie de “guerra larvada” o conflicto que no debe ser subestimado. En función de esta apreciación, Rosales examina el conflicto en clave del libro *El Arte de la Guerra* analizando aspectos como el poder del líder y el momento histórico del conflicto para determinar cuál de los oponentes se encuentra en una mejor posición.

El capítulo 11 desarrolla la competencia por la hegemonía tecnológica entre China y Estados Unidos. La raíz de la misma se encuentra en el creciente peso de China en las ciencias mundiales y su aumento del gasto en la innovación para disputar el liderazgo para 2050. El autor considera que en el momento actual del conflicto no está aún definido a favor de quien se terminará inclinando la balanza.

En el capítulo 12 el autor compara la guerra comercial y tecnológica entre China y Estados Unidos con la guerra fría entre Estados Unidos y la ex URSS, marcando las diferencias. En primer lugar, no es pertinente comparar el desarrollo tecnológico y económico de la China actual con la URSS de la guerra fría, en tanto China es mucho más avanzada. En segundo lugar, a diferencia de la ex URSS, China se encuentra integrada en el tejido comercial mundial. De acuerdo con Rosales, el conflicto actual no puede reducirse a lo comercial dado que hasta la dimensión militar está incluida en la conflictividad en virtud de que los avances tecnológicos impactan en esa dimensión. En este capítulo se plantea cuál sería el mejor sistema político de adoptar, comparando costos y beneficios del modelo occidental y el llamado “mandarino chino”.

El capítulo 13 evalúa los márgenes de acción de América Latina para evitar caer en la lógica del conflicto entre China y Estados Unidos. En ese sentido, plantea la viabilidad de la opción multilateral y propone estrategias destinadas a evitar caer en opciones entre uno u otro de los dos países en disputa. Además, explica cómo muchos líderes occidentales se equivocaron en pensar que China con toda su historia pudiera sucumbir y aceptar el modelo político occidental basado en la democracia liberal.

La obra de Osvaldo Rosales muestra con claridad cómo se proyecta el “sueño chino” dando una descripción detallada de las principales características de la historia política y económica de China de los últimos 70 años. A través de su mirada, el autor despeja todas las dudas y los prejuicios sobre el país, la unidad del partido y de sus dirigentes. Asimismo, su libro aporta conocimientos y consideraciones sobre el rol de China en innovación científica y tecnológica en el nuevo orden internacional.

Por Emanuel Follis y Carolina Silva - Miembros del Grupo de Estudios sobre China y Argentina (GEChinA). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Correos electrónicos: follisemanuel@gmail.com y scarolina342@gmail.com ORCID: 0000-0003-4473-2089 y 0000-0003-2584-8449.

RESEÑA

DÍAZ, Claudio Choco (2020). *Democracia y Derecho Internacional: ¿una nueva relación?* Rosario: Laborde Editor. 132 páginas

Como señala el Prof. Claudio Choco Díaz en su libro *Democracia y Derecho Internacional: ¿Una nueva relación?*, aunque es arriesgado concluir que existe un **principio democrático** de carácter universal, sí se puede afirmar que dicho principio se está gestando en la vida política y jurídica americana (p. 121). En nuestra región, la ruptura del orden democrático en un determinado Estado, es decir, una sucesión de gobiernos que violente los preceptos constitucionales ha dejado de ser un asunto que pertenece estrictamente a su dominio reservado para pasar a estar regulado por el derecho internacional americano.

Los países de nuestro continente, particularmente los de Centroamérica, el Caribe y América del Sur, han sufrido, históricamente, interrupciones de sus procesos democráticos con el surgimiento de gobiernos *de facto*, amparados en un pétreo principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Frente a esta realidad política y social, ya desde los primeros años del siglo XX, comienza a surgir una serie de doctrinas que colocan en tensión el mencionado principio de no intervención, por una parte, con aquél que promueve la defensa de la democracia, por otra. Se trata de las denominadas doctrinas o teorías del “desconocimiento” que proponen, en línea general, no reconocer a los gobiernos implantados al margen de los mecanismos de acuerdo a los cuales se realizan los cambios en el ejercicio del poder en un Estado determinado (p. 15). El abordaje de estas doctrinas constituye el punto de partida del estudio al que se dedica esta obra.

