



UNR

Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI

*¿Cambios sistémicos, domésticos
o cosméticos?*

*Gladys Lechini - Carla Morasso
Compiladoras*



UNR
EDITORIA

UNR

Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI

*¿Cambios sistémicos, domésticos
o cosméticos?*

*Gladys Lechini - Carla Morasso
Compiladoras*


UNR
EDITORIA

Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI : ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos? / Gladys Lechini ... [et al.]; compilado por Gladys Lechini ; Carla Morasso. - 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-388-6

1. Política Internacional. I. Lechini, Gladys, comp. II. Morasso, Carla, comp.
CDD 327.101



Attribution-NonCommercial-ShareAlike CC BY-NC-SA
This license lets others remix, tweak, and build upon your work non-commercially, as long as they credit you and license their new creations under the identical terms.



INDICE

Introducción <i>Gladys Lechini</i>	5
Michel Temer, Jair Bolsonaro e os rumos da Política Externa Brasileira em um contexto de virada conservadora <i>Leonardo Ramos, Filipe Mendonça, Julio Buere y Javier Vadell</i>	12
La declinación del liderazgo y el regionalismo: los casos de Brasil en UNASUR y Venezuela en ALBA <i>María Victoria Alvarez</i>	30
La cooperación climática sudamericana: ampliando los márgenes de negociación multilateral (2016-2018) <i>María del Pilar Bueno</i>	55
Antecedentes de la política africana de India y China en perspectiva comparada <i>María Noel Dussort</i>	86
Las inversiones de China en Angola en el área de infraestructuras en el siglo XXI: una relación (in)cómoda. El caso de la reconstrucción del “Caminho de ferro de Moçamedes” <i>Agustina Marchetti</i>	110
El desgaste político del ANC y sus implicancias para la imagen internacional de Sudáfrica <i>Clarisa Giaccaglia y Carla Morasso</i>	131
Turquía en el siglo XXI: de la restauración al descenso como potencia re-emergente <i>Rubén Paredes Rodríguez</i>	155
Sobre los autores	171

Introducción

Gladys Lechini (CONICET-UNR)

Los procesos que ocurren en el sistema internacional, las características que va tomando su dinámica, el accionar de los actores poderosos y su influencia en la elaboración de las reglas de juego, que, aunque parezcan consensuadas, solo responden a los intereses de unos pocos, constituyen una preocupación constante de los estudiosos de las relaciones internacionales.

Más aún, desde la perspectiva de un país periférico como la Argentina, es fundamental poder llegar a un diagnóstico claro del escenario internacional y sus fuerzas en pugna. Del mundo de las certezas de la Guerra Fría estamos transitando a una nueva realidad más globalizada, difusa, confusa, transparente y oscura a la vez, donde los actores se han multiplicado, el tiempo se ha acelerado y aparecen nuevas problemáticas vinculadas a los adelantos tecnológicos y cibernéticos, con trasfondos de inequidades frustraciones y fundamentalismos. Entre estos nuevos cambios, el siglo XXI muestra la aparición de algunos actores del Sur Global que han dado cuenta de índices de crecimiento novedosos y un accionar internacional pro activo, que permitió que desde lo regional se proyectasen globalmente y participaran en esferas de tomas de decisión del orden internacional.

Sin embargo, hay dinámicas que no cambian en el orden mundial. La cooperación y el conflicto continúan marcando el eje de las relaciones internacionales, así como la paz y la guerra. Esta última está tomando nuevas formas y se disfraza con nuevas caras bajo el terrorismo focal o individual, las acciones encubiertas y una legalidad disfrazada de legitimidad. Asimismo el poder continúa siendo el eje articulador tomando diferentes formas y matices, que la academia ha intentado adjetivar: *hard power* (poder duro), *soft power* (poder blando), *smart power* (poder inteligente) y *sharp power* (poder filoso).

Junto al *hard power*, entendido en el sentido tradicional como la fuerza militar respaldada por la capacidad económica que poseen los estados fuertes para hacer valer sus posiciones, se utiliza el *soft power*, esto es la condición que poseen algunos estados de obtener resultados a través de la seducción y la cooptación sin usar la coerción. Es lo que algunos llaman la segunda cara del poder, esto es, una manera indirecta de obtener lo que se pretende (Nye, 2004). Ambos constituyen aspectos de la habilidad para que otros cambien su comportamiento y realicen lo que el poderoso quiere o

necesita. La combinación de ambas formas de poder para lograr una estrategia vencedora, es lo que ahora se conoce como *smart power*. Esta nueva forma de denominar la construcción de poder reúne tanto la fuerza militar (exhibición de poderío y/o real aplicación) como todas las formas de diplomacia (Nye, 2006).

Asimismo puede hablarse de *sharp power* (Walker y Ludwig, 2017). Este poder es una sofisticación de la academia al incorporar nuevos factores que se movilizan para tensar al máximo posible la posibilidad de ejercer poder de unos estados sobre otros. El *sharp power* puede definirse como la habilidad de manipulación extrema que utiliza un estado para influir y hasta minar el sistema político de otro país específico. Puede manipularse la información, difundir información falsa o realizar operaciones de intervención a través de diferentes estrategias de ingreso a los sistemas de información, entre otros.

Finalmente, y en línea con el capítulo de Pilar Bueno en esta obra, emerge un concepto vinculado a los anteriormente planteados, el poder negociador, definido como la capacidad que posee un país en desarrollo de alcanzar resultados favorables en un proceso de negociación. Los éxitos pueden medirse a través de la relación entre las posiciones nacionales y los resultados ostensibles plasmados en los documentos. Se presenta como una herramienta de los países menos poderosos en áreas que anteriormente carecían de relevancia, pero que en la actualidad se vienen instalando en la agenda internacional: cambio climático, energía, tecnologías de la información, género, entre otras.

Frente a este escenario, un país como Argentina, con poderes limitados y capacidades reducidas por una combinación de variables domésticas y sistémicas, requiere de asociaciones estratégicas con países con los cuales comparte las mismas situaciones de vulnerabilidad, para sumar poder de negociación en los foros internacionales y hacer oír su voz, con posibilidades de obtener resultados que la beneficien o al menos no la perjudiquen. Es decir, desarrollar cooperación Sur-Sur en sentido político, respaldada en cooperación científico tecnológica, técnica, académica, comercial y económico-financiera.

Un correcto diagnóstico de las fuerzas en pugna del sistema internacional, una adecuada apreciación del ambiente regional así como de los potenciales socios, es condición *sine qua non* para mejorar la inserción internacional argentina. Por ello en esta obra abordamos a un grupo de actores emergentes, algunos que ascendieron para quedarse (China e India) y otros que parecen estar en retirada (Brasil, Sudáfrica y Turquía), con el propósito de diferenciar sus trayectorias en la segunda década de este siglo en el marco de condicionantes sistémicos y domésticos que han puesto en entredicho la capacidad de los emergentes para convertirse en poderes consolidados.

Con estas preocupaciones, los miembros del equipo de investigación vienen desarrollando líneas de trabajo individuales en el contexto del CONICET, así como en su

actividad docente en diferentes cátedras de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. A nivel grupal en tanto, cabe subrayar que han abordado la temática de los emergentes en el marco del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) y sus grupos de trabajo: Programa de Estudios América Latina -África (PEALA), Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB), Grupo de Estudios sobre la India y el Sudeste Asiático (GEIRSA) y Grupo de Estudios sobre Medio Oriente (GEMO).

De este modo, los estudios se entrecruzan bajo una estructura común, fluyendo hacia paneles de discusión, documentos de trabajo, artículos en revistas especializadas, capítulos de libros, dirección de tesis de grado y postgrado, actividades de extensión. Prueba de esta intensa actividad que se ha consolidado a través de los años son las diferentes obras colectivas realizadas por el grupo, las cuales cuentan además con la participación de especialistas extranjeros invitados, tales como “Argentina e Brazil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica” (Lechini, Goncalves, Klaksbrun, 2009), “Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración” (Morasso, Carla & Pereyra Doval, Gisela, 2012), “La cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el Siglo XXI” (Lechini, Gladys, 2014) y “Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el Sur Global” (Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa, 2016).

En esta línea de trabajo se inserta la presente obra bajo el título “Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?”. La misma aborda la problemática de los emergentes a partir de casos de estudio que tienen como protagonistas a Brasil, China, India, Sudáfrica, Turquía y Venezuela, los cuales fueron estudiados en el marco del proyecto de investigación aprobado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT) de la UNR denominado “Cambios y continuidades en el rol de los emergentes en el siglo XXI. Desafíos y oportunidades para Argentina”.

De este modo, el libro recopila principalmente resultados alcanzados por los docentes e investigadores miembros del proyecto, pero cuenta además con contribuciones de investigadores brasileños con quienes se han mantenido vínculos de cooperación en materia de docencia e investigación.

Para Argentina, el devenir de la política exterior brasileña es fundamental, en tanto Brasil es su vecino y socio más importante a nivel político y comercial en América Latina. Es por ello que consideramos central dar cuenta de los cambios que han acontecido recientemente en las estrategias de inserción internacional brasileñas, tema del cual se ocupan *Leonardo Ramos, Julio Buere y Javier Vadell*, colegas brasileños de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) y *Filipe Mendonça de la Universidade Federal de Uberlândia (UFU)*, en el capítulo **Michel Temer, Jair Bolsonaro e os rumos da Política Externa Brasileira em um contexto de virada conservadora**.

Los autores analizan los condicionantes domésticos que están fuertemente cambiando la política de Brasilia. Se ocupan de las “contradicciones irreconciliables” del “Partido da Ordem” en el poder durante la gestión de Michel Temer (2016-2018), mostrando las principales estrategias adoptadas en política exterior bajo el liderazgo de José Serra e Aloysio Nunes en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con especial atención a la candidatura de Brasil a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la tentativa de concluir el acuerdo MERCOSUR/Unión Europea.

También en la línea de los estudios sobre la región latinoamericana, contexto inmediato de Argentina, *María Victoria Álvarez* se ocupó de **La declinación del liderazgo y el regionalismo: los casos de Brasil en UNASUR y Venezuela en ALBA** y *María del Pilar Bueno* de **La cooperación climática sudamericana: ampliando los márgenes de negociación multilateral (2016-2018)**.

En su trabajo, Álvarez nos refiere cómo a principios del siglo XXI tanto Brasil como Venezuela estructuraron sus agendas de política exterior sobre la base de la proyección de sus respectivos liderazgos en esquemas regionales como UNASUR y ALBA, respectivamente. Sin embargo, debilitados estos gobiernos, sus propuestas “post-hegemónicas” perdieron dinamismo problematizando la relación entre la gobernanza regional y el papel del liderazgo regional. Su objetivo es analizar, precisamente, si dicha gobernanza se deteriora cuando ese liderazgo declina.

En el caso del ALBA, se trata de un esquema condicionado por su escasa institucionalización, por su marcado perfil ideológico y por ser, por ello, contingente al ciclo político y al voluntarismo político que comportaba el liderazgo de Venezuela. UNASUR, por su parte, ha sido abandonado por más de la mitad de sus Estados miembros y su funcionamiento se ha reducido a su mínima expresión.

Por su parte Bueno, analizó el poder negociador de Argentina, Brasil y Uruguay en cuestiones climáticas, desde 2016 a 2018, como producto de su asociación (a partir de 2016) en el grupo A-B-U. Su hipótesis es que el poder negociador de los tres países se vio incrementado de acuerdo a sus propias posiciones relativas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), resguardando algunos de sus intereses más sensibles a través de la alianza, en virtud de la complementariedad de dichos intereses en el período bajo análisis. En el capítulo se da cuenta de los perfiles climáticos de los tres países que componen A-B-U, se explicitan las principales posiciones del grupo, los liderazgos asumidos y las posiciones nacionales y finalmente, se comparan las posiciones A-B-U con los resultados obtenidos en el período 2016 a 2018.

Alejándonos de América Latina y de posibles “emergentes sumergidos”, nos acercamos a las emergentes potencias asiáticas, las cuales, en su disputa por el liderazgo regional y global han desembarcado en otros continentes, como es el caso específico

de África, cuestión que es abordada por *María Noel Dussort* en **Antecedentes de la política africana de India y China en perspectiva comparada**.

Para mostrar que India y China no son “recién llegados” a África, Dussort describe los rasgos más importantes de la evolución de las relaciones de estos gigantes asiáticos con los países del continente africano en diferentes etapas históricas, a modo de contra-argumentar la idea de que se trata de un redescubrimiento africano liderado por potencias emergentes asiáticas. Asimismo, destaca que gran parte de las acciones que los dos países desplegaron en África en el pasado constituyen las características más distintivas de su política exterior actual con estados de condiciones similares. El trabajo se focalizó en Nigeria y Angola debido a que en años recientes se han multiplicado los escritos que exponen a estos casos como los ejemplos más cabales del accionar reciente de India y China en el continente africano. Sin embargo, una revisión histórica demuestra que siempre estuvieron presentes en el radar de los gigantes asiáticos.

Siguiendo con esa línea temática de relevante actualidad, *Agustina Marchetti* refiere a **Las inversiones de China en Angola en el área de infraestructuras en el siglo XXI: una relación (in)cómoda. El caso de la reconstrucción del “Caminho de ferro de Moçamedes”**. Como ya se mencionó, la región de África Subsahariana ha sido uno de los escenarios del accionar internacional de China, en busca de recursos naturales estratégicos para continuar con su modelo de desarrollo. Desde principio de este siglo, China ha promovido una política de internacionalización de sus empresas conocida como “Going Out Policy”, siendo África testigo y “beneficiario” del aumento de la IED china en todos los sectores de la economía, dentro de los cuales la infraestructura ha ido creciendo exponencialmente.

El caso bajo estudio es Angola, poseedora de vastos recursos naturales, con necesidad de inversiones para el proceso de reconstrucción nacional. China fue el principal proveedor de inversiones generando una suerte de relación (in)cómoda para el país africano. El eje gira en torno a los principales proyectos de infraestructura ferroviaria, los actores involucrados y la modalidad de financiamiento, dando especial atención al proyecto de reconstrucción del “Caminho de Ferro de Moçamedes”.

Continuando con la atención en África, cabe remarcar que un país insoslayable es Sudáfrica, el último en ingresar al famoso grupo BRICS, cuando éste dejó de ser un acrónimo inventado por Goldman Sachs y pasó a actuar y marcar su paso en el escenario mundial a fines de la primera década del siglo XXI. Para esta democracia joven tampoco le ha sido sencillo sostenerse y sobrevivir en contextos internos y sistémicos complejos, cuestión que abordan *Clarisa Giaccaglia* y *Carla Morasso* en **El desgaste político del ANC y sus implicancias para la imagen internacional de Sudáfrica**.

El Congreso Nacional Africano (ANC) es el movimiento de liberación más antiguo de África negra y el partido político que está en el poder desde 1994, momento en que

se inicia la vida democrática en Sudáfrica, con la presidencia de su líder indiscutible, Nelson Mandela. Con más de cien años de existencia, su permanencia representa un dato destacable en el marco de un continente con circunstancias sociopolíticas muy cambiantes y convulsas. No obstante, tras más de dos décadas en el ejercicio del poder, el ANC se ha visto sumergido en un proceso de claro desgaste político. En este trabajo se intenta dilucidar si es un desgaste político irrecuperable o si se trata de una nueva etapa política producto de una renovada composición sociopolítica nacional, y consecuentemente evaluar su incidencia en la política exterior sudafricana.

Considerando que la política exterior es interméstica y que los factores domésticos son centrales al momento de explicar la proyección internacional de un país, se indaga sobre los posibles cambios en los objetivos de política exterior del país y en la construcción de la imagen internacional de Sudáfrica, para señalar los principales desafíos a los cuales se enfrenta la política exterior del gobierno de Cyril Ramaphosa.

Finalmente, *Rubén Paredes Rodríguez* en **Turquía en el siglo XXI: de la restauración al descenso como potencia re-emergente** se ocupa de este país estratégico para la región de Oriente Medio y para las alianzas globales, el cual no ha escapado a las generales aplicables a todas las potencias medias regionales que a principios del Siglo XXI aspiraban a otro lugar bajo el sol.

Como la mayoría de ellas, Turquía comenzó a experimentar problemas en la segunda década del siglo XXI, cuando las condiciones que hicieron posible la restauración se revirtieron, poniendo en entredicho la imagen de una democracia fuerte, con una economía dinámica y una política exterior activa.

Lo que preveíamos en nuestro libro colectivo anterior sobre Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur respecto a las dificultades de la mayoría de los emergentes para sostener su crecimiento en base al alto precio de las materias primas con un modelo extractivista lamentablemente se produjo en la segunda década.

Si bien la aparición de las llamadas “potencias emergentes” trajo aparejados cambios en el orden del siglo XXI durante la primera década, generando mayores márgenes de permisibilidad internacional y la posibilidad -sobre la base de ciertas capacidades de poder económico y político acumuladas- de comenzar a cuestionar las estructuras de poder vigentes, en poco tiempo la página se dio vuelta para muchos de estos actores que aspiraban a obtener un mayor poder de negociación y consecuentemente mejorar su inserción internacional.

Factores sistémicos de orden económico (coletazos de las crisis financiera internacional que ralentizó sus economías, el renovado proteccionismo del Norte) y político (llegada de Trump al gobierno de los Estados Unidos y del conservadurismo político en la región latinoamericana) así como situaciones domésticas que cambiaron las condi-

ciones de los países del Sur afectando su estabilidad política y económica, provocaron una reversión en los logros alcanzados.

Sin embargo, no todos los estados sufrieron estos cambios por igual. China e India, los dos gigantes asiáticos, siguen avanzando en su crecimiento económico y expansión global, mostrando sus intenciones de jugar en las grandes ligas. Para cerrar, reiteramos nuestra idea de que el mundo del siglo XXI está mutando velozmente y por tanto amerita repensar y rediscutir cómo optimizar las variadas opciones que se le presentan a Argentina en un contexto internacional de predominante protagonismo asiático.

Referencias

- LECHINI, G., KLAGSBRUNN, V. y GONÇALVES, W. (org.) (2009), *Argentina e Brazil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, Editora Revan, Rio de Janeiro.
- LECHINI, G. (comp.) (2014), *La cooperación Sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el Siglo XXI*, UNR Editora, Rosario.
- LECHINI, G. y GIACCAGLIA, C. (comp.) (2016), *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el Sur Global*, UNR Editora, Rosario.
- MORASSO, C. y PEREYRA DOVAL, G., (comp.) (2012), *Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*, UNR Editora, Rosario.
- NYE, J. (2004), "Soft Power The Means to success in World Politics", en *Public Affairs*, New York.
- NYE, J. (2006), "In Mideast, the goal is 'smart power'", en *Boston Globe*, 19 de agosto.
- WALKER, C. and LUDWIG, J. (2017) "The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence", en *Foreign Affairs*, 16 de noviembre.

Michel Temer, Jair Bolsonaro e os rumos da Política Externa Brasileira em um contexto de virada conservadora

Leonardo Ramos (PUC-Minas)

Filipe Mendonça (UFU-Uberlândia)

Julio Buere (PUC-Minas)

Javier Vadell (PUC-Minas)

Michel Temer, Jair Bolsonaro e os rumos da Política Externa Brasileira em um contexto de virada conservadora

Leonardo Ramos (PUC-Minas)

Filipe Mendonça (UFU-Uberlândia)

Julio Buere (PUC-Minas)

Javier Vadell (PUC-Minas)

Introdução

Dono de um dos piores capítulos da história política e diplomática brasileira, o que ocorre no Brasil durante o governo de Jair Bolsonaro (PSL) não é acidental: é parte de um contexto global, com destaque para as novas lógicas de funcionamento do capitalismo contemporâneo; é também parte de um movimento regional, com impacto em toda a América do Sul; é parte de um movimento local, resultado de correlações de força presentes na sociedade brasileira desde o golpe civil-militar em 1964.

No âmbito global, é sabido que a crise financeira de 2007/2008, a despeito de todas as suas consequências, não levou a uma superação do neoliberalismo, mas sim a uma adaptação cada vez mais agressiva deste. Se por um lado há, desde meados dos anos 1990, uma crise do bloco histórico neoliberal, por outro ainda não se nota a emergência de uma alternativa considerada viável ao neoliberalismo em escala mundial, embora a China tenha trabalhado para conquistar este papel. Estamos, portanto, diante de uma encruzilhada: fazendo alusão a Gramsci, segundo Robert Cox (2001), ao passo que “um bloco histórico está se dissolvendo, outro ainda não tomou o seu lugar”. A crise orgânica que tomou conta do mundo advém, em grande medida, da globalização do capital e das fraturas representativas e materiais impostas por este modelo de desenvolvimento desigual. Segundo Stephen Gill (2003), a crise se dá em três níveis: 1) o “econômico”, que inclui a reestruturação da produção, das finanças e do comércio global; 2) o “político”, com mudanças institucionais e as tentativas de reforma do Estado e 3) o “sociocultural”, entendido como um conjunto inter-relacionados de estruturas, ideias e práticas sociais que colocam em rota de colisão as forças

que trabalham a favor e contra qualquer tipo de mudança estrutural.

Já no âmbito regional, também é possível capturar movimentos importantes, sempre conectados ao contexto global. Grosso modo, é possível dividir o contexto político sul-americano de 1980 a 2019 em três ciclos principais. O primeiro, de 1980 a 2000, foi marcado por crises econômicas, processos de redemocratização e adoção de políticas neoliberais que serviram, entre outras coisas, para aumentar a pobreza e a desigualdade na região. A resposta sul-americana a estes ciclos de crises e miséria gerou um segundo movimento, de 2000 a 2014, marcado pela ascensão ao poder dos governos de centro-esquerda, movimento conhecido como “onda rosa”, com adoção de políticas neodesenvolvimentistas ancoradas no crescimento chinês e na busca de novos mecanismos de integração regional (Ayerbe, 2005; Vadell, 2013). Por fim, as contradições inerentes deste movimento (que nunca enfrentou as causas profundas deste sistema desigual) gerou um terceiro e o último período, de 2014 a 2019, marcado pelo final do ciclo de commodities, crise econômica e política nas economias sul-americanas, a ascensão dos governos de direita e de extrema-direita e o desmantelamento dos projetos pós-liberais de regionalização.

Em outras palavras, o movimento progressista sul-americano, com todas as suas limitações, retrocedeu fortemente e um novo movimento conservador conquistou o seu lugar: na Argentina, Cristina Kirchner (2007-2015) foi substituída por Mauricio Macri (2015 - 2018); No Brasil, Dilma Rousseff (2011-2016) foi substituída por Michel Temer (2016-2018) e, mais tarde, por Jair Bolsonaro (2019 - presente); No Chile, Michelle Bachelet (2006-2010; 2014-2018) por Sebastián Piñera (2010-2014; 2018 - presente); Na Colômbia, Juan Manuel Santos (2010-2018) foi substituído por Iván Duque (2018 - presente); No Paraguai, Fernando Lugo (2008 - 2012) foi substituído por Horacio Cartes (2013 - 2018) e Mario Abdo Benítez (2018 - presente). A grave crise venezuelana também é um exemplo de como o chavismo está perdendo força na região.

Neste processo de reestruturação das relações hegemônicas e da reprodução ampliada do capital em uma escala global, é fundamental perceber sua dimensão espacial: países distintos ocupam lugares distintos na ordem mundial bem como apresentam correlações de forças domésticas específicas. Neste contexto, muitos dos chamados países emergentes tem passado nos últimos anos por processos particulares de revolução passiva contribuindo, assim, para o desdobramento de certos processos de revolução passiva em escala global. Tais países, individualmente ou em coalisões, são, no final das contas, “conservative globalizers” (Kahler, 2015), e esses processos de revolução passiva, a despeito das transformações que trazem consigo, acabam atingindo determinados limites, abrindo espaço para a contraofensiva conservadora neoliberal.

Este contexto global e regional, aliado a crise das esquerdas no mundo, tem contribuído para a ascensão de governos e teses de extrema direita, com especial destaque

para a América Latina e o Caribe, os Estados Unidos e a Europa. Existe, portanto uma transnacionalidade destes fenômenos que, embora com diferenças importantes, tem uma característica comum: os ataques às instituições democráticas. Paradoxalmente, na América Latina e no mundo, a ascensão de forças antidemocráticas tem chegado ao poder pelas vias eleitorais, como ocorreu nos Estados Unidos com Donald Trump ou no referendo inglês que garantiu o Brexit e que, mais tarde, levou Boris Johnson ao poder. Mas a via eleitoral não é o único método disponível aos reacionários: a América Latina também é palco de um novo tipo de golpismo (um “novo golpismo” ou “neogolpismo”) como fica evidente quando observamos o que se passa nos países vizinhos tais como Honduras em 2009, Paraguai em 2012, Brasil em 2016 e Venezuela, entre 2002 e 2019. Segundo Araújo e Pereira (2017), o neogolpismo, embora seja parte de uma longa tradição golpista-militar latino-americana que varreu o continente durante a Guerra Fria, é agora marcado por uma “feição de legalidade” e busca flexibilizar “critérios do processo de impeachment, o qual é constitucional, para que governantes sem crime de responsabilidade pudessem ser retirados, o que é inconstitucional” (Reis, 2017, p. 4). A definição de Juan Gabriel Tokatlian (2009, p. 1) é ilustrativa:

el “nuevo golpismo” está encabezado más abiertamente por civiles y cuenta con el apoyo tácito (pasivo) o la complicidad explícita (activa) de las Fuerzas Armadas, pretende violar la constitución del Estado con una violencia menos ostensible, intenta preservar una semblanza institucional mínima (por ejemplo, con el Congreso en funcionamiento y/o la Corte Suprema temporalmente intacta), no siempre involucra a una gran potencia (por ejemplo, Estados Unidos) y aspira más a resolver un impasse social o político potencialmente ruinoso que a fundar un orden novedoso.

É neste contexto global e regional que o sistema político brasileiro, bem como sua política externa, tem reagido. Michel Temer e, posteriormente, Jair Bolsonaro fruto de uma única aliança de classes que é fundamentalmente reacionária, entreguista, golpista e parasitária. Esta aliança criou um “Partido da Ordem”¹ no Brasil contra a classe trabalhadora, buscando frear os avanços sociais, mesmos que tímidos, conquistados pela socialdemocracia nas últimas décadas. Numa composição tipicamente brasileira, este Partido da Ordem é composto por forças produtivas e parasitárias tais como os ultraliberais, os rentistas, o capital industrial (principalmente aquele organizado em federações de indústrias), os ruralistas, as forças armadas, as forças policiais, as forças paramilitares (conhecidas no Brasil como milícias), os setores do aparelho judicial bra-

1- Segundo Karl Marx no livro 18 de Brumário de Luís Bonaparte, o “Partido da Ordem” foi responsável por uma aliança entre grupos com interesses aparentemente contraditórios como monarquistas, latifundiários, aristocratas das finanças e grandes industriais, altos dignitários do exército, da universidade e da igreja, entre outros entre maio de 1849 a dezembro de 1851 na França, antecedendo o golpe do sobrinho de Napoleão, Luís Bonaparte. Segundo Marx, o Partido da Ordem tinha por objetivo salvar a “sociedade dos ‘inimigos da sociedade’”. Tinham dado como senhas a seus exércitos as palavras de ordem da velha sociedade - “propriedade, família, religião, ordem”.

sileiro (como a força-tarefa conhecida popularmente como Lava Jato), os fundamentalistas religiosos e parte considerável da grande imprensa.

Esta aliança provou-se poderosa, está longe de perder sua capacidade de liderança e é o motor que impulsiona os ataques a classe trabalhadora e o desmantelamento dos aparelhos estatais de seguridade social. Esta aliança também é responsável pela criação do terreno que possibilitou a ascensão do ultrarreacionário clã Bolsonaro ao poder em 2018. Até então, Bolsonaro era considerado um político do “baixo clero” do sistema político brasileiro, mas com disposição para prestar serviços essenciais (e que poucos teriam disposição para realizar) ao “Partido da Ordem”. Bolsonaro é o “fantoche útil” e descartável dessa coalisão que se formou: sua ausência de qualquer senso crítico serve para agredir o trabalhador, criar “corpos matáveis” e atacar às instituições democráticas brasileiras por meio de discursos retrógrados, anticientíficos, misóginos, racistas e xenófobos.

A tragédia brasileira está longe de seu fim. Existem várias análises acerca das relações de classe e frações de classe no governo petista (Oliveira, 2010; Coutinho, 2010; Braga, 2012; Saad-Filho & Boito Jr., 2016; Boito Jr. & Saad-Filho, 2016), bem como algumas que buscam pensar as relações entre a política externa brasileira no período e as forças sociais (Ramos, 2012; Boito Jr. & Berringer, 2013). O desafio agora parece ser enquadrar o governo Bolsonaro neste contexto. Neste artigo, afirmaremos que embora unidos nos ataques à classe trabalhadora, o “Partido da Ordem” no Brasil é portador de contradições irreconciliáveis. Suas inúmeras frações tendem a lutar por espaço nos próximos anos, já que é impossível manter o grupo coeso por muito tempo. Menos de um ano de governo Bolsonaro, algumas destas frações já flertam com um possível desembarque do governo. É neste ambiente essencialmente golpista e contraditório que se ergue as novas diretrizes da política externa brasileira com Jair Bolsonaro.

Para demonstrar isso, este artigo está dividido da seguinte forma. Além desta seção introdutória, a seção seguinte abordará o período de transição entre de 2016 e 2018 com Michel Temer e as tentativas de acomodação da nova coalisão política que se instalou no país após o golpe de 2016. Para isso, buscamos mostrar as principais estratégias adotadas pelo governo brasileiro sob a liderança de José Serra e Aloysio Nunes no MRE, ambos filiados ao partido derrotado nas eleições de 2014, com destaque para a candidatura do Brasil na OCDE e tentativa de conclusão do acordo entre Mercosul/ União Europeia. Na terceira seção, apontamos quais são os principais objetivos da política externa brasileira com Bolsonaro, suas contradições e resultados até aqui. Por fim, apresentamos algumas considerações finais.

1. O Interregno: Os fracassos da política externa brasileira com Michel Temer

Ao assumir o poder após um golpe jurídico-parlamentar que tirou do poder Dilma Rousseff, presidenta democraticamente eleita, Michel Temer atribuiu um peso grande ao internacional: no dia 18 de Abril de 2016 - apenas um dia após a votação do processo de impeachment na Câmara -, antes da escolha e chancela do nome que ocuparia o Ministério das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, então presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado foi incumbido de viajar aos EUA com três objetivos claros: (i) desconstruir a ideia de “golpe” respondendo, assim, as afirmações feitas por Luis Almagro, secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), e Ernesto Samper, Secretário Geral da União de Nações Sul Americanas (Unasul) sobre falta de legitimidade do processo de impeachment; (ii) se reunir com autoridades políticas estadunidenses - no caso, o Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado dos EUA, o republicano Bob Corker, e um membro da Comissão, o democrata Ben Cardin e Thomas Shannon, então subsecretário de Estado e ex-embaixador dos EUA em Brasília; (iii) se reunir com empresários estadunidenses e com o grupo lobista Albright Stonebridge Group - comandado à época pela ex-Secretária de Estado de Bill Clinton, Madeleine Albright, e pelo ex-Secretário de Comércio de George W. Bush, Carlos Gutierrez (Paoliello, 2016).

Um mês depois, José Serra assumiu o Ministério das Relações Exteriores, que passou por mudanças significativas: foi anunciada a incorporação da Apex-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) ao MRE e dado ao chanceler o direito de nomear o secretário executivo da CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) - órgãos antes subordinados ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Neste contexto, em seu discurso de posse, José Serra explicitou o que seriam as 10 diretrizes da política externa brasileira (Serra, 2016) que, entre outras coisas, prometia acabar com “ideologia” no Itamaraty, destacar o comércio internacional e realinhar a política externa que passaria a olhar para “mercados tradicionais” como os Estados Unidos, Europa e Japão.

Embora fossem 10 as diretrizes, é possível resumir o plano de Michel Temer em dois projetos principais: a entrada do Brasil na OCDE e a conclusão do acordo entre o Mercosul e a União Europeia. Ao que parece, este projeto parecia também servir aos propósitos de Serra, tendo em vista as eleições de 2018. Serra buscava seguir os passos de Fernando Henrique Cardoso durante o governo Itamar Franco: através do “novo MRE”, conseguir uma exposição significativa sem, neste processo, ser vinculado às críticas que seguramente surgiriam aos ministérios da Fazenda e do Planejamento, por exemplo, em função dos ajustes previstos. Em suma, com enormes dificuldades internas, Michel Temer e José Serra buscavam nas parcerias internacionais algum tipo de legitimação de suas escolhas políticas internas. Neste contexto, a adesão à OCDE e o acordo de livre comércio com a União Europeia ganhavam importância para, entre outras coisas, auxiliar na legitimação das políticas de austeridade e desmantelamento da proteção social ao trabalho, como o projeto de emenda constitucional (PEC) 95, conhecida popularmente como a PEC do teto dos gastos que congelou os gastos públicos brasileiros em 20 anos para conter o déficit fiscal, e a reforma trabalhista que,

ao prometer gerar empregos, acabou por flexibilizar e precarizar o trabalho além de dificultar o acesso à justiça trabalhista.

Não obstante, José Serra encontrou dificuldades para avançar nesta agenda devido a constrangimentos internos e externos. Internamente, as incontáveis crises políticas e econômicas tornaram o governo Temer extremamente impopular. No âmbito externo, nenhum dos grandes objetivos de política externa avançou. Neste contexto, o governo se viu diante de uma delicada intersecção de crises que combinava forte pressão interna e enormes desafios externos - dentre eles, por exemplo, a árdua tarefa de convencer, externamente, que o atual governo brasileiro teria estabilidade e condições para negociar acordos no âmbito internacional (Bastos, 2016; Rothkopf, 2016). Em 22 de fevereiro de 2017, José Serra apresentou um laudo de problema na coluna ao presidente Temer e, com isso, comunicou sua saída do MRE. Não obstante, parece ser seguro afirmar que a ausência de qualquer prestígio internacional do Brasil neste contexto acelerou o processo de saída de Serra da pasta, substituído pelo colega de partido Aloysio Nunes (PSDB) em 7 de março de 2017. Um ano depois, Michel Temer, José Serra e Aloysio Nunes decidiram não concorrer a cargos eletivos em 2018.

A estratégia não deu bons resultados. Sobre a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a ideia de Temer era colocar o Brasil neste clube de países ricos, mas enfrentou resistências a começar pelos Estados Unidos. No calor das negociações, o jornalista Jamil Chade mostrou em 17 de abril de 2018, a partir de um telegrama vazado, que Donald Trump (que nunca contou com a simpatia de José Serra e nem de Aloysio Nunes), deixara claro ao Palácio do Planalto que daria preferência para a adesão da Argentina, alegando “que existia um ‘respaldo eleitoral’ em Buenos Aires pelas reformas que Mauricio Macri estaria realizando e que essa ainda não seria a realidade do Brasil”. Ainda segundo este documento, Landon Loomis, assessor especial do vice-presidente estadunidense, Mike Pence, para o hemisfério ocidental e economia global, teria elogiado o “processo de reformas [...] implementado pelo Brasil”. Mas “indicou que, na visão norte-americana, a OCDE deveria aceitar poucos países por vez, levando em consideração os pedidos de diferentes regiões” e que “faltaria ao Brasil ‘consenso claro sobre as reformas, especialmente por meio de ‘respaldo eleitoral’ - algo que pôde ser verificado na Argentina nas últimas eleições presidenciais e legislativas” (Chade, 2018).

Com a impossibilidade de se avançar nesta agenda por conta, entre outras coisas, da falta de apoio dos Estados Unidos, a diplomacia brasileira passou a concentrar esforços na conclusão de um acordo de livre comércio com a União Europeia. Segundo Borges (2018), “os negociadores brasileiros perceberam que desde a eleição de Trump houve uma mudança de tom do lado europeu, com maior empenho para se chegar a um acordo com o Mercosul”. Diante desse cenário, os representantes brasileiros tentaram acelerar aquilo que cabia ao Brasil nas negociações. A meta era concluí-las antes das eleições em 2018 e as eleições parlamentares e mudanças previstas

para 2019 no Comissariado europeu. Não havia, entretanto, condições internas para o Brasil fazer qualquer exigência.

Fiquemos com alguns exemplos que demonstram bem a instabilidade política brasileira: A “Operação Trapaça” da Polícia Federal brasileira identificou irregularidades em seis unidades do grupo BRF - Chapecó e Concórdia (fabricação de ração) e de Carambeí, Mineiros e Rio Verde (processamento de aves), levando o ex-presidente da empresa para a prisão. Esta situação atrapalhou o ritmo das negociações e as pretensões brasileiras de terminar o acordo entre Mercosul e União Europeia antes das eleições. Diante disso, a União Europeia decidiu suspender as compras de 20 frigoríficos brasileiros, criando assim um ambiente pouco favorável para o avanço das negociações, embora existisse de fato alguma disposição por parte dos europeus. Não à toa, líderes de fazendas escoceses conclamaram a Comissão Europeia a adiar suas negociações comerciais “imprudentes” com o bloco de países sul-americanos do Mercosul, por temer os danos que poderiam infligir ao setor de carne bovina. Eles alegam que o embargo e a operação trapaça são provas de que o Brasil não é confiável. Além disso, um grupo de deputados europeus pediu, por meio de carta, a interrupção das negociações com o Brasil após o assassinato de vereadora do Rio de Janeiro, Marielle Franco (PSOL), brutalmente assassinada por motivações políticas. Soma-se a isso as lutas no congresso para evitar investigações contra o presidente Michel Temer, a greve dos caminhoneiros que paralisou o país em 2018, bem como outras inúmeras crises que apontavam conjuntamente para o fato de que não havia condições do Brasil ter qualquer papel relevante nas relações internacionais naquele contexto.

Em suma, a política externa brasileira com Michel Temer foi incapaz de avançar nas agendas consideradas prioridades por falta de disposição dos Estados Unidos durante a gestão de Donald Trump no caso da OCDE, por falta de legitimidade e devido à instabilidade política e econômica doméstica. Considerando este contexto difícil e na impossibilidade de o Brasil atuar com uma agenda propositiva, coube ao Brasil de Temer atuar externamente com uma agenda negativa: a pior delas foi a atuação do Brasil junto a Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru que anunciaram conjuntamente em 20 de abril de 2018 a suspensão, por tempo indefinido, a participação na União das Nações Sul-Americanas (Unasul). De acordo com Celso Amorim, com as diretrizes para a PEB apresentadas pelo ministro José Serra e mais tarde com Aloysio Nunes, “O Brasil voltará ao cantinho pequeno de onde nunca deveria ter saído” (Amorim, 2016,3).

2. Direita, Volver! A política externa brasileira com Jair Bolsonaro

Como já dissemos, a chegada de Bolsonaro ao palácio do planalto não foi acidental: A bolsonarização do Brasil é fruto da intersecção de um contexto global, regional e

nacional. No âmbito global, a nova fase de expansão do capital, acompanhada de sua “doutrina do choque”, exigem de países periféricos e dependentes políticas de austeridade cada vez mais severas; no âmbito regional, o fim da “onda rosa”, em grande parte influenciada pelo que ocorre no Brasil, praticamente inviabiliza a continuidade de projetos anti-hegemônicos de integração regional, sendo a Venezuela o principal alvo de ataques neste novo contexto; no âmbito local ou nacional, a aliança de forças parasitárias e reacionárias trabalham para reconfigurar a relação entre capital/trabalho, impondo derrotas aos trabalhadores em suas já precárias redes de proteção social.

Como vimos, Michel Temer viu sua agenda externa fracassar quer seja por falta de apoio dos Estados Unidos, por falta de legitimidade no cenário internacional, por incompetência ou devido à inúmeras crises internas. Bolsonaro, desde a campanha, demonstrava que, caso eleito, resolveria estes gargalos rapidamente por meio de uma reaproximação com os Estados Unidos, com criação de alianças com outros países conservadores como Israel e por meio de rápidas reformas que colocariam a economia brasileira de volta aos trilhos. Sem um projeto definido, a pauta externa de Bolsonaro ainda como candidato era ambígua, mas apontava na direção da formação de uma aliança conservadora internacional, além de fazer críticas às instituições internacionais como a ONU, prometer a retirada do Brasil de acordos “questionáveis” como o acordo de Paris e anunciar o fim da “ideologização” da política externa brasileira. A Venezuela ocupava (e ainda ocupa) um espaço grande nesta agenda, bem como o “foro de São Paulo”, dois temas que alimentavam o medo do “levante comunista” nos discursos do clã Bolsonaro.

A escolha no dia 14 de novembro de 2018 de Ernesto Araújo para ocupar o Ministério das Relações Exteriores representou uma quebra de padrão no Itamaraty. Assim como o presidente eleito, o novo chanceler fazia parte do “baixo clero”, o primeiro do congresso e o segundo no MRE. Araújo nunca chefiou uma embaixada, assim como Bolsonaro nunca teve um cargo executivo. Araújo foi escolhido não por sua capacidade como diplomata, embora seu currículo não seja de tudo irrelevante. Araújo já foi chefe do Departamento de Estados Unidos, Canadá e Assuntos Interamericanos do Ministério das Relações Exteriores. Também exerceu funções diplomáticas em representações brasileiras em Bruxelas, Berlim e Ottawa, além de ter atuado, em Brasília, nas áreas de integração regional, assuntos financeiros e negociações comerciais. Nada que justificaria, entretanto, uma ascensão meteórica na carreira até o posto mais alto do Itamaraty. Araújo foi escolhido por conta de seu alinhamento ideológico com o presidente.

De fato, Ernesto Araújo era desconhecido da maior parte dos/as brasileiros/as, embora isso não seja novidade na história diplomática brasileira. A novidade talvez esteja em como Araújo aparece como postulante ao cargo: acompanhado do endereço de um blog, o Meta Política 17. Ali Ernesto Araújo escrevia textos fazendo campanha para

Bolsonaro e replicando ideias do astrólogo Olavo de Carvalho, considerado guru do novo governo. Depois de forte pressão de Olavo, Bolsonaro acaba por nomear Araújo, mostrando, portanto, a importância do olavismo para compreender a nova fase da política externa brasileira. Além do olavismo, Araújo tinha certa simpatia da bancada evangélica, majoritariamente bolsonarista, já que não esconde o que ele chama de “missão civilizatória do cristianismo”. A escolha também serviu para dar vazão a teses tais como “o risco comunista nas organizações internacionais”, o globalismo, a importância de um alinhamento com os Estados Unidos e Israel, a demonização da China e claro, dos tradicionais países “comunistas” tais como Cuba e Venezuela. Essas teses ganharam corpo na última eleição, sendo, portanto, o caldo intelectual do bolsonarismo na política externa.

Mas o que pensa o novo chanceler? Baseado no blog Metapolítica 17, Araújo se mostra um ferrenho crítico ao que ele chama de “globalismo”. Para ele “as opções reais de política externa são: ou aliar-se aos países e forças que lutam contra o globalismo, ou deixar que o Brasil, junto com todas as nações, desapareça na geleia geral de um mundo desnacionalizado e desespiritualizado [...] e torne-se uma província da ‘pátria grande’ socialista.” (Araújo, 2018). Para ele, a luta contra o globalismo seria, portanto, a luta contra a esquerda e seu projeto de destruição da família, da religião e, em última instância, do ocidente. Depois de nomeado, Araújo disse que o PT deveria ser entendido como “partido terrorista” que pretende instaurar um “regime do terror” e que o candidato petista à Presidência em 2018, Fernando Haddad, pretendia erguer no Brasil um “regime, um império do crime”, caso fosse eleito. O novo chanceler considera que o “globalismo é a globalização econômica que passou a ser pilotada pelo marxismo cultural” e que se trata de um sistema “anti-humano e anticristão.” Araújo também diz que é preciso “ajudar o Brasil e o mundo a se libertarem da ideologia globalista”, que, segundo ele, é de esquerda.