El objetivo declarado por el autor es, a lo largo de los siete capítulos del trabajo, “analizar las teorías del ‘desconocimiento’ como un primer paso en el desarrollo que concluirá en la incorporación de cláusulas democráticas en los tratados internacionales de la región” (p. 11). En este proceso, no obstante, habrá que esperar hasta la década de 1990 para que las ya existentes disposiciones convencionales relativas a la defensa de la democracia adquieran verdadera eficacia. Esto fue posible dado que es en esta década cuando confluyen dos cambios fundamentales: por una parte, en el ámbito latinoamericano, se habían iniciado en la década de 1980 los procesos de transición democrática y, por otra, a nivel internacional, se observa un verdadero cambio sistémico con la disolución del bloque soviético y el consecuente fin de la Guerra Fría que elimina para los Estados Unidos el argumento de sostener cualquier gobierno en la región que constituyera una garantía para evitar el avance comunista en el continente, independientemente de que éste fuera *de jure* o *de facto*.

A partir de estos cambios, se inicia un período especialmente fructífero en la evolución ya que cobran cada vez más fuerza “las ideas que sostienen que la instalación de un gobierno *de facto* no es sólo un problema interno sino que constituye, a la luz de posiciones doctrinarias, tratados internacionales y acciones concretas de actores internacionales, una cuestión que excede este ámbito nacional para ser parte de la agenda internacional” (p. 19).

En este proceso de afirmación de la defensa de los valores democráticos se observan, en primer lugar, los avances operados en la **Organización de Estados Americanos (OEA)**, con la aprobación, entre otros documentos, de la *Resolución 1080 (Democracia Representativa)*, en 1991, y la *Carta Democrática Interamericana*, en 2001. Esta última vincula la democracia no sólo con el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática, sino también con los Derechos Humanos, el desarrollo integral y el combate a la pobreza, las misiones de observación electoral, y la promoción de la cultura democrática (p. 60).

Paralelamente, en la subregión del Cono Sur, “los nuevos gobiernos democráticos buscaron consolidar sus propias democracias apoyados en la integración con sus vecinos” (p. 77). En este contexto surge el **MERCOSUR** con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Si bien con objetivos económicos y comerciales, se destacan los valores compartidos como, en particular, el compromiso con el fortalecimiento de la democracia, que va a cimentar a lo largo de la década de 1990 el desarrollo posterior en la materia plasmado en declaraciones y protocolos que reflejan la voluntad de los Estados Partes (más Bolivia y Chile).

A modo de evidenciar la aplicación efectiva de los desarrollos axiológicos y normativos en esta nueva etapa, el autor dedica el capítulo VI al análisis del intento de golpe de Estado al presidente de **Paraguay**, Juan Carlos Wasmosy, en el año 1996. Esta crisis se resolvió satisfactoriamente no sólo por la reacción de la sociedad paraguaya sino, además, por la decidida presión internacional ejercida por el MERCOSUR y la OEA, incluso antes de que se firmaran (y sin dudas como antecedente de), respectivamente, el Protocolo de Ushuaia (1998) y la Carta Democrática Interamericana (2001).

En el capítulo final, el autor aborda la constitución y la labor de la **Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)**, a la que califica como “un intento en el camino”. Esta organización, surgida en 2008 “como consecuencia de las coincidencias políticas de varios jefes de Estado con fuerte relevancia en la región en aquel momento” (p. 115), no realizó un gran aporte en tanto proceso de integración en sí, pero resultó notable su accionar para la preservación de la democracia a través de la solución institucional de las crisis de Bolivia (2008), Honduras (2009) y Ecuador (2010).

Es innegable el significado de estos avances y experiencias, como se remarca en distintos puntos de la obra. No obstante, resta todavía el desafío, para los países de la región, de superar la denominada “dimensión minimalista” de la democracia (p. 15), limitada casi exclusivamente al respeto de los procesos electorales como medio de sucesión de los distintos gobiernos. A fin de lograr (o por lo menos tender a) este objetivo resulta imperioso, por una parte, mejorar la calidad de las instituciones democráticas y, por otra, avanzar hacia un “concepto integral de democracia” (p. 65), vinculada con la vigencia y el respecto de los Derechos Humanos, el desarrollo regional y el combate de la pobreza en el continente.

Esta obra, escrita con rigurosidad académica y a la vez claridad expositiva, constituye un importante aporte al estudio de la temática, al abordar de manera integral el estudio de la génesis y evolución posterior del principio democrático en nuestro

continente, y al dejar planteadas algunas reflexiones e interrogantes en cuanto al futuro de las democracias americanas.

Por Lidia Gatti. Magister en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI-UNR). Docente de la cátedra Derecho Internacional Público, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Correo electrónico: liidiavgatti@hotmail.com. ORCID: 0000-0002-2600-307X.