Além disso, Ernesto Araújo, assim como Bolsonaro, é um crítico das instituições internacionais. Segundo ele, “alguém decidiu definir a presença do Brasil no mundo por sua adesão aos ‘regimes internacionais’ [...] A esquerda globalista quer um bando de nações apáticas e domesticadas, e dentro de cada nação um bando de gente repetindo mecanicamente o jargão dos direitos e da justiça.” (Araújo, 2018b) Segundo Araújo, nos “cadernos de Política Exterior”, publicado pela FUNAG, “as Nações Unidas são nações unidas exatamente para melhor defender a unicidade e personalidade de cada uma [das nações], e não para que elas se diluam em uma pasta global sem forma” (Charleaux, 2018). Mesmo antes de assumir, Araújo foi muito questionado por esta e outras falas. No Twitter (rede largamente usada pelos ministérios do governo), o “pragmatismo” do chanceler cita com frequência palavras tais como esperança, fé, liberdade, autoconfiança, essência da brasilidade, valores da nação, um propósito elevado, inventividade, pujança. Tudo isso, segundo ele, precisa ser mobilizado contra a autonegação, o globalismo, o establishment, a redação da ONU, a pecha, o MST. Fora do Twitter, Araújo se manifestou primeiramente num artigo publicado pelo

jornal Gazeta do Povo no dia 26 de novembro de 2018. Neste artigo, o ministro diz o seguinte:

“As coisas que eu critico, critico-as porque sei que são parte e continuação da ideologia que você diz repudiar. O alarmismo climático (sobre o qual falarei em outra oportunidade), o terceiro-mundismo automático e outros arranjos falsamente anti-hegemônicos, a adesão às pautas abortistas e anticristãs nos foros multilaterais, a destruição da identidade dos povos por meio da imigração ilimitada, a transferência brutal de poder econômico em favor de países não democráticos e marxistas, a suavização no tratamento dado à ditadura venezuelana, tudo isso são elementos da “ideologia do PT”, ou seja, do marxismo, que ainda estão muito presentes no Itamaraty. Mas, quando eu me posiciono contra todas essas pautas, você diz que eu sou ideológico e sustenta que eu não deveria fazer nada a respeito. Se você repudia a “ideologia do PT”, mas não sabe o que ela é, desculpe, mas você não está capacitado para combatê-la e retirá-la do Itamaraty ou de onde quer que seja. Ao contrário, você está ajudando a perpetuá-la sob novas formas. Se a prioridade é extrair a ideologia de dentro do Itamaraty, não lhe parece conveniente ter um chanceler capaz de compreender a ideologia que existe dentro do Itamaraty?”. (Araújo, 2018c)

Discursos como esse são frequentes na fala do ministro. Logo, percebe-se que este tipo de fala não tem relevância conceitual ou diplomática. Araújo descreve uma realidade fantasiosa sem qualquer validação razoável. Estes discursos, entretanto, alimentam certa base política no âmbito nacional. No âmbito internacional, entretanto, esse discurso tem sido ignorado ou visto com perplexidade. Mesmo com tudo isso, há quem diga que Ernesto Araújo é na verdade um oportunista. Ele teria feito uma leitura cuidadosa da conjuntura e identificado nela uma oportunidade de subir na carreira sem passar pelos trâmites tradicionais. A principal evidência nesse sentido foi a tese que o ministro defendeu elogiando a negociação comercial comandada pelo então chanceler Celso Amorim, na gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo Eliane Oliveira, isso ocorreu na época chefe da Divisão da União Europeia e Negociações Extra Regionais do Mercosul. A tese serviu para a promoção de Araújo para ministro de segunda classe (Oliveira, 2018). Embora a tese intitulada “Mercosul: Negociações Extra Regionais” não traga elementos suficientes para entender a concepção de mundo do chanceler, ela mostra que em outros tempos Araújo foi mais moderado e que afixou o discurso neste ano para chamar atenção do presidente Bolsonaro. E nessa missão, ele foi muito bem-sucedido.

Mas é importante destacar também que embora Araújo seja o chanceler de Bolsonaro, a diplomacia brasileira passou a ter outros interlocutores. A princípio, isso não é novidade. Assim como acontece nos Estados Unidos, assistimos um descolamento entre

as falas oficiais e a prática da política externa, conduzida em outro lugar. Esta hipótese é bastante plausível em tempos de discursos políticos extremos, considerando que o sistema internacional não é espaço para amadorismos. No caso brasileiro, a existência de um chanceler vazio e sem expressão tem contribuído para a ampliação do núcleo duro da política externa brasileira, que se deslocou do Itamaraty. O vice-presidente Hamilton Mourão entrou na disputa pela condução da política externa, por exemplo, tendo sido uma peça chave para a contenção do discurso anti-China no governo. Tereza Cristina, ministra da agricultura, também tem atuado para conter a ala olavista na condução dos assuntos externos do país, especialmente em questões sensíveis como a relação bilateral com a China, a condução das negociações com a União Europeia e a tentativa de reversão da imagem brasileira no caso das queimadas e desmatamentos na Amazônia.

Já o núcleo olavista na política externa está organizado em quatro peças fundamentais: A primeira, por óbvio, trata-se do próprio Ernesto Araújo. A segunda, trata-se do filho do presidente, Eduardo Bolsonaro. Eduardo já fez inúmeras viagens internacionais, algumas para os Estados Unidos, tendo contatos com representantes da direita estadunidense, especialmente Steve Bannon, ex-estrategista de Trump. Para Bannon, “Eduardo pega o Trump e o movimento Trump” (Bulla, 2019). Neste contexto, Eduardo foi eleito presidente da Comissão das Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, com apoio da base governista. Por ali, Eduardo Bolsonaro organiza parte dos debates oficiais sobre a política externa brasileira. Mais recentemente, Eduardo Bolsonaro tenta institucionalizar ainda mais seu papel como representante diplomático do governo quando o próprio presidente manifesta sua intenção de nomear o filho para a embaixada brasileira em Washington. Para Bannon, este foi um movimento “inteligente” do presidente Bolsonaro, já que ele chegaria ao posto “já sabendo os atores, as questões e as oportunidades”. Eduardo Bolsonaro também já defendeu publicamente a criação do muro na fronteira do México com os Estado Unidos. A fala aconteceu num evento em um resort que pertence ao republicano na Flórida. Segundo Eduardo Bolsonaro, “Como trabalhei na fronteira entre o Brasil e a Bolívia, nós sabemos como as coisas funcionam. Então, construam o muro. Nós, brasileiros, estamos apoiando vocês” (Brant, 2019), afirmou. A terceira peça é Filipe Martins, secretário de assuntos internacionais do PSL. Martins, internacionalista formado na UNB, costuma acompanhar Eduardo Bolsonaro e Ernesto Araújo em suas viagens internacionais. Martins seria responsável pela condução conceitual da política externa, representando o olavismo na vida cotidiana da diplomacia brasileira. Por fim, o próprio Olavo de Carvalho tem seu peso quase natural. Ele, inclusive, já se pronunciou dizendo que poderia contribuir com o governo Bolsonaro sendo embaixador do país em Washington, mas foi preterido pelo filho do presidente.

Existe, entretanto, algumas disputas internas dentro do próprio núcleo olavista. As falas de Eduardo Bolsonaro, por exemplo, ocupam um enorme vácuo deixado por Araújo na condução do Ministério das Relações Exteriores. Na ausência de um chanceler,

este vácuo tem sido ocupado por múltiplos atores, entre eles o Eduardo Bolsonaro. O núcleo olavista também é responsável, entre outras coisas, por expurgos dentro do Itamaraty. Segundo Patrícia de Campos Mello (2018), é natural que os ministros montem suas equipes, mas as mudanças na estrutura do ministério começaram mesmo antes do novo ministro assumir o cargo. Segundo Campos Mello, diversos diplomatas descrevem o clima no Itamaraty como sendo de “caça às bruxas” e “incerteza”. Segundo ela, “o medo é de que haverá uma limpeza geral, e jovens diplomatas que não tenham alinhamento com as gestões anteriores ganharão espaço”.

Até o presente é difícil mensurar as consequências destas disputas na condução da política externa brasileira. Entretanto, embora ainda em caráter exploratório, é possível afirmar que:

1-) Estas correlações de força têm gerado uma cacofonia acompanhada de uma crescente fragilidade do Itamaraty na condução internacional do país. Neste contexto, espaços políticos têm sendo ocupados pelo filho do presidente no caso da relação bilateral com os Estados Unidos, pelos militares no caso da Venezuela, pelo vice-presidente no caso da China, pelo ministério da agricultura na relação comercial com a União Europeia, entre outros exemplos. Isso é natural considerando a base de apoio que possibilitou a eleição de Bolsonaro: a cacofonia na política externa brasileira é reflexo das contradições inerentes ao “partido da ordem”.

2-) Um chanceler tão descolado da realidade e tão alinhado com os Estados Unidos tem dificuldades de colocar os interesses do país em primeiro lugar. Esta é uma crítica que cabe não só a Ernesto Araújo, mas a toda ala olavista do governo. Isso tem gerado conflitos com os nacionalistas, especialmente os militares, que enxergam a ala olavista como prejudicial aos interesses nacionais. Desta contradição interna do “partido da ordem” surgem inúmeros conflitos como, por exemplo, entre o vice-presidente Hamilton Mourão e assessor Filipe Martins, entre Olavo de Carvalho e o general Santos Cruz, etc.

3-) Um chanceler fraco interessa ao clã Bolsonaro, uma vez que o vácuo gerado pelo Itamaraty permite que o filho do presidente, Eduardo Bolsonaro, ocupe espaços cada vez maiores na condução da política externa do país. O baixo clero político brasileiro é marcado por nepotismos desse tipo: sem base orgânica, não confia em ninguém que não tenha laços sanguíneos.

Diante desse cenário, a nova diplomacia brasileira já deixou algumas marcas. Por exemplo, o Brasil avançou nas duas agendas consideradas prioritárias durante a ges-

tão Temer. Sobre a OCDE, o apoio estadunidense veio como contrapartida ao apoio incondicional que o Brasil tem dado aos Estados Unidos, num alinhamento automático sem precedentes da história democrática brasileira. A diplomacia estadunidense comemora o alinhamento com o Brasil. Inclusive, Jonh Bolton, Conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos entre 2018-2019, esteve no Brasil costurando estas relações.

Também avançou o acordo entre União Europeia e Mercosul, embora a ala olavista da diplomacia brasileira em nada tenha contribuído para isso. Pelo contrário, as inúmeras crises geradas pelo governo brasileiro podem servir para dificultar os longos e duros processos de ratificação tanto na América do Sul quanto na Europa. Já as tensões com a China geradas pela ala olavista foram rapidamente contidas pelo vice-presidente e pelo ministério da agricultura. A estratégia chinesa tem sido demonstrar que não faz sentido demonizar a China, sendo ela o mais importante parceiro comercial do país. Na área ambiental, assistimos a desistência do Brasil em sediar Conferência do Clima em 2019, a COP 25, algo que já estava acordado. Segundo o Itamaraty, restrições orçamentárias e transição de governo causaram desistência. Entretanto, é certo que o novo alinhamento ideológico do governo tenha ajudado, isso se não foi o principal motivo para o cancelamento. O Brasil sempre teve um protagonismo neste regime, mas agora abriu mão por conta da luta contra um inimigo inexistente, ou seja, o globalismo. A recente crise ambiental que o Brasil se meteu com as queimadas na Amazônia exemplificam a mudança de patamar: antes protagonistas em questões climáticas, hoje o Brasil é percebido como ameaça por inúmeros de seus parceiros.

Nesse novo contexto regional, a UNASUL não está resistindo. Como vimos, em 2018, os governos do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru decidiram em conjunto suspender sua participação na UNASUL. Além disso, uma reunião de presidentes da América do Sul, realizada em Santiago em 22 de março de 2019, adotou a “Declaração Presidencial sobre Renovação e Fortalecimento da Integração na América do Sul”. Segundo o Itamaraty (2019), “Na Declaração, oito países da América do Sul (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru) expressaram sua determinação em construir e consolidar um espaço regional de coordenação e cooperação, criando as bases para o lançamento do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUR)”.

Considerações Finais: A radicalidade dentro do sistema

A política externa de um país pode ser vista como uma das expressões da “luta entre forças sociais locais e a hegemonia econômica, política e ideológica global com o Estado desempenhando um papel intermediário” (Cox 2001, xi); neste sentido, se trata de uma “porta de entrada” para perceber certos elementos das correlações de forças

entre as forças sociais e destas com os âmbitos transnacional e internacional. Assim, independente da estabilidade do governo Bolsonaro, suas ações, relações e projeções de política externa ajudam a entender os elementos componentes do projeto daquelas forças sociais que buscam se estabelecer como alternativa à hegemonia petista. Além disso, ajudam também a entender os limites da própria hegemonia petista e os dilemas contemporâneos das forças sociais brasileiras críticas ao neoliberalismo nos curto e médio prazos.

O “Partido da Ordem” que possibilitou a ascensão da extrema direita no Brasil tem interesses contraditórios. Suas inúmeras frações tenderão a lutar por espaço nos próximos anos, já que não há indícios significativos de que o grupo possa se manter coeso por muito tempo. É neste ambiente essencialmente golpista e contraditório que se erguem as novas diretrizes da política externa brasileira com Jair Bolsonaro. Isso, por um lado, ajuda a explicar a escolha de um chanceler irrelevante. Com isso, a condução da política externa do país se desloca para outros lugares a depender do tema, além de criar um espaço para o escoamento político do filho do presidente, Eduardo Bolsonaro. Enquanto isso, Bolsonaro é útil para as reformas econômicas ultraliberais. Neste sentido, o novo governo está alinhado aos interesses do capital globalizado.

Entretanto, à luz de tais questões acerca da relação local-global, percebem-se sérios limites para a construção de uma nova hegemonia. Por fim, como fica o Brasil no mundo? Se, por um lado, a “autonomia pela diversificação” garantiu, a partir de um contexto histórico-estrutural específico, uma forma distinta de inserção internacional do Brasil - nos âmbitos regional e global -, mesmo assim o fez dentro de uma condição de revolução passiva em escala global. Os governos Lula, Dilma e Temer, mesmo que de maneiras distintas, se apresentaram como *conservative globalizers* (Kahler, 2016) e, neste sentido, não questionaram a ordem mundial. Além disso, existem claramente limites histórico-estruturais para a construção e implementação de um modelo alternativo. O Brasil então inova ao apostar, com Jair Bolsonaro, na radicalidade dentro do sistema: ao questionar o globalismo, o discurso flerta com a radicalidade, mas, na prática, este tipo de condução externa dos assuntos do país tem contribuído até aqui, em última instância, para aprofundar a já histórica participação subordinada do Brasil no capitalismo desigual, um fracasso da situação de emergente, um regresso inglório a uma condição de lumpen-desenvolvimento, como destaca Samir Amin (2017, p. 45).

Dada a complexidade da crise, este momento se traduz na necessidade da esquerda em refletir sobre sua estratégia de ação, pois seus desdobramentos podem resultar em duros retrocessos na luta por direitos sociais e na manutenção daqueles já conquistados.

Referências

- AMIN, S. (2017), A Implosão do Capitalismo Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

- AMORIM, C. (2016), “Guinada à direita no Itamaraty”, Folha de São Paulo, 22 de maio. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1773728-guinadadireita-no-itamaraty.shtml>. Acesso no dia 10 de junho de 2016.
- ARAÚJO, E. (2018), “Mandato popular na política externa”, Gazeta do Povo. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/mandato-popular-na-politica-externa-dz03voyxuwbd3ds9rm0n696gh/>. Acesso no dia 10/09/2019.
- ARAÚJO, E. (2018a), “O que está em jogo”, Metapolítica 17: contra o globalismo. Disponível em <https://www.metapoliticabrasil.com/blog/o-que-está-em-jogo>. Acesso no dia 10/09/2019.
- ARAÚJO, E. (2018b), “Querer Grandeza”, Metapolítica 17: contra o globalismo. Disponível em <https://www.metapoliticabrasil.com/blog/o-que-está-em-jogo>. Acesso no dia 10/09/2019
- ARAÚJO, M., PEREIRA, V. (2018), “Rupturas, neogolpismo e América Latina: uma análise sobre Honduras, Paraguai e Brasil”, em Katál, R. Ensaio Temático: Estado, Economia E Democracia No Brasil E América Latina, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 125-136, jan./abr.
- AYERBE, L. (2005), “Os Estados Unidos e as relações internacionais contemporâneas. Contexto int. [online]. vol.27, n. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292005000200003&lng=en&nrm=iso. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292005000200003>.
- BASTOS, F. (2016), “A hora e a vez de Serra”. O Estado de São Paulo. 23 de maio. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,analise---a-hora-e-avez-de-serra,10000053032>. Acesso no dia 10/06/2016.
- BOITO Jr., A. e SAAD-FILHO, A. (2016), “State, State Institutions, and Political Power in Brazil”, em Latin American Perspectives, 43, no. 2 (190-206).
- BOITO Jr., A. e BERRINGER, T. (2013), “Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma”, em Revista de Sociologia e Política, 21 no.47: 31-38.
- BORGES, J. (2018), “Guerra comercial de Trump acelera acordo entre União Europeia e Mercosul. G1”. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/blog/joao-borges/post/guerra-comercial-de-trump-acelera-acordo-entre-uniao-europeia-e-mercosul.ghtml>. Acesso no dia 10/09/2019.
- BRAGA, R. (2012), A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista, São Paulo: Boitempo.
- BRANT, D. (2019), “Em resort de Trump, Eduardo Bolsonaro defende muro na fronteira com o México”, em Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/em-resort-de-trump-eduardo-bolsonaro-defende-muro-na-fronteira-com-o-mexico.shtml>. Acesso no dia 10/09/2019.
- BULLA, B. (2019), “Steve Bannon comemora ideia de Bolsonaro de ter Eduardo como embaixador”, em Estadão. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,steve-bannon-comemora-ideia-de-bolsonaro-de-ter-eduardo-como-embaixador,70002918729>. Acesso no dia 10/09/2019.

- CHADE, J. (2018), “Governo Trump resiste à entrada de Brasil na OCDE”, em O Estado de São Paulo. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-trump-resiste-ao-brasil-na-ocde,70002271257>. Acesso no dia 10/09/2019.
- CHARLEAUX, J. (2018), “Quem é e o que pensa o futuro ministro das Relações Exteriores”. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/11/14/Quem-%C3%A9-e-o-que-pensa-o-futuro-ministro-das-Rela%C3%A7%C3%B5es-Exteriores>. Acesso no dia 10/09/2019.
- COUTINHO, C. (2010) “A hegemonia da baixa política”, em Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira, editado por Cibele Saliba Rizek, Francisco de Oliveira e Ruy Braga. 29-43. São Paulo: Boitempo.
- COX, R. (2001), “Foreword”, in Counter-hegemony and foreign policy: The dialectics of marginalized and global forces in Jamaica, editado por Randolph Persaud. Albany: State University of New York Press.
- GILL, S. (2003) Power and resistance in the new world order, Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- KAHLER, M. (2016), “Conservative globalizers: reconsidering the rise of the rest”, em World Politics Review, 02 de fevereiro. Disponível em: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/17840/conservative-globalizersreconsidering-the-rise-of-the-rest>. Acesso no dia 10/05/2016.
- MARX, K. (2015), O 18 de brumário de Luís Bonaparte, Boitempo Editorial.
- MELLO, P. (2018), “Antes de assumir, novo chanceler ‘encosta’ diplomatas não alinhados”, em Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/antes-de-assumir-novo-chanceler-encosta-diplomatas-nao-alinhados.shtml?loggedpaywall>. Acesso no dia 10/09/2019.
- OLIVEIRA, E (2018), “Futuro chanceler de Bolsonaro já defendeu política externa do governo Lula”, O globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/futuro-chanceler-de-bolsonaro-ja-defendeu-politica-externa-do-governo-lula-23266851>. Acesso no dia 10/09/2019
- OLIVEIRA, F. (2010), “Hegemonia às avessas”, em Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira, editado por Cibele Saliba Rizek, Francisco de Oliveira e Ruy Braga. 29-43. São Paulo: Boitempo.
- PAOLIELLO, T (2016), “A vice política externa”, em Revista Forum, 19 de abril. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/2016/04/19/reginaldo-nasser-a-vice-politicaexterna/> Acesso no dia: 05/06/2016.
- RAMOS, L. (2012), “Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula”, em Carta Internacional, 7, no. 1, 69-86.
- REIS, G. S. O (2017), “Fim da Era das Democracias na América”, em Breviário de Filosofia Pública, Rio de Janeiro, n. 146, p. 32-47, 23 abr. Disponível em: <http://estudoshumeanos.com/2017/04/23/o-fim-da-era-das-democracias-na-america/>. Acesso no dia: 20/03/2017.

- ROTHKOPF, D. (2016), “Desfazer o que Lula fez em política externa não é bom para o Brasil”, em BBC Brasil, 20 de maio. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil36334715>. Acesso no dia: 05/06/2016.
- SAAD-FILHO, A., e BOITO JR., A. (2016), “Brazil: the failure of the PT and the rise of the ‘new right’”, em *Socialist Register*, 52., 213-230.
- SERRA, J. (2016), “Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores”, 18 de maio. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14043-discurso-do-ministro-joseserra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-dasrelacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso no dia: 05/06/2016.
- TOKATLIAN, J. G. (2009), “Neogolpismo”, em *Página/12*, 13 jul.. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html>>. Acesso no dia: 20/03/2017.
- VADELL, J. A. (2013), “The North of the South”, in *Latin American Policy*, 4: 36-56. doi:10.1111/lamp.12004

La declinación del liderazgo y el regionalismo: los casos de Brasil en UNASUR y Venezuela en ALBA

María Victoria Alvarez (UNR)

La declinación del liderazgo y el regionalismo: los casos de Brasil en UNASUR y Venezuela en ALBA

María Victoria Alvarez (UNR)

Introducción

A principios del Siglo XXI, con un visible liderazgo brasileño y, posteriormente, de la Venezuela “bolivariana”, fue en América del Sur donde aparecieron nuevos marcos de acción que redefinirían las visiones y los debates sobre integración y cooperación del decenio anterior. En particular, hay que hacer referencia al proceso que condujo a la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

La UNASUR se conformó en 2008, en Brasilia, en continuidad con la experiencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) lanzada por el gobierno del ex presidente Fernando Henrique Cardoso, e incluyó a los 12 Estados sudamericanos, incorporando a Guyana y Surinam. Por su parte, el ALBA se conformó en el año 2004, a partir de acuerdos entre Cuba y Venezuela, como un esquema de asistencia y de cooperación Sur-Sur, con un fuerte contenido ideológico anti-estadounidense (Briceño Ruiz, 2014), y que, con la inclusión del programa Petrocaribe¹, reforzaba el contrapunto con el regionalismo abierto.

Mientras que ALBA reflejaba la visión socialista del desaparecido líder venezolano Hugo Chávez, UNASUR era una creación brasileña diseñada para promover el papel de Brasil, tanto a nivel regional como mundial (Malamud y Gardini 2012: 123). Y aunque se ha dicho que “la UNASUR en sí misma puede ser vista como una iniciativa de Brasil y *Venezuela*”² (Flemes y Wojczewski, 2010: 10), y que “Chávez contribuyó a forjar a UNASUR” (Dabène, 2009: 220), estas observaciones no contradicen el hecho de que Brasil fue el líder más preponderante en pergeñar y desarrollar la UNASUR mientras que Venezuela tuvo un papel fundamental en los mismos términos para el ALBA.

1- Petrocaribe es un mecanismo mediante el cual Venezuela vende petróleo en condiciones especiales a sus vecinos de la Cuenca del Caribe y Centroamérica, como analizaremos en próximas secciones.

2- Las cursivas son nuestras.

Hoy, el colapso de la UNASUR, impensable hace diez años en muchos círculos que promovieron la institucionalización de este organismo, parece inevitable. Inclusive recientemente se creó un organismo que intenta sustituirlo: el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). De la misma manera, ALBA (y Petrocaribe) se encuentran a la deriva, mientras van perdiendo adeptos y desarticulando compromisos.

El análisis de la capacidad transformadora y, más aún, de la resiliencia de los espacios regionales y acuerdos institucionales “post-liberales” (Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010, 2016) o “post-hegemónicos” (Riggirozzi y Tussie, 2012) debería completarse con un estudio del papel que ejercen los liderazgos de potencias regionales. En este capítulo analizamos la suposición según la cual la gobernanza regional (*regional governance*) (Hurrell, 2005) surge a raíz de los intereses de un Estado dominante, y, por lo tanto, dicha gobernanza se deteriora cuando ese liderazgo declina.

Específicamente, este trabajo pretende responder tentativamente algunos interrogantes como, por ejemplo, ¿Cómo está relacionada la emergencia de potencias regionales y los procesos de integración regional (o de regionalismo) en sus regiones de referencia? ¿Qué ocurre con el regionalismo cuando alguna (o varias) de las dimensiones del liderazgo regional comienza a deteriorarse? Es decir, nos interesa indagar qué sucede con las estructuras de gobernanza regional cuando el liderazgo regional declina.

Para intentar responder a estos interrogantes nos basamos en el estudio de dos casos: la UNASUR, creada por iniciativa de Brasil, y la del ALBA, conformada por iniciativa de Venezuela, como ya hemos mencionado. Analizamos la fase de despolitización (Dabène, 2009) que están sufriendo actualmente ambos esquemas, y nos interrogamos si ello posee alguna vinculación con el declive de los liderazgos de Brasil y Venezuela en la región.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: luego de esta introducción realizamos algunas consideraciones de tipo conceptual y teórico para contribuir al análisis del rol de Brasil y Venezuela como potencias regionales y su papel en el regionalismo del Cono Sur en el siglo XXI. A continuación, identificamos la fase de despolitización que están sufriendo tanto la UNASUR como el ALBA, e intentamos vincular estos desarrollos con el declive del liderazgo regional de los respectivos líderes. Concluimos con algunas reflexiones finales.

1. Algunas consideraciones conceptuales y teóricas

En general, quienes han trabajado en profundidad el tema del liderazgo han optado por crear subtipos de la categoría (Ikenberry, 1996; Underdal, 1994), o por caracterizar el rol de un país en particular en un momento histórico determinado, especialmente

en términos de hegemonía (Kindleberger, 1974; Gilpin, 1975). Existen tres cuestiones fundamentales que no han sido abordadas en forma acabada en la literatura: los criterios que una potencia debe cumplir para ser considerada como ejerciendo un liderazgo regional, la conexión entre liderazgo regional y regionalismo, y la dinámica de dicho lazo, en el sentido de conocer cómo el liderazgo influye en la construcción de esquemas de gobernanza regional, pero también qué ocurre con las instituciones regionales cuando el papel del líder comienza a erosionarse.

1.1. Criterios para definir a un líder regional

En este trabajo evitamos utilizar el término hegemonía en asociación con la política exterior de Brasil o de Venezuela ya que es una cuestión controvertida. En la raíz de esta afirmación se halla una aproximación a la hegemonía que prácticamente la equipara con la imposición y la coerción y adhiere a un enfoque coercitivo del concepto, que considera la lucha por el poder como un juego de suma cero (Krasner, 1976; Knorr, 1975; Gilpin, 1975).

Incluso la hegemonía constituye un concepto incómodo para aplicar sin más a países que no son considerados potencias sino potencias medias o poderes medios emergentes.³ En este sentido, es posible destacar la contribución de Nolte (2006), quien propone un concepto analítico de “potencia regional”. El autor destaca los atributos de poder y las posibilidades de actuación de esta clase de Estados en un ámbito geográfico determinado. De este modo, enfatiza la presencia de liderazgos regionales y el desempeño de estas potencias como representantes de los intereses de sus respectivas áreas de pertenencia.

La idea de liderazgo, entonces, debe ser contextualizada y complementada, para nuestros propósitos, con alguna conceptualización de “potencia regional”. Para Nolte (2006: 18) una “potencia regional” es un país que:

- *forma parte de una región bien demarcada tanto geográfica como económicamente, y según la autopercepción política (base regional);*
- *influye en la delimitación geopolítica y construcción político-ideológica de la región, lo que puede marginar a ciertos países (poder de exclusión);*

3- Sobre estas nociones existen múltiples conceptualizaciones. En la literatura especializada se hace una distinción entre potencias medias tradicionales –por ejemplo Canadá, Australia, Nueva Zelandia, los Países Bajos y los países escandinavos–, que han perdido influencia en la política internacional, y nuevas potencias regionales emergentes y potencias medias emergentes (Nolte, 2006). Un poder medio emergente es una potencia media que necesariamente posee un ámbito de influencia regional y, al mismo tiempo, un emergente con gran exposición global que no necesariamente representa, en todos los casos, los intereses de su región (Giaccaglia, 2017).

- *tiene la pretensión de un liderazgo en la región (voluntad y rol/percepción);*
- *ostenta los recursos materiales (militares, económicos, demográficos), institucionales (políticos) e ideológicos para una proyección de poder en la región (recursos);*
- *está interconectado con la región económica, política y culturalmente; lo que significa que su aporte al PBI regional por sí mismo no es un indicador suficiente (inserción);*
- *ejerce efectivamente gran influencia en asuntos regionales (actividades y resultados);*
- *ejerce esa influencia en parte mediante estructuras de gobernanza regional (estructurar la gobernanza regional);*
- *define la agenda de seguridad regional (existencia de un complejo de seguridad regional);*
- *cuyo liderazgo regional es reconocido “o al menos respetado” por otros países en la región y fuera de la región, especialmente por las otras potencias regionales (aceptación); y*
- *se inserta en foros interregionales y globales, en los cuales opera en función de la defensa de sus propios intereses, por lo menos en forma incipiente, y donde actúa como representante de intereses regionales (representación y definición de intereses regionales).⁴*

Evidentemente, además de las dimensiones que identifica Nolte, hay al menos dos tipos de elementos adicionales que van a tener un peso significativo en las capacidades y el poder de influencia de un líder regional: las variables sistémicas (tendencias del sistema global, sistema regional), y las variables domésticas (régimen político, sistema de partidos, instituciones, entre otras). Ambos elementos complementan cualquier análisis sobre el liderazgo regional, tanto en sus fases de ascenso como en aquellas de declinación. No obstante, sin desconocer la importancia de estas variables, en este trabajo colocaremos el énfasis en las dimensiones del liderazgo de una potencia regional como elementos explicativos de los vaivenes del regionalismo.

4- Las potencias regionales operan en múltiples ámbitos que incluyen el nivel regional, que abarca las relaciones del líder regional con los otros Estados en el ámbito regional, especialmente con las potencias medianas en la región; el nivel interregional, constituido por las relaciones con las potencias regionales (y con otros Estados) en otras regiones del mundo; y el nivel global (Nolte, 2006). El foco de nuestro trabajo está puesto en el ámbito regional ya que no estamos interesados en conocer las vinculaciones entre los diferentes niveles (por ejemplo, si Brasil utilizó la plataforma regional para alcanzar metas globales). Sin embargo, evitamos analizar la supuesta rivalidad Brasil-Venezuela a escala regional.

1.2. Vinculación entre liderazgo regional y regionalismo

Existen pocos trabajos sobre la relación entre hegemonía o liderazgo regional y regionalismo (Nolte 2006: 23). Desde una perspectiva estadounidense, la inclusión de potencias regionales en instituciones regionales constituye un instrumento para influir y hacer más previsible el comportamiento de las mismas. También pueden ser utilizadas como instrumentos para delimitar y marginar a otros Estados. Más importante para este trabajo, la configuración del regionalismo puede servir como indicador tanto para la distribución del poder en la región como para el carácter del liderazgo (Nolte, 2006: 23).

El regionalismo se refiere a un fenómeno general que se presenta más o menos en todo el mundo hoy. Está vinculado con la necesidad de un orden regionalista, ya sea en un área geográfica determinada o como un tipo de orden mundial. El regionalismo, en este sentido particular, está asociado a una estrategia deliberada, un propósito intencional, y puede conducir a la creación de instituciones formales. Se distingue del proceso de regionalización, que es de tipo espontáneo, y que permite la aparición de ciertos patrones de cooperación, integración, complementariedad y convergencia dentro de un determinado espacio geográfico (Hettne y Söderbaum, 2002: 34).

La condición deliberada del regionalismo posee importantes implicancias: hay una estrategia intencional o una voluntad determinada por construir un espacio regional por parte de algún actor, generalmente un Estado. Esta voluntad por parte de un determinado actor estatal es tan trascendental que es considerada por algunos autores como una de las condiciones para que se desarrolle el regionalismo. Mattli (1999) sostiene que, además de la “condición de demanda” -que hace referencia a la demanda de integración por parte de actores transnacionales-⁵ también es necesaria una “condición de oferta”, ya sean estructuras institucionales o liderazgo regional o ambos.

Ciertamente, las condiciones de oferta remiten a la presencia del liderazgo, entendido como la capacidad y voluntad de uno o más actores de proveer monitoreo, implementación y coordinación colectiva (comúnmente, actores supranacionales) o la presencia de un líder indisputado entre los países que buscan impulsar relaciones más cercanas (Malamud, 2010: 6).

Ese líder sirve como punto focal en la coordinación de reglas, normas y políticas, y también puede convertirse en el *paymaster*, es decir, estar dispuesto a pagar una parte desproporcionada de los costos requeridos para el emprendimiento regional de manera de reducir las tensiones en torno a la distribución de los mismos (Mattli,

5- Las condiciones de demanda para la integración provienen de crecientes niveles de interdependencia regional. Cuando los actores transnacionales perciben que sus actividades transfronterizas enfrentan altos costos de transacción, demandan a las autoridades que los disminuyan a través de la cooperación, la coordinación y, eventualmente, la integración regional (Malamud, 2010: 6).

1999). Tal como lo han señalado los expertos, para que una potencia media sea aceptada como líder regional, debe proporcionar beneficios significativos a los países más pequeños cuyo apoyo desea obtener. La formación de una región es inherentemente una empresa costosa y gravosa (Battaglini, 2012: 98).

1.3. Dinámica entre liderazgo y regionalismo

La necesidad de un liderazgo se presenta entonces como un elemento central para crear (y sostener) toda una arquitectura regional. Desde la disciplina de las Relaciones Internacionales el concepto que viene a la mente es el de hegemonía, cuyo estudio posee una arraigada tradición en la disciplina. En particular, han sido los enfoques realistas, los de la Economía Política Internacional, así como liberales y neoliberales, los que han dedicado mayores esfuerzos a explicar los ciclos hegemónicos y los momentos de transición hegemónica (Herrera Santana, 2017).

Como hemos mencionado anteriormente, la hegemonía constituye un concepto incómodo para aplicar sin más a países que no son considerados potencias sino potencias medias o poderes medios emergentes. No obstante, debemos hacer referencia muy brevemente al debate sobre la hegemonía en la literatura especializada, que conduce a la obra de Kindleberger (1974)⁶, Gilpin (1975) y Krasner (1976), entre otros. Estos autores sostenían que los regímenes económicos internacionales fuertes dependían del poder hegemónico: la concentración de poder contribuía a la estabilidad.

Realizando un ejercicio de “elasticidad conceptual”, en este capítulo nos interesa evaluar hasta qué punto la declinación del orden regional o del regionalismo depende del declive de la/s potencia/s regional/es que lo crearon. Hasta la fecha, no contamos con una “teoría de la estabilidad hegemónica” para el regionalismo y las potencias regionales que se articule con las especificidades de una zona como el Cono Sur.

En particular, nos interesa indagar si las estructuras regionales se mantienen aun cuando el liderazgo regional declina, o si, por el contrario, y más en consonancia con una especie de “teoría de la estabilidad hegemónica” -que predice la inestabilidad de los esquemas pergeñados por el líder una vez que éste inicia su ocaso-, la gobernanza regional se ve afectada cuando el liderazgo decae.

En este sentido, a continuación intentamos comprobar si el ocaso del liderazgo de Brasil y Venezuela hizo desaparecer las condiciones necesarias para el mantenimiento tanto de la UNASUR como el ALBA y la continuación de la cooperación al interior de estos esquemas.

6- Era una obra sobre la Gran Depresión (Kindleberger, 1974), un evento que este autor atribuía a la falta de voluntad de un Estado grande para asumir los costos de mantener el sistema internacional.

2. Brasil como potencia regional en el Siglo XXI y el regionalismo

Si bien es en la década de los noventa cuando Brasil orienta su política exterior hacia la región y promueve una iniciativa como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en la post- Guerra Fría el regionalismo pasó a tener un lugar protagónico en la agenda de la política externa brasileña, alcanzando su máximo esplendor durante el gobierno de Lula da Silva (2003-2011) (Spektor, 2010 citado en Lazarou, 2013: 360).

Partiendo del supuesto de que Brasil fue un líder regional en los inicios del Siglo XXI -cuyo dispositivo central para avanzar en su proyecto de liderazgo fue la creación de acuerdos regionales (Burgess, 2009: 11)-, y sin desconocer el importante debate y el disenso existente entre los académicos en cuanto al papel de Brasil en Sudamérica (Mourón y Onuki, 2015), nos interesa evaluar el impacto de la decadencia de ese liderazgo en la gobernanza regional.

Tal como afirman Caetano, López Burian y Luján (2019: 195), el liderazgo -o pretendido liderazgo- de Brasil sobre la región sudamericana es un asunto que genera disenso en la literatura especializada. Mientras un grupo de académicos afirma el desarrollo del liderazgo regional de Brasil, otros cuestionan sus capacidades para construir dicho liderazgo. A estos dos grupos podríamos agregar un tercero, conformado por autores que sugieren que Brasil posee las capacidades para ejercer el liderazgo sudamericano pero que éste es objetado y por lo tanto no se ha consolidado (Mourón y Onuki, 2015: 11).

El regionalismo sudamericano necesitaba un líder que ejerciera el papel de *paymaster* (Burgess, 2009; Gomes Saraiva, 2012). La diplomacia brasileña asumió ese papel y orientó su comportamiento hacia la formación de consensos entre visiones diferentes. En el año 2000, el presidente Cardoso organizó una primera reunión con los gobernantes de la región, con vistas a la formación de una comunidad sudamericana.⁷ Al limitar la iniciativa a Sudamérica, Brasil reconocía tácitamente las limitaciones de su influencia en el resto de América Latina y aceptaba las divergencias de intereses económicos en la región (Quiliconi y Salgado Espinoza, 2017: 29).

Esta iniciativa condujo a la creación de la CSN en 2004,⁸ la cual, posteriormente, evolucionó hacia la UNASUR con un sesgo cooperativo fuerte, una agenda ampliada, y un carácter intergubernamental y de baja institucionalidad en términos prácticos. La

7- En esta reunión los principales temas tratados fueron la integración económica, la perspectiva de fortalecimiento de los regímenes democráticos, y la IIRSA, que se estructuró como un marco para las inversiones regionales en infraestructura (Gomes Saraiva, 2012: 94). Los proyectos desarrollados en IIRSA, en el ámbito de la cooperación funcional en materia de infraestructura, fueron absorbidos posteriormente por el Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de UNASUR.

8- La primera cumbre de los países de la entonces denominada CSN estableció como agenda el tratamiento de las asimetrías entre sus miembros, diálogo político; integración física; medio ambiente; integración energética, mecanismos financieros; y cohesión social. Esto demostraba su perfil cooperativo, así como una actuación importante en el campo político (Gomes Saraiva, 2012: 95).

UNASUR, entonces, surgió en un contexto regional extremadamente favorable para promover el regionalismo a nivel sudamericano. Brasil se alzaba como poder emergente y la política exterior liderada por Lula da Silva ponía a Sudamérica como área prioritaria para la inserción global del país (Almeida, 2004; Costa, 2003; Oliveira, 2005; Vizentini, 2003 citados en Burges, 2009: 185).

A diferencia de otros experimentos regionalistas, la UNASUR no ponía énfasis en la integración económica y comercial sino que se fue consolidando como una organización donde primaban los acuerdos sobre asuntos políticos, de seguridad y de defensa (Borda, 2014). A través de ella la diplomacia brasileña trabajó con vistas a construir un consenso entre los países vecinos frente a situaciones difíciles, y buscando siempre ocupar un papel destacado (Gomes Saraiva, 2012: 98).

Si utilizamos el marco analítico de Nolte (2006), podemos constatar que Brasil cumplía -en mayor o menor medida- con todos los requisitos para ser una potencia regional (Tabla N° 1). La **base regional** era evidente ya que, de manera histórica, Brasil forma parte de una región bien demarcada tanto geográfica como económicamente, cual es el Cono Sur. Ya en el segundo mandato de Cardoso la idea de Sudamérica como una región única fue desarrollada como una base para sostener el status de Brasil como potencia regional/global. Esta tendencia fue reforzada bajo el gobierno de Lula, cuando la búsqueda de Brasil por el liderazgo regional en Sudamérica se intensificó (Quiliconi y Salgado Espinoza, 2017: 25).

Tabla n° 1. Rasgos de una potencia regional

Rasgos potencia regional	Brasil	Venezuela
Base regional	✓	?
Poder de exclusión	✓	✓
Voluntad y rol/percepción	?	✓
Recursos	✓	✓
Inserción	✓	?
Actividades y resultados	✓	✓
Estructuración gobernanza regional	✓	✓
Complejo de seguridad regional	✓	X
Aceptación	?	✓
Representación y definición de intereses regionales	✓	✓
Suficiente ✓ – Insuficiente X – Fluctuante ?		

Fuente: Elaboración propia en base a Nolte (2006).

Esa delimitación geopolítica y construcción político-ideológica de la región, desde la perspectiva brasileña de los primeros años del siglo XXI, incluía naturalmente a todos los países sudamericanos, pero implicaba diseñar un espacio geopolítico con **poder de exclusión** (Nolte 2006) al prescindir de todos aquellos al norte de la frontera norte de Colombia, en particular, México, pero también para ganar autonomía frente Estados Unidos.

En cuanto a la **voluntad y percepción** que el propio líder tenía sobre la pretensión de un liderazgo en la región, el caso de Brasil es complejo, como hemos notado anteriormente. Si, por un lado, algunos autores resaltan el recelo de los diplomáticos y dirigentes brasileños al abordar esta cuestión (quienes suelen evadirla o negarla enfáticamente) (Borges, 2009: 8),⁹ otros señalan que sus diplomáticos, políticos y comentaristas escriben y hablan de Brasil como una potencia continental, al mismo nivel que Rusia, China e India (Hakim 2002, citado en Malamud, 2011: 5).

Inclusive el reconocimiento -o al menos el respeto- del liderazgo regional por parte de los demás países en la región y fuera de la región -especialmente por parte de las otras potencias regionales, lo que Nolte (2006) denomina **aceptación**-, se cumple sólo parcialmente cuando analizamos el liderazgo brasileño.

Algunos expertos argumentan que Brasil era “un líder sin seguidores”, pues si bien promovía la inserción global de Sudamérica como un bloque unificado, el resto de los países de la región no sacrificaban completamente sus propias agendas de política exterior con tal de conseguir la integración (Malamud, 2011). Otros afirman que durante un corto tiempo, cuando la mayoría de los gobiernos sudamericanos eran “progresistas”, fue posible alinear parcialmente las agendas internacionales de los países de la región en función del proyecto de UNASUR y fue cuando mejores perspectivas se dieron en torno al bloque (Flemes y Wojczewski, 2010).

El esquema de la UNASUR le permitió a Brasil poner en movimiento dos premisas básicas del liderazgo de una potencia regional: el ejercicio efectivo de una importante influencia en asuntos regionales (**actividades y resultados**) mediante estructuras de gobernanza regional (**estructurar la gobernanza regional**) (Nolte 2006). Brasil amplió su esfera de influencia desde Mercosur a UNASUR e inclusive a la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), tomando al regionalismo como un paso para la construcción de su liderazgo regional (Quiliconi y Salgado Espinoza, 2017: 25).

Respecto de la definición de la agenda de seguridad regional (**existencia de un complejo de seguridad regional**) (Nolte 2006), si bien durante mucho tiempo la capacidad

9- Diplomáticos de medio y bajo rango reaccionan con malestar e incluso repugnancia a cualquier vínculo entre Brasil y nociones de liderazgo o hegemonía. Los diplomáticos de alto rango suelen ser menos susceptibles, pero extremadamente cuidadosos con el lenguaje que utilizan para discutir el tema (Borges, 2009: 8).

de Brasil para absorber los costos y cumplir con los deberes de un líder fue ambigua,¹⁰ esto cambió en los primeros años del Siglo XXI con la introducción del Consejo de Defensa Sudamericana (CDS), que contribuyó a estrechar las relaciones entre los países de la región en el ámbito militar, y situó a Brasil en el centro de la agenda de seguridad (Gomes Saraiva, 2012: 95).

La Estrategia Nacional de Defensa (que propuso el CDS) del Gobierno de Lula tenía una clara orientación para el desarrollo de la industria nacional en el sector de armamentos (Gomes Saraiva, 2012: 97). Brasil incrementó su presupuesto militar, fundamentalmente a partir del año 2007, dando inicio a un proceso de rearme. Para algunos ello se debía a la vocación de desarrollar una industria doméstica en el sector, para otros, estaba conectado con el propósito de profundizar su rol de líder en la región (Pereyra Doval, 2014: 159).

En cuanto a la dimensión del liderazgo regional respecto de los recursos materiales, institucionales e ideológicos para una proyección de poder en la región (**recursos**) (Nolte 2006), y partiendo de las categorías que desde el realismo se utilizan para medir el poder de un Estado,¹¹ en términos absolutos, y también desde una perspectiva relativa, Brasil es sin dudas el país más poderoso de la región (Mourón y Onuki, 2015: 10-11).

El desempeño de Brasil en esta área, sin embargo, convivió con tensiones. Si, por un lado, la exigencia de que Brasil cumpliera el papel financiero del *paymaster* era fuerte,¹² por otro, con anterioridad a la aparición de la UNASUR, el debate sobre los flujos de inversión dentro del Mercosur y las disputas comerciales entre los miembros del bloque dejaba claro que Brasil seguía siendo económica y políticamente incapaz de garantizar y sostener el desarrollo de los países vecinos.

Sin embargo, algunas iniciativas brasileñas fueron efectivas, como el financiamiento de obras de infraestructura a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el apoyo a la internacionalización de las empresas brasileñas en la región. Las inversiones en la región y la financiación de obras de infraestructura crecieron, y el BNDES¹³ comenzó a proveer fondos para estas obras, desarrolladas por la

10- Esto se debe a que, por lo menos durante el siglo XX, los conflictos armados y la guerra interestatal fueron una anomalía en América del Sur (Burges, 2009: 189).

11- El indicador de Capacidades Materiales Nacionales utilizado es un índice compuesto por 6 indicadores: Población total del Estado, Población urbana, Producción de hierro y acero, Consumo eléctrico, Personal militar, y Gastos militares (Mourón y Onuki, 2015: 10-11).

12- Aunque no es objeto de este trabajo, algunos consideran que la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) para el tratamiento de asimetrías fue una demostración de que Brasil fue asumiendo progresivamente el papel de *paymaster* en el bloque (Gomes Saraiva, 2012: 94). El carácter redistributivo del FOCEM apuntaba a lograr una mayor convergencia al interior del Mercosur. Sin embargo, su limitado presupuesto, y la existencia de importantes montos no asignados y/o no utilizados, restringía su potencialidad para ejercer efectos en la subregión y cumplir con sus objetivos (Álvarez, 2014).

13- Así como a la actuación individual de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) con vistas a desarrollar una infraestructura regional (Gomes Saraiva, 2012: 97).¹⁴

Asimismo, la tolerancia del Planalto respecto de algunas acciones contrarias a los intereses brasileños -aún en muchos casos pagando altos costos en el ámbito doméstico-, implica que Brasil no penalizaba a sus posibles seguidores. Casos como la nacionalización de hidrocarburos efectuada por el gobierno boliviano en el año 2006 que afectó intereses de la estatal Petrobras, y la expulsión de la empresa Odebrecht de Ecuador en 2008, pueden ser consideradas como muestras de que, en algunos casos, el gobierno brasileño optó por disminuir los niveles de confrontación y ceder a las demandas de sus vecinos (Vilela y Neiva, 2011 citados en Mourón y Onuki, 2015: 21).

En cuanto a la **representación y definición de intereses regionales** (Nolte 2006), Brasil buscaba con ímpetu insertarse en foros interregionales y globales, es verdad. En ellos, operaba en función de la defensa de sus propios intereses. Sin embargo, no siempre actuaba como representante de intereses regionales. Finalmente, Brasil cumplía con una dimensión adicional: se trata de un país que está interconectado con la región económica, política y culturalmente (**inserción**) (Nolte 2006).

En definitiva, si bien los posibles seguidores han presentado recelos y han existido tensiones, en ningún momento habría existido un rechazo frontal al liderazgo brasileño como tal (Mourón y Onuki, 2015: 13). La intención no era buscar un liderazgo brasileño de Sudamérica a través de la imposición, sino propiciar un ordenamiento beneficioso que impulsara los intereses, aspiraciones y estrategias brasileños en la región. A grandes rasgos, Brasil cumplió con el rol de *paymaster*, y tuvo mayor involucramiento en áreas donde nunca antes había tenido influencia.

3. Venezuela como potencia regional en el Siglo XXI y el regionalismo

El ALBA comenzó siendo una asociación entre la Venezuela de Hugo Chávez y la Cuba de Fidel Castro¹⁵, que fue sumando gobiernos de países pequeños. Representaba un intento sin precedentes en el regionalismo latinoamericano para promover una agenda no basada exclusivamente en la liberalización comercial, sino en la cooperación, el intercambio de recursos humanos, y la solidaridad (Serbin, 2007 citado en Riggiozzi, 2012: 140).

14- Algunos ejemplos de proyectos financiados por el BNDES en el marco de IIRSA incluyen: líneas 3 y 4 del metro de Caracas (Venezuela), Hidroeléctrica La Vueltoza (Venezuela), Transmilenio, transporte urbano (Colombia), Hidroeléctrica San Francisco (Ecuador), Ruta 10 (Paraguay), ampliación del gasoducto Norte/TGN (Argentina), Aguas de Maldonado (Uruguay), Línea de Transmisión UTE Punta de Tigre (Uruguay) (Pereyra Doval, 2014: 163).

15- El 14 de diciembre de 2004, Venezuela y Cuba firmaron un acuerdo bilateral en el marco del ALBA y un Plan estratégico, acordado el 28 de abril de 2005, comenzó a ser implementado. El acuerdo incluía áreas como complementariedad productiva, intercambio de tecnología, alfabetización, inversiones, comercio de compensación o cultura. Básicamente lo que este Plan concebía era la ayuda de Cuba a las "misiones sociales" de Venezuela, sobre todo en salud y educación, a cambio de facilidades de pago para el suministro de petróleo.

Este esquema rápidamente resultó ser un instrumento para la construcción de alianzas para Chávez, buscando maneras de consolidar el liderazgo en América Latina (Dabène, 2009: 211). En abril de 2006, Bolivia decidió unirse a ALBA y junto con Cuba y Venezuela, firmaron un Tratado de Cooperación de los Pueblos (TCP)¹⁶. En 2007, se unió Nicaragua, a pesar de que este país había ratificado el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), y en enero de 2008, la isla caribeña de Dominica. Chávez no logró reunir mucho más apoyo, excepto Ecuador que adhirió en junio de 2009, y algunos países del Caribe insular que lo hicieron con posterioridad.¹⁷

Claramente, Venezuela poseía la mayoría de los atributos de una potencia regional (Tabla N° 1). Ostentaba los recursos materiales (militares, económicos, demográficos), institucionales (políticos) e ideológicos para una proyección de poder en la región (**recursos**) (Nolte, 2006). El país tuvo desde 2003 un caudal significativo de recursos económicos que le permitió financiar su estrategia internacional. Al diseñar el ALBA como contrapoder a Washington en la región, Chávez sostenía que “la solidaridad sin dinero y combustible no era nada” (Vicent, 2015).

Así nació en 2005 el bloque de Petrocaribe, inicialmente con 14 socios y que llegó a contar con 18 naciones de Centroamérica y el Caribe en sus filas además de Venezuela (López Canellas y Villani, 2014: 187). El formato de Petrocaribe era casi idéntico al que regía la compra de petróleo en condiciones de pago preferenciales entre Venezuela y Cuba.¹⁸

Es importante resaltar que la “diplomacia petrolera” de Venezuela no era un fenómeno nuevo sino que tenía largos antecedentes en la historia del país. La vinculación entre política exterior, petróleo y proyección regional en el caso venezolano se reflejó en la puesta en marcha de las denominadas asociaciones estratégicas de cooperación petrolera como Petroamérica, Petrocaribe, Petroandina y Petrosur (Lorenzini y Ceppi, 2013).

Su capacidad financiera dotó a Venezuela de capacidades económicas que le permitieron desarrollar a través del ALBA un “*soft balancing*” frente a Estados Unidos (Briceno Ruiz, 2014). El ALBA surgió como una forma de contrarrestar el objetivo estadounidense de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y luego propuso

16- El acuerdo se centraba en temas sociales, con Cuba y Venezuela comprometidas en ayudar a Bolivia a reducir la pobreza y educar a los sectores más pobres de la población (Dabène, 2009: 210).

17- Adhesiones al ALBA: Bolivia (abril de 2006), Nicaragua (enero de 2007), Dominica (enero de 2008), Antigua y Barbuda, Ecuador y San Vicente y las Granadinas (junio de 2009), Haití, Santa Lucía y Surinam (febrero de 2012). Honduras ingresó como miembro en 2008 bajo la presidencia de Manuel Zelaya, pero se retiró en 2009 luego de la destitución de éste.

18- La administración Chávez concedía un precio preferencial y fijo de U\$S 27 por barril pagado de la siguiente manera: el 50% de la factura a los 90 días con dos años de gracia y un plazo de 25 años. Venezuela asumía los gastos de flete y seguros por los barriles vendidos a Cuba (Romero 2010: 134 citado en Lorenzini y Ceppi, 2013: 213).

un modelo de integración que rechazaba el modelo de los Tratados de Libre Comercio (TLC) que Washington deseaba expandir en la región.

La **base regional** (Nolte, 2006) del liderazgo de Venezuela era ambigua puesto que ALBA y Petrocaribe incluían países sudamericanos y caribeños pero también centroamericanos. El ALBA, en particular, se presentaba como un proceso regionalista sin contigüidad geográfica, de forma contraria al concepto tradicional de regionalismo que requiere contigüidad territorial entre los países miembros (Briceño Ruiz, 2014: 162).

Aunque Venezuela no formaba parte de una región bien demarcada ni geográfica ni económicamente, sí ejerció fuerte influencia en la delimitación geopolítica y la construcción político-ideológica para marginar a Estados Unidos (**poder de exclusión**) (Nolte, 2006), liderando el proceso de oposición que desarrolló a la iniciativa estadounidense del ALCA desde la Cumbre de Quebec de 2001, alcanzando su punto máximo en la Cumbre de Mar del Plata de 2005.

Inclusive, la exclusión implicaba también a Brasil según algunos expertos. En este sentido, el ALBA habría nacido “como un mecanismo para equilibrar la creciente influencia de Brasil en América del Sur, ya sea de forma unilateral o a través del liderazgo que ejerce en el Mercosur” (Briceño Ruiz, 2012: 143-145). Sin embargo, el bloque bolivariano intentaba impulsar una suerte de equilibrio frente a Brasil, no necesariamente de competencia (Briceño Ruiz, 2012:143-145).

Venezuela poseía la pretensión de liderazgo en la región (**voluntad y rol/percepción**) (Nolte, 2006). La promoción de la integración latinoamericana estaba concebida en términos tanto económicos como sociales y políticos, aspirando al “impulso del sistema político latinoamericano” (PRBV 2007: 160). Tal como mencionamos anteriormente, la aspiración integracionista se manifestaba antagónica a la propuesta del ALCA, planteando en concreto la supeditación “de las negociaciones del ALCA a la conclusión de los acuerdos latinoamericanos” (PRBV, 2007: 156).

Tanto ALBA como Petrocaribe se inscribían en las acciones del marco de la política exterior venezolana instaurado durante las presidencias de Chávez, cuya concepción política fue pasible de ser interpretada como una estrategia de proyección de la preponderancia venezolana en el plano regional (Blanco y Linares, 2008; Manzur et. al 2010; Benzi y Zapata, 2013 citados en López Canellas y Villani, 2014: 182).

El liderazgo venezolano era reconocido -o al menos respetado- por otros países en la región y fuera de la región (**aceptación**) (Nolte, 2006). Aquellos países que aceptaban la ayuda venezolana acababan por adoptar también su agenda referente al regionalismo. Venezuela comprendió cabalmente que para que una potencia media sea aceptada como líder regional, debía proporcionar beneficios significativos a los países más pequeños cuyo apoyo anhelaba.

La estrategia funcionaba porque la posibilidad de obtener petróleo en condiciones especiales -especialmente en un contexto internacional de precios altos-, y préstamos y ayudas sin ninguna condicionalidad, era una oferta que algunos países de la región no podían rechazar. De esa manera, Venezuela conseguía fortalecer al ALBA como un bloque con voz propia en los escenarios regionales y globales y como un modelo de integración contra-hegemónico (Briceño Ruiz, 2014: 172). En ese sentido, Venezuela como líder regional se insertó en foros interregionales y globales, en los cuales operaba en función de la defensa de sus propios intereses, y donde actuaba como representante de intereses regionales (**representación y definición de intereses regionales**) (Nolte, 2006).

La interconexión con la región (**inserción**) (Nolte, 2006), no estaba planteada en términos políticos o culturales sino en términos económicos, como hemos analizado, pero sobre todo, ideológicos. El ALBA desarrolló una estrategia que significó una ruptura con las políticas neoliberales de la región durante la década de los noventa. Los objetivos de la política exterior de Chávez destacaban “la necesidad de promover un modelo de integración política que permita superar las injusticias de la globalización y sus devastadoras estrategias neoliberales” (Blanco y Linares, 2008: 51 citados en López Canellas y Villani, 2014: 182). Posteriormente, el ALBA comenzó a describirse como un bloque anti-imperialista, lo que constituyó un eje en la etapa “post-hegemónica” del regionalismo sudamericano (Riggirozzi y Tussie, 2012).¹⁹

Venezuela ejerció efectivamente gran influencia en asuntos regionales (**actividades y resultados**), tanto en el ámbito del ALBA como en el de Petrocaribe. Entre otros logros del ALBA, oficialmente se contabilizan los más de 2.800.000 latinoamericanos y caribeños que recuperaron la visión mediante la Operación Milagro, la erradicación del analfabetismo en Venezuela, Bolivia y Nicaragua, los más de 12 000 médicos de países del ALBA formados en Cuba y Venezuela, las más de 30 millones de consultas médicas brindadas y las 4.163.167 personas alfabetizadas en la región mediante el método cubano “Yo sí puedo” (Telesur, 2018). Los flujos de cooperación de Petrocaribe, por su parte, alcanzaron valores parecidos al total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bruta otorgada por algunos países donantes.²⁰ Estos valores mostraban la relevancia de Petrocaribe como instrumento de cooperación (López Canellas y Villani, 2014: 196).

Era claro el influjo que Venezuela ejerció mediante estructuras de gobernanza regional (**estructurar la gobernanza regional**) (Nolte, 2006), no solamente a través de ALBA

19- En realidad, resultaba difícil no relativizar la vocación post-hegemónica del ALBA mientras uno de sus países fuese parte del DR-CAFTA, en otro el dólar fuese la moneda oficial y el socio comercial más importante del líder del grupo fuese Estados Unidos (Briceño Ruiz, 2014: 171). Inclusive Ecuador, que había ingresado al ALBA en 2009 con el gobierno de Rafael Correa, firmó en 2016, con ese mismo gobierno, el Tratado multipartes con la Unión Europea (UE) (uniéndose a Colombia y Perú).

20- El valor de lo financiado en términos concesionales pasó de 1.174 millones de dólares en 2006 a 4.803 millones en 2012. Mientras, en 2011, España otorgó 4.477 millones de dólares, Italia 4.626 millones, Noruega 4.756 millones de AOD (datos del DAC1-OCDE). (López Canellas y Villani, 2014: 196).

y Petrocaribe, sino también en la CELAC y la UNASUR. Venezuela insistió en diferentes ocasiones en fortalecer la institucionalización de la CELAC, especialmente vis-à-vis la Organización de Estados Americanos (OEA), a la que consideraba como un artilugio de dominación en la región de la política exterior estadounidense (Kennedy y Beaton, 2016: 66-67).

En cuanto a la UNASUR, Caracas la vio como una oportunidad para llevar adelante sus estrategias hacia Sudamérica y promover el proyecto “bolivariano” de integración regional. El ALBA era una fuerza relevante al interior de UNASUR y las propuestas de Chávez, suavizadas, encontraban su camino en un proceso de toma de decisiones sudamericano más amplio.²¹ En su afán por estructurar la gobernanza regional, además, Venezuela se retiró de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y se incorporó al MERCOSUR.

En cuanto a la definición de la agenda de seguridad regional (**existencia de un complejo de seguridad regional**) (Nolte, 2006), mientras que en el ámbito de la UNASUR se instaló vigorosamente el CDS como iniciativa de Brasil, hubo una propuesta venezolana que apelaba a la integración de las Fuerzas Armadas latinoamericanas con la consecuente formación de un Bloque Regional de Poder Militar, independiente de influencias foráneas, especialmente la de Estados Unidos (Suzart de Pádua y Kalil Mathias, 2010: 60).

Chávez hizo el intento primero con otros países sudamericanos como Brasil y Argentina, pero luego encontró más fácil el camino para impulsar la iniciativa en el ámbito del ALBA. Sin embargo, la no concretización de ese pacto militar para la defensa común fue más bien la falta de consenso respecto de las amenazas contra las cuales debían defenderse (Suzart de Pádua y Kalil Mathias, 2010: 64). En este sentido, la postura venezolana de repudio a Estados Unidos era el factor principal de disenso, mientras que la propuesta brasileña del CDS en el ámbito de la UNASUR contó con mayor aceptación entre los países sudamericanos.

En síntesis, Venezuela contaba con la mayor parte de las dimensiones de una potencia regional en el periodo analizado. Sus recursos provenientes de la “renta petrolera” y el uso de una retórica ideologizada y anti-estadounidense proveyeron a Caracas con un conjunto de seguidores entre países pequeños de Centroamérica y el Caribe. En el Cono Sur, su influencia se sintió en estructuras regionales lideradas por otras potencias regionales como Brasil.

21- Especialmente era Brasil quien “regionalizaba” y “sudamericanizaba” las propuestas venezolanas (Sanahuja, 2012: 49). Brasil, mostrando “liderazgo cooperativo”, era capaz de incorporar los intereses de otros países de Sudamérica en UNASUR (aun cuando respondía a un diseño geopolítico de ese país) (Sanahuja, 2016: 44).

4. La “declinación” del liderazgo regional de Brasil y sus consecuencias para el regionalismo

Los factores de carácter doméstico son los que aparecen identificados como los de mayor relevancia en la disminución del liderazgo sobre la región sudamericana de países como Brasil (Caetano, López Burian y Luján, 2019). Pero también juegan las variables sistémicas. A medida que el signo político de las presidencias de los países sudamericanos fue girando a la derecha, lo hicieron también las agendas de política exterior. En esas agendas UNASUR dejó de ser importante y, para muchos, se transformó en una forma de mantener el legado de una izquierda que, en el mejor de los casos, había sido derrotada en las urnas y, en el peor, había iniciado un camino de colapso y derrumbe, como en Venezuela.

En la UNASUR se inició un proceso de despolitización a partir de las decisiones de más de la mitad de los gobiernos de abandonar el bloque. Ya en abril de 2018 los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú habían tomado la decisión de suspender su membresía temporalmente. El gobierno colombiano decidió retirarse del bloque posteriormente. Lo siguió el gobierno de Ecuador en marzo de 2019, los de Argentina y Paraguay en abril, y el de Chile en junio. El gobierno de Perú presentó ante el congreso en mayo el proyecto de denuncia del Tratado de la UNASUR. Y el gobierno de Ecuador desalojó a la UNASUR de su sede en Quito, la cual será traspasada a una universidad indígena (EFE, 2018).²²

Podemos utilizar nuestro marco conceptual para analizar el declive en las dimensiones del liderazgo de Brasil como potencia regional y reflexionar sobre su impacto en instancias institucionales regionales como la UNASUR. En los últimos años, Brasil se ha visto inmerso en sucesivas crisis políticas e institucionales conexas con escándalos de corrupción. El factor doméstico, en este sentido, ha jugado un papel fundamental para debilitar las diversas componentes del liderazgo brasileño en la región.

Es justamente la pretensión de un liderazgo en la región (**voluntad y rol/percepción**) (Nolte, 2006) la dimensión que se desvanece en los últimos tiempos en Brasil. El compromiso de este país como líder regional comenzó a decaer durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), no porque no haya sido controvertido con anterioridad, sino porque aumentaron las dudas sobre la importancia de UNASUR para Brasil. La ausencia de liderazgo se profundizó aún más con el proceso de impeachment de Rousseff²³, y la subsecuente asunción de Michel Temer, eventos que finiquitaron con escasas credenciales democráticas un periodo que había establecido como prioridad política la construcción de un liderazgo regional (Gomes Saraiva, 2010: 160), haya sido en mayor o menor medida acatado o respetado por el resto de los países de la región.

22- El gobierno ecuatoriano decidió entregarle la sede a la universidad indígena AmawtayWasi (EFE, 2018).

23- La Presidenta Dilma Rousseff fue destituida el 1° de septiembre de 2016.

A su vez, la presidencia de Rousseff coincidió con un empeoramiento de la situación económica, una mala gestión política, y una política exterior más retraída. Esa combinación de crisis interna y menor proyección externa significó un claro declive de Brasil como actor internacional, a lo que se sumó el viraje emprendido en 2016 por el gobierno de Temer, con una clara orientación liberal-conservadora, situado en una región y un escenario internacional con cambios importantes.

El gobierno de Temer suspendía la membresía de Brasil en UNASUR en el momento en que lo hacían los gobiernos de Macri en Argentina, de Piñera en Chile, y de Duque en Colombia. La convergencia de signo ideológico entre gobiernos sudamericanos dejaba de producirse en términos progresistas y de centro-izquierda, y se movía hacia la derecha y centro-derecha. El abandono de la UNASUR y su reemplazo por un esquema supuestamente “desideologizado” está, contrariamente, repleto de razones ideológicas. Los gobiernos que crearon el PROSUR comparten el interés de sustituir el gobierno de Maduro por otro de diferente signo político y la UNASUR, organismo paradigmático de los gobiernos progresistas de Lula, Kirchner y Chávez.

5. La “declinación” del liderazgo regional de Venezuela y sus consecuencias para el regionalismo

Hacia 2012, en pleno apogeo del ALBA, ya existían dudas sobre las capacidades de Venezuela para construir los consensos que requería un proyecto de integración viable, debido a su marcada orientación ideológica. Además, se reconocía que era difícil de sostener a partir del voluntarismo político de alianzas y de los recursos que Venezuela desplegaba en apoyo de ese proyecto, en particular la posibilidad de extender el modelo “rentista petrolero” al conjunto de la región (Romero, 2006; Serbin, 2011 citados en Sanahuja, 2012: 55-56).

Desde 2012 este esquema mostraba una agenda menos activa, y especialmente desde la desaparición del presidente Chávez en marzo de 2013, no se vislumbraba un liderazgo evidente en torno a los principios que organizaron al mecanismo. El modelo funcionó durante un tiempo, pero tenía una debilidad: su dependencia financiera de Venezuela. Este país era el *paymaster* que permitía que el modelo del ALBA hubiese funcionado durante unos años y, en Petrocaribe, era quien entregaba el petróleo en condiciones especiales (Briceño Ruiz, 2014: 172).

El fallecimiento de Chávez anunciaba el principio del fin del breve periodo de liderazgo “bolivariano”. A partir de ese momento, nada sería igual para los miembros del ALBA y Petrocaribe. Por un lado, el gobierno ecuatoriano anunció su retiro del ALBA diez años después de su ingreso, como consecuencia de la crisis en Venezuela (El País, 2018), y, por otro, no solo el régimen de Venezuela se encuentra en un momento sumamente delicado, sino que uno de sus principales aliados, el gobierno nicaragüense

de Daniel Ortega, está fuertemente cuestionado por una crisis político-institucional iniciada en abril de 2018.²⁴

En tanto, Guatemala se retiró de Petrocaribe en 2014 y Belice en 2017, debido a la brusca caída de la producción petrolera venezolana, que no permitía respetar los acuerdos. Finalmente, en junio de 2018, Venezuela anunció la suspensión de sus envíos a Antigua y Barbuda, Dominica, El Salvador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves y Haití (Antonin, 2018). En cuanto a los resultados de esta iniciativa, no se han visto mejoras significativas en las poblaciones y en muchos casos –como trágicamente ocurre en Haití (Arciniegas Salamanca, 2019)– ha financiado la corrupción gubernamental (Antonin, 2018).

Era claro que la política estratégica de alianzas dependía de los vaivenes económicos de la Venezuela poschavista. El descalabro de la economía venezolana está siendo determinante en este relativo fracaso porque acota las posibilidades de usar el petróleo en las acciones de política exterior. De todas maneras, es difícil conocer en qué estado se encuentran realmente estos procesos ya que iniciativas como el ALBA o Petrocaribe, que no son de integración en términos clásicos, carecen de mecanismos institucionales a los que se pueda hacer un seguimiento (Márquez, 2007).

Utilizando nuestro marco conceptual, resulta evidente que la dimensión que más se ha resentido en los últimos años en el liderazgo venezolano ha sido la vinculada a los **recursos** (Nolte, 2006), no con los recursos discursivos o ideológicos sino con aquellos más tangibles relacionados con la renta petrolera y su potencialidad para cohesionar voluntades en torno de un proyecto en común.

Hace unos años, Serbin afirmaba que el ALBA calificaba para ser parte de un regionalismo que aspiraba a ser post-hegemónico y que se presentaba como post-liberal, “tanto en función no sólo de la exclusión de los Estados Unidos del esquema, sino también del cuestionamiento a sus políticas en la región- sólo -si lograba una institucionalidad más estructurada y una sostenibilidad independiente de los precios internacionales del petróleo y de los avatares de la política doméstica en Venezuela” (Serbin, 2012: 107).

El ALBA no logró ser independiente de esos factores -porque en realidad nunca fue preparado para serlo- y, paralelamente al descalabro político, económico e institucional de Venezuela, y un descenso en la renta petrolera de ese país, dicho esquema se debilitó, y está en pleno proceso de desmembramiento, al igual que la iniciativa de Petrocaribe.

24- La situación -que ha dejado al menos 320 muertos, centenares de prisioneros, miles de exiliados y millonarias pérdidas económicas en el segundo país más pobre de América Latina- estalló después de que el 18 de abril de 2018 un grupo de simpatizantes del gobierno de Daniel Ortega atacara una pequeña protesta contra las reformas al sistema de pensiones. Hoy el presidente de Nicaragua hace alardes de pertenecer al ALBA con Cuba y Venezuela, y mientras el presidente Maduro mantenga una posición de fuerza frente a las demandas de cambio que está enfrentando, es poco probable que Ortega ceda a las que él enfrenta. (Wallace, 2019).

Reflexiones finales

En los primeros años del Siglo XXI, en América del Sur emergieron dos liderazgos destacados con capacidades diferenciadas: Venezuela y Brasil. Coincidimos con Quiliconi y Salgado Espinoza (2017: 18) cuando sostienen que las iniciativas regionales en Sudamérica proliferaron en un modo à la carte en el cual las instituciones “post-liberales” o “post-hegemónicas” fueron creadas para encarar temáticas relacionadas con los objetivos políticos y estratégicos de diferentes líderes regionales.

Venezuela se destacó por iniciativas como el ALBA y la “petro-cooperación” (Lorenzini y Ceppi 2013), y Brasil por el impulso otorgado a la CSN, y posteriormente a su sucesor directo, la UNASUR. Los liderazgos de estos dos países se han ido desvaneciendo entre una Venezuela sumida en la crisis económica, política y social, y amenazada por el decreciente rol de su economía petrolera –aunque manteniendo su discurso y su proyección ideológicos–, y un Brasil que ha virado a la derecha y que busca abrirse, luego de fuertes vaivenes en su coyuntura doméstica política, económica e institucional, a una interlocución creciente (aunque no sin contradicciones) con China, con (ciertos países de) la Unión Europea y con Estados Unidos, en una perspectiva pragmática.

En este capítulo nos propusimos analizar la vinculación entre el liderazgo de una potencia regional y el regionalismo. De lo estudiado podemos concluir que la diplomacia brasileña en los últimos años asumió el papel de un líder que ejerce el rol de paymaster (Gomes Saraiva, 2012), aumentó su nivel de inversiones en infraestructura en los países vecinos, y, por medio de otras iniciativas, se enviaron claras señales de que Brasil estaba dispuesto a ejercer un liderazgo efectivo en Sudamérica (Mourón y Onuki, 2015: 13).

Para algunos autores, al haber sido capaz de impulsar instituciones como UNASUR y el CDS, Brasil desempeñó un papel importante en la promoción de la gobernanza regional, respondiendo en buena medida a su habilidad para integrar dentro de la misma organización países con políticas económicas y exteriores bien diferentes.

Sin embargo, en un contexto menos halagüeño que el de la década anterior, el gobierno de Rousseff tuvo dificultades para mantener los logros, y las responsabilidades del creciente liderazgo brasileño. Estos inconvenientes, sumados a la destitución de Dilma y la llegada de un gobierno liberal-conservador, modificaron las prioridades en política exterior y debilitaron las pretensiones de liderazgo. Actualmente, el liderazgo regional no constituye una prioridad para el gobierno de Bolsonaro: su política exterior se estructura en términos antitéticos respecto de los gobiernos petistas. Se evita estrechar relaciones con los países vecinos, en pos de la “desamericanización”, que propone un distanciamiento de Brasil de la región (Frenkel, 2018).

En el caso del ALBA, se trataba de un esquema condicionado por su escasa institucionalización, por su marcado perfil ideológico y por ser, por ello, contingente al ciclo político y al voluntarismo político que comportaba el liderazgo de Venezuela, a su vez condicionado por un modelo “rentista” que la caída de los precios del petróleo hace inviable (Serbin, 2011).

Más allá de que esos liderazgos se han desvanecido ante los imperativos de diferentes crisis, no debemos olvidar que esas nuevas estructuras regionales se han enfrentado a los límites inherentes en su propio diseño institucional, sus premisas ideológicas, y su capacidad de agencia (Sanahuja, 2016: 15). Al responder a un diseño intergubernamental, basado en gran medida en el liderazgo presidencial –y por lo tanto, muy sensible al ciclo político– y con mecanismos decisorios apoyados en la regla de la unanimidad, incluso en el caso de UNASUR, estos esquemas tenían grandes debilidades intrínsecas (Sanahuja, 2016: 44).

En definitiva, las propuestas “post-liberales” o “post-hegemónicas” de baja institucionalidad pierden dinamismo y sustento una vez que se debilitan los liderazgos nacionales que las impulsaron. En este sentido, parecería cumplirse una suerte de “teoría de la estabilidad hegemónica” contextualizada al Cono Sur y a los liderazgos de Brasil y Venezuela en los últimos años: la decadencia del poder de estos países contribuye a dar cuenta de los cambios y de las reversiones políticas en la gobernanza regional.

Referencias

- ALVAREZ, M. V. (2014), “La Cooperación Sur-Sur en el Mercosur. Luces y Sombras del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)”, en G. LECHINI (comp.), *La Cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el Siglo XXI*, Rosario: UNR Editora, pp. 74-85.
- ANTONIN, A. (2018), “¿Dónde está el dinero de Petrocaribe? Las protestas anticorrupción que acorralan al gobierno haitiano”, *Nueva Sociedad*, diciembre de 2018. <<http://nuso.org/articulo/haiti-corrupcion-petrocaribe-venezuela/>>.
- ARCINIEGAS SALAMANCA, Y. (2019), “Haití: protestas antigubernamentales dejan al menos nueve personas muertas.” *France 24*. 15 de febrero <<https://www.france24.com/es/20190215-haiti-protestas-jovenel-moise-muertos-petrocaribe>>.
- BATTAGLINO, J. (2012), “Defence in a post-hegemonic regional agenda: the case of the South American defence council”, en P. RIGGIROZZI y D. TUSSIE (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Londres: Springer, pp. 81–100.
- BORDA, S. (2014), “Multilateralismo en transición: La UNASUR”, en A. SERBIN, L. MARTÍNEZ y H. RAMANZINI JÚNIOR (coord.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*,

No. 10, Buenos Aires: CRIES, pp. 223-247.

- BRICEÑO RUÍZ, J. (2012), "La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional", en M. ARDILA (ed.) El pacífico latinoamericano y su inserción internacional, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 135-158.
- BRICEÑO RUÍZ, J. (2014), "El ALBA: una discusión de su modelo, sus resultados y sus perspectivas", en: A. SERBIN, L. MARTÍNEZ y H. RAMANZINI JÚNIOR (coord.) Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, N° 10, Buenos Aires: CRIES, pp. 151-178.
- BURGESS, S. W. (2009), *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*, Gainesville: University Press of Florida.
- CAETANO, G., LÓPEZ BURIAN, C. y LUJÁN, C. (2019), "Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 121.
- DABÈNE, O. (2009), *The politics of regional integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- EFE (2018), "El presidente de Ecuador convertirá la sede de la Unasur en Quito en una universidad indígena". 6 de julio. <<https://www.efe.com/efe/america/portada/el-presidente-de-ecuador-convertira-la-sede-unasur-en-quito-una-universidad-indigena/20000064-3675570>>
- EL PAÍS (2018). "Ecuador anuncia su salida del ALBA para presionar a Venezuela por el éxodo masivo de sus ciudadanos." 24 de agosto. <https://elpais.com/internacional/2018/08/24/america/1535066311_810891.html>.
- FLEMES, D. y WOJCZEWSKI, T. (2010), "Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa." *GIGA Working Papers*, Vol. 121, pp. 1-35.
- FRENKEL, A. (2018), "El mundo según Bolsonaro. La nueva política exterior de Brasil", Nueva Sociedad, noviembre de 2018. <<https://nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>>
- GIACCAGLIA, C. (2017), "Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas, pero pragmáticas", *Foro Internacional* Vol. LVII, 2 (228) Abril-Junio, 2017.
- GILPIN, R. (1975), *U.S. Power and the Multinational Corporation*, New York: Basic Books.
- GILPIN, R. (1981), *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- GOMES SARAIVA, M. (2010) *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur*, *Rev. Bras. Polít. Int.* 53 (edición especial): 151-168.
- GOMES SARAIVA, M. (2012), "Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la UNASUR", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, No. 97-98, pp. 87-100.
- HERRERA SANTANA, D. (2017), "Hegemonía y Relaciones Internacionales/I Un estado del arte", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, No. 127, pp. 11-47.

- HETTNE, B. y SÖDERBAUM, F. (2002), "Theorising the rise of regionness", en S. BRESLIN, C. W. HUGHES, N. PHILLIPS y B. ROSAMOND (eds.) *New Regionalism in the Global Political Economy Theories and Cases*, Londres: Routledge, pp. 33-47.
- HURRELL, A. (2005), "Hegemony and Regional Governance in the Americas", en L. FAWCETT y M. SERRANO (eds.), *Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift*, Basingstoke: Palgrave, pp. 185-208.
- IKENBERRY, G. J. (1996), "The future of international leadership." *Political Science Quarterly*, Vol. 111, pp. 385-402.
- KENNEDY, D., y BEATON, B. (2016), "Two Steps Forward? Assessing Latin American Regionalism through CELAC", *Latin American Policy*, Vol. 7 No. 1, pp. 52-79.
- KINDLEBERGER, C. P. (1974), *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- KNORR, K (1975), *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*. New York: Basic Books, Inc. Publishers.
- KRASNER, S. D. (1976), "State Power and the Structure of International Trade", *World Politics*, 28, pp. 317-347.
- LAZAROU, E. (2013), "Brazil and Regional Integration in South America: Lessons from the EU's Crisis", *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 35 No 2, pp. 353-385.
- LÓPEZ CANELLAS, M. F. y VILANI, D. (2014), "El acuerdo Petrocaribe en el marco de la Cooperación Sur - Sur y su relevancia política y económica", en A. SERBIN, L. MARTÍNEZ y H. RAMANZINI JÚNIOR (coord.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 10, Buenos Aires: CRIES, pp. 179-206.
- LORENZINI, M.E. y CEPPI, N. (2013), "Bolivia y Venezuela como PRM's. Un análisis comparativo en torno a la cooperación internacional" en: M. COLACRAI (comp.) *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, Rosario: UNR Editora, pp. 189-224.
- MALAMUD, A. (2010), *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*, Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28 al 30 de julio de 2010.
- MALAMUD, A. (2011), "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin American Politics and Society*, Vol. 53 No. 3, pp. 1-24.
- MALAMUD, A. y GARDINI, G. L. (2012) "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 47.1, pp. 116-133.
- MÁRQUEZ, H. (2007), "Integración con agenda social ausente", *Interpress Service*, 20 de agosto

de 2007<<http://www.ipsterraviva.net>>

- MATTLI, W. (1999) *The logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MOURÓN, F. y ONUKI, J. (2015), “¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional”, *Estudos Internacionais*, Vol. 3 No. 1, pp. 9 -25
- NOLTE, D. (2006), “Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis”, *GIGA Papers*, No. 30. <https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp30_nolte.pdf>
- PEREYRA DOVAL, G. (2014), “¿Quo vadis, Brasil? ¿Potencia emergente o golpe de suerte?” *Revista del CESLA, Centro de Estudios Latinoamericanos*, No. 17. pp. 151-179. <<http://redalyc.org/articulo.oa?id=243333483008>>
- PRBV (2007), *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013): Proyecto Nacional Simón Bolívar*. Caracas, Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela.
- QUILICONI, C. y SALGADO ESPINOZA, R. (2017), “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”. *Colombia Internacional* No. 92, pp. 15-41.
- RIGGIROZZI, P. (2012), “Reconstructing Regionalism: What does Development have to do with it?” en P. RIGGIROZZI y D. TUSSIE. *The rise of Post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, Dordrecht: Springer, pp. 17-39
- RIGGIROZZI, P. y TUSSIE, D. (2012), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Londres: Springer.
- SANAHUJA, J.A. (2010) “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal” en M. CIENFUEGOS y J. A. SANAHUJA. *Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur*, CIDOB, Barcelona, pp. 87-134.
- SANAHUJA, J.A. (2012), “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en A. SERBIN, L. MARTÍNEZ y H. RAMANZINI JÚNIOR (coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES, pp. 19-71.
- SANAHUJA, J.A. (2016), “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, *Pensamiento Propio* No. 44, Año 21, pp. 29-75.
- SERBIN, A. (2011), “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”, en F. ROJAS ARAVENA (ed.), *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires: Teseo/FLACSO, pp. 49-98.
- SERBIN, A. (2012), “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”, en A. SERBIN, L. MARTÍNEZ y H. RAMANZINI JÚNIOR (coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, pp. 73-127.
- SERBIN, A. (2014), “¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas

para América Latina y el Caribe”, en A. SERBIN, L. MARTÍNEZ y H. RAMANZINI JÚNIOR (coord.) Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10, Buenos Aires: CRIES, pp. 15-71.

- SUZART DE PÁDUA, A. y KALIL MATHIAS, S. (2010) “Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana”, Íconos. Revista de Ciencias Sociales. No. 38, pp. 55-65.
- TELESUR (2018), “El ALBA al contragolpe”, 20 de diciembre. <<https://www.telesurtv.net/blog/-El-ALBA-al-contragolpe-20181219-0036.html>>
- UNDERDAL, A. (1994), “Leadership theory. Rediscovering the Arts of management.” En: W. ZARTMAN (org.) International multilateral negotiations: approaches to the management of complexity. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp. 178-197.
- VICENT, M. (2015), “El Caribe se prepara para el fin de la ´diplomacia petrolera´”, El País, 10 de diciembre. <https://elpais.com/internacional/2015/12/09/actualidad/1449695791_360389.html>
- WALLACE, A. (2019), “Crisis en Nicaragua, a un año del inicio de las protestas: Ortega solo va a ceder cuando la presión nacional e internacional lo pongan en una situación extrema”, 18 de abril. <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47964275>>

La cooperación climática sudamericana: ampliando los márgenes de negociación multilateral (2016-2018).

María del Pilar Bueno (CONICET - UNR)

La cooperación climática sudamericana: ampliando los márgenes de negociación multilateral (2016-2018).

María del Pilar Bueno
(CONICET-UNR)

Introducción

Existe un amplio consenso político y científico internacional respecto a la urgencia del cambio climático, como resultado de sus efectos adversos sobre las comunidades, en particular, las más vulnerables. Tal consenso involucra, también, la aceptación de que existe una limitada cantidad de tiempo disponible para generar transformaciones sustantivas hacia economías hipo carbónicas. Para alcanzar este reconocimiento, han sido claves dos espacios de la comunidad internacional organizada: el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

El IPCC ha elaborado documentos, desde 1990, alertando sobre la creciente confiabilidad de los datos que avalan tesis cada vez más pesimistas sobre la concentración de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera y sus efectos. Así como también, sobre la limitada ventana de oportunidad para que dichas consecuencias puedan revertirse.

El informe de octubre de 2018, sobre el impacto del incremento de la temperatura media global en 1.5°C a niveles pre-industriales muestra las enormes diferencias entre el aumento de 2°C y 1.5°C, dando por culminado un debate que tuvo, en el contexto

de la adopción del Acuerdo de París en 2015 y su propósito en el artículo 2¹, un momento clave. El informe establece que mantener el incremento de la temperatura en 1.5°C prevendría: un aumento de 10 cm en el nivel del mar, que el Ártico se quedara sin hielo en verano y que los arrecifes de coral se extinguieran, entre otros efectos. En tal sentido, las actividades humanas han causado, aproximadamente, un incremento de la temperatura global en 1°C y es muy probable que continúe subiendo hasta alcanzar 1.5°C entre 2030 y 2052. Es por eso que, evitar los daños irreversibles que identifica el informe, requiere una reducción del 45% en las emisiones globales para 2030 a niveles de 2010 y lograr cero emisiones netas para 2050 (IPCC, 2018).

El IPCC ha contribuido al debate político multilateral y a la cooperación en la CMNUCC adoptada como uno de los documentos de Río en 1992. La Convención tiene como órgano supremo de decisión a las Conferencias de las Partes (COP) que se suceden anualmente desde 1995. Desde la primera COP se ha buscado la implementación de la Convención, como documento marco. El primer intento fue el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París es el acuerdo multilateral climático de implementación de la Convención más reciente. Este instrumento supone una nueva forma de interpretar los compromisos diferenciados entre países desarrollados y en desarrollo bajo la Convención (Bueno, 2016). Esto no significa que se eche por tierra el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR, por sus siglas en inglés), sino que, conforme al desafío que nos impone el cambio climático, todas las Partes deben hacer su contribución basada en dichas responsabilidades, junto con sus capacidades y sus circunstancias nacionales.

Cabe notar que las negociaciones climáticas en el seno de la Convención se realizan a través de grupos de países, ya sean regionales, por afinidad temática, política, *ad hoc* o permanentes. En este contexto, mucho se ha escrito sobre las alianzas o grupos negociadores en la CMNUCC, incluyendo sobre la asociación de los países más pequeños para lograr su intereses (Betzold, 2010; Weischer, Morgan y Patel, 2012; Betzold, Castro y Weiler, 2012) y sobre otros grupos, especialmente de países emergentes y otros en desarrollo (Kasa, Gullberg y Heggelund, 2008; Oberthür, 2009; Vihma, Mulugetta y Karlsson-Vinkhuyzen, 2011; Qi Xinran, 2011; Hochstetler, 2012; Makina, 2013;

1- El artículo 2 del Acuerdo de París sigue la estructura del artículo 2 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), en la medida que el primero es un instrumento de implementación de la segunda. El propósito del Acuerdo en el artículo mencionado establece:

1. El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y

c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

2. El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Hochstetler, Milkoreit, 2014; Blaxekjaer y Øfjord, 2015; Roger y Belliethathan, 2016; Bueno, Pascual, 2016; Bueno, Yamin, 2017; Bueno, 2018).

De este modo, basados en esta amplia literatura, nos interesa analizar el poder negociador de Argentina, Brasil y Uruguay de 2016 a 2018, como producto de su asociación (a partir de 2016) en el grupo A-B-U. Hemos abordado en trabajos previos (Bueno, Yamin, 2018) los conceptos de poder material climático y poder climático social aplicados al caso argentino. El poder material climático hemos dicho que incluye la dimensión material dada por aspectos como el perfil emisor de GEIs y otros componentes que convierten a países como Brasil en una gran potencia emisora, siendo que Argentina constituye una potencia media y Uruguay un actor de bajo espectro. A su vez, el poder material climático involucra al poder negociador, que se vincula con las posibilidades del actor para generar cambios en las reglas de juego o atenerse a las estrategias establecidas por las grandes potencias climáticas. Por tal motivo, hemos dicho que Argentina constituía una potencia climática media con una estrategia defensiva basada en su bajo poder negociador (por sí mismo) en un momento clave como fue la negociación del Acuerdo de París. Esto la llevó a aliarse con actores más poderosos como China, India y Arabia Saudita, entre otros, en el grupo *Like Minded Developing Countries*.

Con lo cual, aquí entendemos por poder negociador a la capacidad de los miembros de A-B-U de lograr resultados favorables en las negociaciones de la Convención, de acuerdo a sus posiciones como grupo y como países en comparación con sus posiciones iniciales (sin grupo). En base a las primeras podemos constatar la efectividad del grupo, siendo que en función de las segundas buscamos constatar el valor y oportunidad de formar parte de esta alianza.

Para constatar esto, se contrastan las posiciones nacionales de los países en algunos de los principales temas de la agenda de la CMNUCC en este plazo, en contraste con las posiciones construidas en el grupo -todo a través de las *submissions* y documentos de posición- y los resultados a través de las decisiones de las COP y de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París (CMA, por sus siglas en inglés).

Asumimos como hipótesis que el poder negociador de los tres países se vio incrementado de acuerdo a sus propias posiciones relativas en la Convención, resguardando algunos de sus intereses más sensibles a través de la alianza, en virtud de la complementariedad de dichos intereses en el período 2016 a 2018.

El capítulo se divide en tres apartados. La primera parte da cuenta de los perfiles climáticos de los tres países que componen A-B-U. Mientras que, la segunda explicita las principales posiciones del grupo, los liderazgos asumidos y las posiciones nacionales. Finalmente, se comparan las posiciones A-B-U con los resultados obtenidos en el período 2016 a 2018.

Las técnicas empleadas incluyen: el fichaje bibliográfico de documentos de organismos internacionales y agencias nacionales, así como investigaciones sobre la temática; intervenciones oficiales de las Partes en la CMNUCC, presentaciones o *submissions* de A-B-U y la observación participante².

1. Perfiles climáticos de Argentina, Brasil y Uruguay

Los tres países integran la misma subregión geográfica y comparten importantes recursos, especialmente hídricos. Son países con una tradición de cooperación en democracia que integran, a su vez, el Mercado Común del Sur (Mercosur). Son países con una importante tradición de acción multilateral en el marco de Naciones Unidas.

La dimensión de sus territorios y poblaciones es uno de los primeros aspectos distintivos en la comparación, en la medida que Brasil tiene un territorio continental muy extenso y una población que quintuplica la argentina, mientras que la población de Uruguay es menos del 10% de la argentina. Sin embargo, es este último el que cuenta con un PBI per cápita sustantivamente más significativo que sus vecinos, duplicando el brasileño.

Cabe mencionar, también, que los tres países comparten una importante primarización de sus matrices productivas, aunque es la brasileña la de mayor perfil industrial, junto con otros países de la región como México.

En términos de vulnerabilidad económica y social, cabe referir que el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC) informó que, en el segundo semestre de 2018, el número de personas pobres creció al 32%, es decir, más de 14,3 millones de personas son pobres en Argentina. Así como el porcentaje de indigentes es del 6.7%, donde las regiones más afectadas del país son el noreste y el noroeste. Este valor coloca al país en una situación extrema en comparación con los otros dos países con valores del 8%, aproximadamente.

Se menciona, a su vez, en la tabla 1 el *Climate Risk Index Score* que es uno de muchos índices desarrollados por organizaciones internacionales y no gubernamentales para mostrar la superposición de diferentes indicadores que llevan a construir índices de vulnerabilidad climática³. El mencionado pertenece a Germanwatch y cruza datos de 1998 a 2017, midiendo el nivel de exposición y vulnerabilidad a la mayor frecuencia

2- La autora fue negociadora por Argentina en el período analizado, especialmente en temas de adaptación donde representó al Grupo de los 77 más China como coordinadora líder. Asimismo, facilitó las negociaciones del Fondo de Adaptación.

3- El IPCC (2018) define a la vulnerabilidad como la propensión o predisposición a ser afectado negativamente, incluyendo la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación.

de eventos climáticos severos, como sequías, inundaciones, tormentas y olas de calor, entre otras. La vulnerabilidad es mayor a menor valor del índice. En tal sentido, Argentina ocupa la primera mitad de la tabla, muy cercano a Brasil y medianamente a Uruguay.

Teniendo en cuenta el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero de 2014, que incluye la serie 1990-2014, las emisiones argentinas se distribuían del siguiente modo: 52.5% sector energético, 39.2% agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra, 4.5% procesos industriales y otros usos y 3.8% residuos. Cabe notar que las emisiones del sector energético han sido, en general, ascendentes y casi se han duplicado en el período, mientras que las emisiones provenientes de agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra han tenido severas oscilaciones con picos en 1997 y 2007 (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017).

Argentina presentó su contribución prevista⁴ en octubre de 2015 previo a las negociaciones de París, al igual que muchos países de la Convención. Luego, comunicó una contribución revisada con la nueva gestión nacional de Mauricio Macri en noviembre de 2016. En este último documento, Argentina asumió una meta absoluta⁵, como la que deben asumir los países desarrollados no así los países en desarrollo, en un gesto político de autopercepción por parte de la gestión. Hubo un esfuerzo por mostrar mayor transparencia en la información y contabilidad de los esfuerzos climáticos. La contribución también incluye aspectos de adaptación al cambio climático aunque laxos.

A pesar de los esfuerzos, *Climate Action Tracker* (CAT) calificó la contribución argentina como altamente insuficiente, en la medida en que no es consistente con el propósito del Acuerdo de limitar el incremento de la temperatura media por debajo de 2°C. para argumentar esto, CAT sostiene que la meta incondicional equivale a un incremento del 35% de las emisiones argentinas comparado con los niveles de 2010 y 80% a niveles de 1990. Con lo cual, que la contribución argentina sigue sin fijar un pico de emisiones como establece el Acuerdo de París. CAT también evidencia que, si bien Argentina avanzó desde 2016 en su política climática y energética, la crisis económica ralentizó el cumplimiento de los compromisos energéticos y eso podría comprometer el cumplimiento de la contribución donde el sector energético representa el 70%. Al mismo tiempo, la crisis política llevó a una degradación del Ministerio de Ambiente nuevamente al nivel de Secretaría de Estado en 2018⁶.

Para lograr las metas propuestas en la NDC argentina, es clave el cumplimiento de la Ley 27.191 que prevé una participación del 8% de energías renovables en el mix

4- El Acuerdo de París supuso un nuevo instrumento por el cual todos los países realizan su aporte a la lucha contra el cambio climático. Dicho instrumento son las contribuciones nacionales o NDCs por sus siglas en inglés. Previo a la adopción del Acuerdo en 2015, los países acordaron presentar un documento similar que se denominó Contribuciones previstas o INDCs por sus siglas en inglés.

5- La NDC de 2016 establece que Argentina se compromete a no exceder la emisión neta de 483MtCO₂eq en 2030 como meta incondicional, es decir, con sus propios recursos.

6 Disponible en <https://climateactiontracker.org/countries/argentina/>

energético, elevándose progresivamente hasta 20% en 2020. Sin embargo, a datos de junio de 2019, con los proyectos adjudicados la participación cubre un 4%.

Cabe mencionar que la participación de Argentina en la matriz global de emisiones oscila entre el 0.75% y 0.90%⁷ sin contabilizar o contabilizando el sector de suelos, respectivamente. Sin embargo, sus emisiones per cápita son altas, 10 CO₂eq, tanto en comparación con la media global como con sus vecinos que rondan 6 CO₂eq.

El caso brasileño es diferencial con respecto a sus vecinos dado que es uno de los 10 principales emisores de gases de efecto invernadero con una participación entre 2 y 3% de las emisiones globales. El 30% de las emisiones de Brasil provienen de la energía y el 35% del sector agrícola, aunque el sector de suelos (uso del suelo, cambios en el uso y silvicultura) representa más del 20% de sus emisiones, lo cual -en parte- puede adicionarse a las emisiones derivadas del sector agrícola. Las emisiones de residuos y procesos industriales rondan el 6% cada uno.

A pesar de su perfil crecientemente emisor, Brasil asumió un compromiso voluntario de reducir sus emisiones en 2009, al momento que sancionó su ley nacional de cambio climático, y que se negoció en la Convención el fallido Acuerdo de Copenhague. No obstante, este compromiso voluntario evolucionó hacia su NDC con una meta absoluta con relación a un año base.

Climate Action Tracker calificó la NDC de Brasil como insuficiente dado que, al igual que Argentina, su contribución no favorece alcanzar el propósito del Acuerdo de París, sino que refuerza un futuro de incremento de la temperatura más allá de 3°C. Al mismo tiempo, CAT resaltó negativamente las políticas del presidente Jair Bolsonaro, sus intenciones de dejar el Acuerdo de París, la reducción del presupuesto del Ministerio de Ambiente y el retroceso en las políticas para controlar la deforestación de la Amazonía, entre otras. De acuerdo a las evaluaciones de las actuales políticas brasileñas, es muy probable que no cumpla con las metas acordadas.

Brasil cuenta con una fórmula muy distinta a la de Argentina, en la medida que cerca de la mitad de su matriz y balance energéticos están compuestos por energías renovables (EERR) y más del 80% de su energía eléctrica proviene de las EERR. Mucho de este resultado tiene que ver con su tradicional apuesta por la energía hidroeléctrica, así como por los biocombustibles, donde Brasil lidera el mercado internacional junto con otros productores como Estados Unidos.

El caso uruguayo resalta por sus dimensiones contrastantes con las brasileñas en territorio, población y emisiones. Aunque comparten las emisiones per cápita promedio y Uruguay ha logrado una transformación energética en el relativo corto plazo, vol-

⁷ Son valores del sistema de datos CAIT del World Resources Institute disponible en <http://cait.wri.org/>

cándose a las energías renovables. En tal sentido, más del 60% de su matriz primaria está basada en EERR, así como el 98% de su generación eléctrica. Estas características vuelven a Uruguay un interesante caso de desacople⁸ con un PBI per cápita mucho más significativo que los de Argentina y Brasil.

Con respecto a la meta de la contribución de Uruguay, fija un límite basado en la intensidad de emisiones por unidad de PBI, en particular, para la producción de alimentos y otros sectores económicos. Al igual que Argentina y otros países de América Latina, como México, fija tanto una meta condicional como incondicional, dependiendo de la disposición de recursos propios o contando con apoyo internacional para mejorar su acción climática.

La participación de Uruguay en las emisiones globales es muy pequeña, a valores de 2014, Uruguay era responsable del 0.072% o 0.046% (incluyendo o excluyendo al sector de tierras, respectivamente).

Tanto Brasil como Uruguay han elaborado sus Planes Nacionales de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés). Brasil en 2016 y lo ha perfeccionado hasta 2018, especialmente en lo relativo al sistema de monitoreo y evaluación. Por su parte, Uruguay desarrolló planes temáticos: adaptación costera y agropecuario desde 2016 y de ciudades e infraestructuras desde 2018.

Argentina accedió a financiamiento del Fondo Verde del Clima para realizar su NAP, por aproximadamente 3 millones de dólares. Si bien debía culminarse en 2019, sigue en proceso y se espera una versión de publicación para 2020.

Cabe mencionar que los tres países incluyeron componentes de adaptación en sus contribuciones a la Convención o NDCs pero el contenido es de diferentes profundidades. Argentina presentó su primera comunicación de adaptación incluyendo circunstancias nacionales, vulnerabilidad e impacto del cambio climático, esfuerzos realizados en proceso y necesidades. Emulando la iniciativa argentina, Uruguay también presentó su primera comunicación de adaptación, pero es notablemente más elaborada, incluyendo el contexto, los esfuerzos de adaptación, las prioridades y necesidades. Brasil convirtió su contribución pretendida o INDC en NDC, lo cual era jurídicamente factible y aceptable. En tal sentido, la contribución brasileña incluyó adaptación de un modo que luego Argentina emula como es comprometerse a avanzar en su Plan Nacional de Adaptación. En tal sentido, especialmente las contribuciones argentina y brasileña poco aportan en términos de adaptación a la meta global establecida en el Acuerdo.

⁸ El acople entre el PBI y las emisiones de gases de efecto invernadero implica que existe una relación directa entre las dos variables. El incremento del PBI tiene como resultado un incremento de las emisiones. El modelo de las energías renovables ha buscado un desacople entre las dos variables, procurando que un incremento del PBI no involucre un aumento consiguiente de las emisiones al estar respaldado por fuentes renovables de energía.

En síntesis, los perfiles climáticos de los tres países los acercan y los distancian en distintos aspectos. Pero no se puede plantear que la razón de compartir un grupo de negociación provenga de perfiles homogéneos ni de intereses asimilables, en este caso, en particular al comparar extremos como el brasileño y uruguayo. Un actor sin peso material por sus emisiones totales y otro que es uno de los mayores emisores del mundo, difícilmente tienen mismos intereses de negociación en términos tradicionales. Esto es, de acuerdo a las reglas de negociación de la Convención, donde los actores con mayor peso en las emisiones procuran evitar llevar la carga de la reducción, escudados en diferentes argumentos como las responsabilidades históricas, las capacidades actuales, etc.

2. Prioridades e intereses de negociación de los países que componen A-B-U y posiciones alcanzadas por el grupo en Polonia.

Los principales intereses de negociación de los tres países que componen A-B-U de 2016 a 2018 no fueron necesariamente coincidentes, pero se pueden calificar como complementarios. De hecho, hubo dos temas claves de la agenda que los distanciaron, uno de ellos, que otrora los unía, la cuestión agrícola.

Antes de 2016, Argentina y Brasil encabezaban una postura fuertemente reacia a discutir la reducción de emisiones en el sector agrícola, la cual se convirtió en la principal línea roja de negociación de Argentina en París⁹. Dado que se trataba de una posición obstruccionista, a ambos países les servía la cooperación para no estar solos negándose a discutir el tema. Sin embargo, con el cambio de gobierno en Argentina, hubo un cambio de discurso -no tanto de posición- respecto a este tema, evitando bloquear discusiones, aunque no promoviendo acciones. Por su parte Brasil, sostuvo una postura rígida, lo que hizo que la cooperación entre ambos países respecto al tema se enfriara. Con Uruguay, las diferencias venían desde antes de 2015 puesto que este país estaba abiertamente más dispuesto a discutir acciones de mitigación en este sector. Posiblemente porque sus mayores intereses están puestos en la ganadería.

El segundo tema donde los tres países no encontraron una posición común fue en cuanto a los mecanismos de mercados definidos bajo el artículo 6 del Acuerdo de París. Brasil ha sido históricamente uno de los actores más fuertes en las negociaciones de mercado en la Convención dados los beneficios alcanzados con el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) establecido con el Protocolo de Kioto. De hecho, las negociaciones vinculadas a los mecanismos de mercado del Acuerdo de París no han tenido resultados positivos desde 2016 y Brasil tiene gran parte en esto, junto con otros paí-

9- Una línea roja de negociación significa que un actor no puede trasladar ese límite sin perjudicar gravemente sus intereses en dicha negociación.

ses como China, Unión Europea y Estados Unidos.

Por su parte, Argentina nunca logró una posición clara de negociación sobre el tema mercados. Desde los noventa que las gestiones políticas han mostrado mayor apoyo o mayor reticencia ideológica pero nunca definiciones. Uruguay tampoco ha sido un actor interesado en el tema.

Ahora bien, el motivo por el cual no se pudo lograr una posición A-B-U sobre el tema no fue por desinterés sino por las diferencias entre Argentina y Brasil respecto a cómo gestionar los mercados y cómo evitar que la comercialización de emisiones termine minando los esfuerzos de lucha contra el cambio climático.

A pesar de que resalten dos temas en los que no hubo posiciones de grupo, lo más llamativo es que A-B-U logró posiciones en todo el resto de los temas, siendo una alianza muy joven en la Convención¹⁰.

En cuanto a la organización interna del trabajo, cabe mencionar que la posición común se elaboró alrededor de los llamados de *submissions* o presentaciones de posición presentados a la Convención, especialmente en 2016 y 2017, así como de las dos reuniones anuales del grupo que se celebraron en las capitales de los tres países. La primera de ellas tuvo lugar en la ciudad de Montevideo en la primera mitad de 2017, siendo que Buenos Aires fue la localización de la segunda en el mismo año. En 2018, tuvieron lugar la tercera reunión en Brasilia y la cuarta en Montevideo. Traspasada la Conferencia de Katowice y buscando sostener la cooperación más allá de esta etapa de implementación del Acuerdo, la quinta reunión se realizó en Buenos Aires a principios de 2019.

También, respecto a la organización interna del grupo, cabe mencionar que cada país adoptó ciertos temas en los cuales lideró las negociaciones en representación de los tres. Brasil negoció por A-B-U mitigación, transparencia de la acción y del apoyo y balance mundial. Uruguay representó al grupo en adaptación¹¹ y en temas de procedimiento; Argentina asumió el liderazgo en el mecanismo de cumplimiento e implementación y en financiamiento. Esta división se mantuvo hasta la Conferencia de Katowice de 2018. Esta distribución respondió, en gran parte, a los intereses primarios de los países por los temas, sus experiencias previas y el tamaño de los equipos. Cabe notar que los equipos argentino y uruguayo fueron mucho más pequeños en número, en comparación con el brasileño. Asimismo, se resalta que los tres países han tenido distintos comportamientos respecto a la participación en grupos de negociación por

10- Los temas en los que A-B-U logró posiciones comunes fueron: mitigación, adaptación, transparencia de la acción y del apoyo, balance mundial, mecanismo de implementación y cumplimiento, financiamiento, tecnología y, finalmente, Investigación y Observación Sistemática.

11- En cuanto a adaptación, Argentina y Uruguay fueron complementarios dado que Argentina cubrió la coordinación general del Grupo de los 77 más China en este tema de 2016 a 2018.

fuera del G77 más China¹², así como diferentes niveles de actividad en la Convención¹³.

2.1. La negociación sobre mitigación y las posiciones de A-B-U

La agenda de mitigación, una de las más emblemáticas a nivel político, se concentró en tres aspectos técnicos sobre las contribuciones nacionales o NDCs: características, información a proveer para facilitar la transparencia, claridad y comprensión, y la contabilidad de los esfuerzos. Detrás de los tecnicismos, lo que encontramos es una ardua puja política por quién debería reducir más sus emisiones, cómo y cuándo, evitando el efecto del *free rider*, aunque manteniendo la determinación nacional, y encontrando modos de agregar o sumar los esfuerzos para que la temperatura no traspase el umbral de incremento de 2°C que establece el Acuerdo de París.

El grupo A-B-U realizó dos *submissions* sobre este tema, en mayo y en septiembre de 2017. Cabe notar que, así como Brasil representó a los tres países en este punto de agenda, fue el que marcó el camino respecto al contenido de la posición. En primer lugar, porque es el país con mayores emisiones a nivel regional y, tal como dijimos previamente, esto genera que sus intereses defensivos de negociación sean más potentes que los de sus socios (entiende que tiene más para perder). En segundo lugar, porque Brasil tiene una larga trayectoria de trabajo sobre mitigación en la Convención tanto a nivel técnico como político. Incluso, presentó una *submission* en octubre de 2016, previo a la cooperación de A-B-U en este tema, donde algunas de las posiciones que luego fueron del grupo, fueron primero brasileñas¹⁴.

La posición de A-B-U en mitigación estuvo concentrada en sostener que los países debían sostener su margen de maniobra al determinar las metas de sus contribuciones o NDCs, dada la naturaleza del Acuerdo de París (Bueno, 2017)¹⁵. No sólo esto, sino

12- Uruguay no había participado en ninguna alianza por fuera del G77 mas China antes de A-B-U. Brasil ha venido participando en BASIC, junto con China, India y Sudáfrica, que es más una alianza de alta cooperación política. BASIC no negocia puntos de la agenda. Brasil tradicionalmente había preferido negociar en solitario los temas técnicos. Argentina, había participado desde 2012 en *Like Minded Developing Countries*.

13- Uruguay fue un actor que casi pasó inadvertido hasta 2014-2015. La búsqueda de mayor rol en la Convención se produjo como producto de la profunda transformación nacional en términos energéticos y la creación del Sistema Climático. Argentina ha tenido una posición oscilante con momentos de mayor o menor participación (Bueno, 2017a; 2017b; 2018) y Brasil tiene una tradición de propuestas técnicas y políticas en su labor en la CMNUCC (Johnson, 2001; Cole, Liverman, 2011; Carvalho, 2012; Hochstetler y Viola, 2012; Viola, 1997, 2004; Kasa, 2013; Vieira, 2013; Voigt y Ferreira, 2016).

14- La *submission* de 2016 presentada por Brasil consta en <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2016/apa/eng/inf01.pdf>.

15- Los tipos de metas pueden dividirse en absolutas -respecto a un período o año- o relativas. Las relativas pueden ser respecto a un año base, respecto a un ciertos escenario BAU o *business as usual* de emisiones (como Argentina en su INDC), de intensidad por unidad de producto (como la de Uruguay respecto a su PBI buscando el desacople de emisiones), o por reducciones en la intensidad como porcentaje de reducción de emisiones por unidad de producto (Taibi y Konrad, 2018).

que la autonomía debía sostenerse en las denominadas características o *features*, que el grupo interpretaba ya estaban claramente definidas en el Acuerdo y no requerían mayor detalle. Más bien, el grupo veía el valor de avanzar las deliberaciones relativas a la información a proveer por los países en sus contribuciones para ayudar a la transparencia de la acción climática internacional. Con lo cual, las negociaciones debían centrarse en el cómo y no en el qué¹⁶. Es por esto que la guía a elaborar debía focalizarse en lograr indicadores para hacer más trazable y agregable los esfuerzos, respetando la diversidad de tipos de meta y la diferente responsabilidad entre países desarrollados y en desarrollo.

Es comprensible que una potencia media como Brasil, presionado para fortalecer sus esfuerzos de mitigación y preocupado por sostener sus márgenes de maniobra, buscara liderar la negociación por A-B-U y que sus mayores intereses estén protegidos en la posición compartida.

Un último aspecto notable de la posición del grupo, fuertemente compartida por Brasil y por Uruguay y acompañada por Argentina, fue el debate sobre las métricas comunes para medir los distintos gases de efecto invernadero. Dos de los índices más comunes son el Potencial de Calentamiento Global (GWP, por sus siglas en inglés) y el Potencial de Temperatura Global (GTP, por sus siglas en inglés). A pesar de los muchos debates científicos que justifican la utilizan de uno u otro índice o métrica o la propuesta de usar ambos, en la Convención se reconoce que se trata de una discusión política. Es política en la medida que la elección del índice o métrica involucra una ponderación final de gases de efecto invernadero que puede ser sobre o infra valorada. De este modo, A-B-U sostenía que el índice GTP sobrevaloraba un gas como el metano presente en actividades como la ganadería.

Por tal motivo, A-B-U afirmaba que, dado que la ciencia establece que existen incertidumbres en todas las métricas y depende de qué se quiera medir, cada Parte debía definir la métrica a emplear mientras cumpliera con las condiciones de estar entre las recomendadas por el IPCC y/o acordada en la Convención.

2.2. La comunicación de adaptación

Cabe mencionar que la cooperación argentino-uruguaya en adaptación se remonta a 2015, cuando Argentina no solo formaba parte del grupo de negociación *Like Minded Developing Countries* (LMDC, por sus siglas en inglés) sino que lideraba dicho grupo

16- Esto significa evitar el debate sobre el tipo de meta de cada país y la ambición que cada uno había mostrado en su contribución y debatir las guías técnicas sobre qué información respaldatoria se requería para que los esfuerzos fueran comprobables, equiparables y adicionales.

en adaptación¹⁷. Por su parte, Uruguay no integraba ningún grupo más allá del G77 más China, pero su gran interés en este tema de la agenda lo llevó a tener una voz reconocida a pesar de esta en solitario al interior del G77.

Los antecedentes de la cooperación argentino-uruguaya en este tema allanaron el camino para que las dos primeras *submissions* de A-B-U¹⁸ fueran sobre adaptación. Es de reconocer que Brasil osciló entre el acompañamiento a los socios, con bajo interés, y la posición defensiva en momentos donde consideró que alguna posición podía perjudicar sus políticas nacionales. En este sentido, Brasil tradicionalmente asumió que la adaptación era más una cuestión de política doméstica.

Un aspecto notable de la cooperación en adaptación tiene que ver con cómo Argentina y Uruguay diseñaron la estrategia de A-B-U pensando en cómo lograr una posición común en el G77 más China. Esto resulta de reconocer que este es uno de los temas en los que el G77 tiene tradicionalmente posición común, junto con financiamiento. En tal sentido, cabe notar que Argentina retuvo el liderazgo del G77 en adaptación y Uruguay de A-B-U en el mismo tema.

La búsqueda de resguardar posiciones en el G77 tiene que ver, primero, con reconocer que cuando el grupo que reúne a casi todos los países en desarrollo (134 países) logra una posición común, la negociación adquiere características triangulares con la Unión Europea y con los países del *Umbrella Group*¹⁹, favoreciendo la potencia de la posición de los países en desarrollo. Y, segundo, se vincula con saber que ha sido el G77 quien posicionó a la adaptación en la agenda climática multilateral con oposición de los países desarrollados. Esto no solo aporta tradición sino legitimidad al proceso de construir una posición común (Bueno, Siegele, 2020).

La comunicación de adaptación fue establecida en los artículos 7.10 y 7.11 del Acuerdo de París. Algunos aspectos clave de la posición común del G77 fueron: 1. la importancia de lograr financiamiento adicional para la comunicación de adaptación y las acciones que de ella se desprendan; 2. la flexibilidad de poder presentarla con otros documentos de la Convención de modo de evitar generar cargas adicionales para los países en desarrollo; 3. que la comunicación pueda ayudar a la mayor visibilidad política de la adaptación como tema de la agenda climática; 4. que refuerce la presencia

17- Argentina salió del grupo LMDC en mayo de 2016 bajo el gobierno de Mauricio Macri.

18- Las *submissions* de ABU en adaptación constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/209_280_131197072143429946-APA%20agenda%20item%204%20Arg%20Br%20Uru.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/597_322_131383847218347778-AR-BR-UY%20adaptation%20communication.pdf. Ambos casos aluden a la comunicación de adaptación, siendo que el grupo también presentó en febrero de 2017 sobre los Mandatos de París al AC y LEG https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/693_287_131305064783595486-Submission%20ABU%20-%20AC%20Mandates.pdf

19- *Umbrella Group* o Grupo del Paraguas es una alianza formal en la CMNUCC formada por Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Rusia y Ucrania, entre otros países. Si bien han tenido idas y vueltas que generaron que no siempre se reconozcan a sí mismos como grupo, informalmente negocian en conjunto.

de la adaptación en el balance mundial a realizarse cada 5 años; 5. que la información a incluir sea posible de reunir para países en desarrollo, entre otras.

Algunos ejemplos de la información que los países en desarrollo podían apoyar fuera incluida en la comunicación sin que signifique excesivas cargas adicionales son: circunstancias nacionales, arreglos institucionales y marcos jurídicos nacionales; efectos, riesgos y vulnerabilidades; prioridades, estrategias, políticas, planes, objetivos y medidas nacionales en adaptación y necesidades de apoyo para la implementación de los países en desarrollo²⁰.

Por otra parte, las mayores diferencias en el G77 estaban dadas por tres aspectos: 1. el nivel de detalle y rigurosidad de la guía de la comunicación como documento y la relación con otras guías de otros documentos que se presentan en la Convención; 2. la vinculación con los co-beneficios de mitigación²¹ y 3. la temporalidad de la información a incluir, esto es, si la información sería sobre las acciones de adaptación realizadas (pasado) o sería un documento sobre necesidades futuras. Para A-B-U, era clave que la guía fuera lo más amplia y no detallada posible, que diera margen al Estado a elegir el documento con el cual presentarla y su formato, no creando cargas adicionales de reporte. Fue innegable, aunque pasible de solución al interior de A-B-U, la tensión entre la intención de Brasil de usar exclusivamente las guías existentes y la búsqueda de Argentina y Uruguay de lograr una guía nueva de las comunicaciones de adaptación que, sin generar cargas excesivas, pusiera en valor a la adaptación en la Convención e implementara el Acuerdo de París.

Cabe notar que en el período se debatieron otros dos puntos de agenda sobre adaptación, uno de ellos relativo al registro de las comunicaciones de adaptación (artículo 7.12 del Acuerdo de París). A-B-U no buscó tener un rol en la mesa de negociación como símbolo de que entendía el debate como estrictamente técnico. Es decir, un sitio web donde se cargaran los documentos de modo de hacerlos visibles y accesibles.

El último punto fueron los denominados Mandatos de París al Comité de Adaptación y al Grupo de Expertos de los Países menos desarrollados²² que referían a: modalidades para el reconocimiento de esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo; revisión del trabajo de los arreglos institucionales vinculados con adaptación bajo la Convención; metodologías para evaluar las necesidades de los países en desarrollo;

20- Mayor nivel de detalle sobre los tres aspectos que integran las negociaciones de adaptación de 2016 a 2018 constan en Bueno et. al., 2019^a y en Lorenzo, 2020 en Bueno, Siegele.

21- Los países del Grupo Árabe se mostraron muy fuertes en su posición de que se reconozcan los co-beneficios de mitigación de sus acciones de adaptación. Esto se vincula a que la NDC de países como Arabia Saudita tienen escasos compromisos de mitigación y diversas acciones de adaptación que argumentan tienen co-beneficios de mitigación.

22- El Comité de Adaptación y el Grupo de Expertos de los Países menos desarrollados son órganos constitutivos de la Convención cuya composición es de expertos independientes, pero a presentación de las Partes. Los mandatos de los órganos fueron decididos por las Conferencias de las Partes (COP) de la Convención y sus actividades responden tanto a las que establece anualmente la COP para éstos, como las que los mismos órganos deciden desarrollar.

desarrollo de metodologías para facilitar la movilización de apoyo de adaptación para países en desarrollo y para revisar la adecuación y efectividad de la adaptación y del apoyo en el contexto del balance mundial como proceso colectivo.

Exceptuando el mandato institucional, el resto fueron contenciosos. Las recomendaciones provistas por el Comité de Adaptación y el Grupo de Expertos de los Países menos desarrollados fueron, en algunos casos, escasamente apoyadas por el G77 que las consideró insuficientes y desbalanceadas. A-B-U jugó un rol relevante para apuntalar dicha posición y proveer artículos adicionales para nutrir las recomendaciones en aspectos como apoyo financiero. El grupo buscaba no rechazar las recomendaciones directamente, sino usarlas como base ampliamente y modificando lo que fuera necesario.

Con lo cual, el interés prioritario de A-B-U en adaptación fue sostener al G77, proveyendo soluciones lo más innovadoras posibles para unir al grupo y cuando el grupo no pudo tener una posición común, tratar de trabajar sobre los puentes ya construidos y las soluciones que se sabía eran posibles de aceptar para otros subgrupos (políticos y regionales).

2.3. Transparencia de la acción y del apoyo

Brasil sostuvo el liderazgo de la posición en transparencia por el grupo A-B-U, en gran medida porque estaba en profunda relación con la agenda de mitigación y cómo se reportan las acciones para reducir emisiones. A su vez, como había sucedido en el caso de adaptación para Argentina y Uruguay, los negociadores brasileños de transparencia habían negociado el Acuerdo de París y sus especificidades en este tema.

A-B-U presentó dos *submissions* sobre este tema, en mayo y en septiembre de 2017, atendiendo a la invitación oficial²³. Uno de los aspectos nodales de la posición fue que las modalidades, programas y guías que se estaban elaborando debían ser comunes para todos los países con flexibilidad para los países en desarrollo según sus capacidades, como afirma el artículo 13, pero que el modo de identificar esas capacidades y las necesidades viene de los propios países. De este modo, se evitarían largas discusiones conceptuales respecto a cómo calificar la capacidad y las necesidades. A su vez, debía tenerse en cuenta que esas capacidades dependían del acceso a apoyo financiero y

23- Las *submissions* de ABU en transparencia constan en http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/525_323_1313246482552_1982-Bra%20Arg%20Uy%20-%20Submission-Art13%20Transparency%20Framework%20FINAL.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/73_358_131526313158654238-Transparency%20Framework%20Submission-%20%20Argentina,%20Brazil%20and%20Uruguay_%20ITEM%205.pdf

de la posibilidad de acceder y construir información, etc. Cabe mencionar que la flexibilidad y respetar la naturaleza de determinación nacional y autonomía fue la línea de A-B-U en todos los temas de la agenda de negociación.

Además, el grupo asumió que la flexibilidad para los países en desarrollo debía radicar en el alcance y nivel de detalle de la revisión y del reporte y en la frecuencia de presentación, entre otras. Es por eso que se proponía un formato de guía donde los países en desarrollo podrían optar por incluir o no cierta información.

Otro aspecto significativo de la posición fue lograr paridad en el reporte de la acción y del apoyo, reconociendo los distintos puntos de partida entre los países desarrollados y en desarrollo en esta materia (experiencia de reporte y recursos para hacerlo). Con lo cual, los países desarrollados deberían reportar sobre ciertos aspectos obligatorios bajo el acuerdo, como sus acciones de mitigación y la provisión de financiamiento, mientras que los países en desarrollo podrían tener mayor margen en función de sus capacidades.

Tanto Argentina como Uruguay participaron activamente junto con Brasil en los debates dado que el reporte es un aspecto transversal a todos los temas de la agenda y se transformó en una de las principales disputas, junto con mitigación entre Estados Unidos, China y Unión Europea en este esquema tripartito de fuerzas consolidado en París (Bueno, 2017a).

2.4. Balance Mundial

Un componente novedoso del Acuerdo de París fue el Balance Mundial o *Global Stocktake*. Originalmente, se trató de una idea europea para garantizar un ciclo de ambición y progreso de las acciones. El Balance se caracteriza por incluir todos los elementos del Acuerdo de París (mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología, construcción de capacidades, transparencia y pérdidas y daños), tal como figura en el artículo 14, lo cual fue una importante batalla ganada por los países en desarrollo. Se trata de una evaluación colectiva cinco años, a partir de 2023, para revisar si se está cumpliendo el propósito del Acuerdo y las metas allí incluidas.

Tal como afirma Zazzarini (en Bueno et.al., 2019: 59) “a pesar de la variedad de las intervenciones y la diversidad de propuestas, resultantes de la pluralidad de países y grupos que forman parte del Acuerdo de París, se observó una convergencia hacia algunos puntos básicos y centrales del Balance Mundial. En tal sentido se evidencia: su importancia para el fortalecimiento del Acuerdo y de la acción climática global, el rol del IPCC como el sustento científico de todo el proceso, la visión integradora y participativa del proceso en sí mismo, y la flexibilidad de la estructura en función del logro de los objetivos del Acuerdo, es decir su eficiencia”.

En este punto de la agenda, Brasil también tomó la iniciativa y el liderazgo en la coordinación y representación de la posición de A-B-U. El grupo preparó dos *submissions* en 2017²⁴. Este tema, al igual que transparencia, era transversal a todos los temas y ese fue un motivo para mayor coordinación de todos los equipos técnicos de A-B-U.

El debate aquí estuvo dado por dos aspectos: las fuentes y las modalidades del Balance Mundial. En cuanto a las fuentes, la mayoría de las Partes coincidieron en las que ya habían sido adoptadas en 2015 (párrafo 99 de la Decisión 1/CP.21): los informes donde se agregan los esfuerzos de los países incluidos en sus contribuciones nacionales o NDCs; las comunicaciones de adaptación y otros documentos en la materia; el apoyo provisto por los países desarrollados; los informes más recientes del IPCC y los informes de órganos subsidiarios de la Convención. A-B-U manifestó su conformidad con las mismas evidenciando que la información científica del IPCC era la fuente clave, junto con la información provista por las Partes. También expresó que otra fuente podía provenir de los informes provenientes del Marco de Transparencia, tanto de acción como de apoyo y los informes del Comité de Implementación y Cumplimiento del artículo 15. Sin embargo, cualquier otro documento de organizaciones de Naciones Unidas u otras agencias debían ser previamente acordadas.

En cuanto al alcance, las *submissions* de A-B-U coincidieron en que no sólo se trataba de todos los elementos, es decir: mitigación, adaptación y medios de implementación, sino de la equidad y el mejor conocimiento científico disponible.

Finalmente, en cuanto a las modalidades, al igual que otros grupos, A-B-U apoyó dos fases, una política y una técnica, siendo el balance un proceso y no un evento específico. La fase técnica debía proveer los insumos para el debate en el alto nivel político y el fortalecimiento de la ambición. En cuanto al resultado del proceso, podría tener la forma de reportes de síntesis por cada elemento, de modo de evaluar el progreso colectivo y las metas globales.

Algunos aspectos adicionales resaltados en las *submissions* de A-B-U son: 1. la importancia de que el Balance Mundial realmente tenga una relación directa con el cumplimiento del propósito del Acuerdo; 2. que la información que presenten las Partes debe aportar claridad, transparencia y comprensión de sus acciones y esfuerzos; 3. la necesidad de fijar lapsos de tiempo comunes²⁵ para las contribuciones nacionales; 4. que el Balance Mundial debe ser el momento para el reconocimiento de los esfuer-

24- Las *submissions* de A-B-U respecto al balance mundial constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/525_324_131386646180088614-Submission%20GST%20ARG%20BR%20UY%20.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/73_359_131524031616719460-Global%20Stocktake%20Submission%20FINAL.pdf

25- *Common timeframes* fue un punto muy fuerte de la posición brasileña en la COP22 que valió la extensión del fin de la conferencia por varias horas. Su interés radica especialmente en sentar las bases para los mecanismos de mercado bajo el artículo 6, para lo cual se requieren plazos asimilables. Par ampliar sobre la discusión y opciones en el debate de cambio climático sobre los lapsos comunes ver Dagnet, Cogswell, 2019.

zos de adaptación de los países en desarrollo (artículo 7.14 del Acuerdo de París), así como el fortalecimiento de la acción de adaptación, la revisión de la adecuación y efectividad del financiamiento de adaptación de acuerdo a las necesidades de los países en desarrollo, y la revisión del progreso en el cumplimiento de la Meta Global de Adaptación.

2.5. Mecanismo de implementación y cumplimiento

Existe una vasta bibliografía sobre el rol de los mecanismos de cumplimiento en acuerdos internacionales de distinta naturaleza, en la medida que la teoría institucionalista liberal ha comprendido que estos mecanismos son el mejor modo de prevenir el efecto del *free rider* y garantizar el cumplimiento de todas las Partes de lo acordado. Sin embargo, la naturaleza de los compromisos acordados determina la existencia y tipología de reglas de cumplimiento que pueden incluirse. La particular naturaleza *bottom-up* o de abajo hacia arriba del Acuerdo de París ha significado que si bien se incorpora un mecanismo de cumplimiento, el mayor foco está puesto en la función de implementación y se trata de un espacio no punitivo²⁶. Con lo cual, difícilmente podía negociarse un Comité concentrado en el cumplimiento de las contribuciones y los compromisos de las Partes sujeto a sanciones, difiriendo de la propia lógica del Acuerdo al cual sirve.

En cuanto al rol desempeñado por el grupo bajo estudio, Argentina tomó el liderazgo en la representación de A-B-U respecto al Mecanismo establecido en el artículo 15 del Acuerdo. De cualquier modo, no puede apuntarse que esta haya sido un interés prioritario del país, sino una necesidad del grupo que Argentina cubrió para salvaguardar la naturaleza del Acuerdo, tal como se explicitó en el párrafo precedente.

También en este punto, A-B-U presentó dos *submissions* sobre las modalidades y procedimientos para la operación efectiva del Comité, facilitando la implementación y promoviendo el cumplimiento²⁷ que son las dos funciones del Comité.

Entre las principales posiciones esbozadas en las *submissions* se encuentra que las modalidades y procedimientos del Comité debían contenerse en un único documento lo más detallado posible, para evitar interpretaciones diferentes de las Partes. Otro

26- Se sugiere revisar el apartado sobre el artículo 15 de Almag (en Bueno et.al., 2019a) en el que, no solo, realiza una revisión de la literatura en esta materia, sino que también estudia las posiciones de los diferentes grupos negociadores a través de sus *submissions* de 2016 a 2018.

27- Las *submissions* de ABU sobre el artículo 15 constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/243_325_131386661813572828-Argentina,%20Brazil,%20Uruguay-%20APA%20Item%207.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/243_360_131509105259299977-Argentina,%20Brazil%20and%20Uruguay%20-%20APA%20Agenda%20Item%207.pdf

aspecto mencionado es que existe una estrecha relación entre los informes que se presentan bajo el punto de transparencia de la acción y del apoyo que responden a las acciones de los países, y la evaluación del progreso colectivo de los esfuerzos a través del balance mundial. En tal sentido, la labor del Comité debía ser facilitar y promover cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo, tanto a nivel de los países o Partes como de los aspectos colectivos. En vez de promover sanciones, el Comité debía trabajar con cada Parte para facilitar la implementación de sus propias metas, identificar barreras y promover mejoras.

En cuanto a la naturaleza del Comité, la posición de A-B-U se concentró en sostener un trabajo fundado en la opinión de los expertos, facilitativo, transparente y no punitivo, de acuerdo a las capacidades y circunstancias de las Partes.

Otro elemento fue la composición del Comité que, también, está definida en el Acuerdo, en tanto se afirma que estará conformado por 12 expertos de reconocida competencia científica y técnica o legal, a ser elegidos por la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París, como órgano supremo de decisión, bajo un criterio de representación geográfica equitativa, tal como sucede con otros órganos y comités de la Convención.

Si bien el alcance del trabajo del Comité se supone ya reconocido en el Acuerdo de París, A-B-U fue uno de los grupos insistentes en que todos los elementos del Acuerdo de París (mitigación, adaptación y medios de implementación, entre otros) debían estar alcanzadas por las dos funciones.

A la hora de analizar el cumplimiento, debía tenerse en cuenta que las capacidades de los países en desarrollo para generar mayor acción climática están dadas por su posibilidad de acceder a asistencia técnica, financiera, tecnológica, etc. Con lo cual, el Comité por consenso y a la luz de la información recogida a través de los informes de transparencia presentados por los países, podía iniciar una acción que la Parte podía responder.

El debate interno en A-B-U sobre este punto de la agenda climática no fue muy conflictivo más allá del rol de los mecanismos de mercado en el cumplimiento de las metas, dado que -como dijimos- A-B-U no tiene una posición común respecto al tema mercados. Tampoco lo fue la negociación en sí misma, que fue de naturaleza eminentemente jurídica.

2.6. Negociaciones sobre financiamiento climático: Fondo de Adaptación

Si bien las cuestiones financieras no fueron incluidas originalmente en la agenda de implementación del Acuerdo de París para las negociaciones 2016-2018²⁸, la reticencia de los países desarrollados a debatir financiamiento no pudo sostenerse en el tiempo.

Asimismo, hubo diversos aspectos de la agenda financiera que fueron cubiertos por los órganos subsidiarios de la Convención, como las guías a los Fondos: el Fondo Verde del Clima (GCF, por sus siglas en inglés) y el Fondo para el Medio Ambiente Global (GEF, por sus siglas en inglés). Además de estos aspectos, hay que considerar la implementación de los artículos 9.5 y 9.7 del Acuerdo sobre el compromiso de los países desarrollados de comunicar bienalmente información sobre el apoyo financiero provisto y a proveer a los países en desarrollo, así como la meta global de financiamiento de los países desarrollados más allá de 2020. Entre los temas de financiamiento climático, vamos a otorgar algún nivel mayor de detalle sobre uno concretamente, como es el Fondo de Adaptación. Esto se hace por una cuestión de espacio, aunque se sugiere el trabajo de Guersi (en Bueno et.al., 2019) para comprender toda la negociación y resultados sobre el Mecanismo Financiero de 2016 a 2018.

El Fondo de Adaptación fue establecido en el año 2001, en la Conferencia de Marrakech (COP7), con el objeto de financiar proyectos y programas de adaptación concretos en países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. El Fondo fue pensado como un mecanismo innovador de financiamiento en la medida que se planteó como fuente principal de ingresos a los provenientes de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto. De cualquier modo, las dificultades que experimentó el MDL en sí mismo, generaron un bajo nivel de predictibilidad de los fondos. De este modo, el Fondo se sostuvo, hasta el momento, con el aporte voluntario de países y regiones europeas. No hay que olvidar que se trata de un fondo para financiar proyectos de escala pequeña en comunidades, con acceso directo a los fondos por parte de los países. Su poder transformador ha sido relevado en diversos informes y revisiones del Fondo, lo que le ha valido una férrea defensa por parte de los países en desarrollo.

A pesar del éxito del Fondo y su reconocimiento, en París jurídicamente no se hizo el traspaso del Protocolo de Kioto al Acuerdo de París. Si bien algunos grupos de negociación como el africano sostenían que el Fondo *ipso facto* servía al Acuerdo, otros

28- Estas negociaciones aluden a la agenda del Grupo de Trabajo Ad Hoc del Acuerdo de París (APA, por sus siglas en inglés) fijada en mayo de 2016. Sin embargo, APA no fue el único grupo donde se debatió la implementación del Acuerdo de París, sino que los diferentes órganos permanentes de la Convención tuvieron tareas específicas en el mismo período para avanzar las negociaciones que luego la Conferencia de las Partes pudiera adoptar todas juntas a fin de 2018 en Katowice, Polonia (COP24).

-como la Unión Europea- entendían que esto no era así²⁹. Hubo distintas hipótesis de por qué en París no se hizo el traslado directo del Fondo o se dijo que cumplía funciones en ambos instrumentos jurídicos (Bueno, 2019b).

Argentina tomó el liderazgo en A-B-U en lo relativo a este punto de la agenda, como del resto de los items de financiamiento. El motivo reside en, al menos, tres aspectos: 1. Argentina tiene tres proyectos radicados en el Fondo y comprende sus experiencias como altamente positivas en términos de proceso y resultados; 2. el país valora positivamente el acceso directo a los fondos evitando la burocracia y procesos propios de las organizaciones que suelen gestionar créditos y donaciones con mayores dimensiones, como sucede en el Fondo Verde del Clima; la gestión argentina desde 2015 estuvo dispuesta a incrementar su compromiso climático internacional en términos de mitigación y adaptación pero no abandonó la centralidad de acceder a financiamiento como modo de potenciar su capacidad, como resulta de la parte condicional de su contribución o NDC. Un dato más es que una autoridad del gobierno argentino durante el plazo analizado había ocupado el rol de gerente del Fondo. Esto le dio a la delegación un plus respecto al funcionamiento del mismo, así como un mayor interés en su continuidad y valor. Como si fuera poco, se le ofreció a Argentina officiar como facilitadora de las negociaciones en este punto de la agenda, reconociendo que era un actor importante en esta negociación³⁰.

El grupo A-B-U presentó una *submission* sobre el Fondo de Adaptación³¹. Los temas que se negociaban tenían que ver con: la gobernanza y los arreglos institucionales, así como las salvaguardas y modalidades operativas del Fondo. En tal sentido, A-B-U afirmó que el Fondo ya estaba operativamente sirviendo al Acuerdo en la medida que contribuía a operacionalizar sus provisiones y que, respecto a la monetización de activos vinculados a los nuevos mecanismos de mercado del Acuerdo de París, una vez que estos fueran negociados y cerrados, el Fondo sería el vehículo natural para derivar una porción de los ingresos, como había sucedido con el MDL del Protocolo de Kioto. Sin embargo, el hecho de que no pudieran cerrarse las negociaciones por los mecanismo de mercado, no debía obstaculizar que el Fondo de Adaptación formalmente sirviera al propósito del Acuerdo de París.

En cuanto a la gobernanza, uno de los temas más debatidos fue la composición de la Junta dado que, a diferencia de otros órganos bajo la Convención, los países en desarrollo recipiendarios de los fondos tenían una abierta mayoría, siendo los donantes minoría. Esta era una situación que los donantes querían modificar y que A-B-U

29- Hay que reconocer que el interés de la Unión Europea por tener un instrumento concreto que desprenda al Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto formaba parte de su interés de que el Protocolo de Kioto efectivamente deje de existir como instrumento de implementación de la Convención.

30- Cabe mencionar que la autora del capítulo fue la facilitadora de estas negociaciones representando a Argentina.

31- La *submission* de A-B-U sobre el Fondo de Adaptación consta en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/243_308_131382896284701553-Argentina%20Brazil%20Uruguay%20-Adaptation%20Fund.pdf

comprendió que era negociable aunque no fuera deseable la modificación. En esto, el grupo tuvo la fuerte oposición de otros grupos de países en desarrollo, como el Grupo Africano o *Like Minded Developing Countries*, entre otros, que no estaban dispuestos a debatir el cambio en la membresía de la Junta.

Otro aspecto de vital importancia de la gobernanza alude a la autoridad bajo la cual se encuentra la Junta, así como de quién obtiene guía. El Fondo se encontraba bajo la autoridad del Protocolo de Kioto y hubo distintas perspectivas respecto a si debía servir directamente al Acuerdo de París o a ambos, ya sea por un tiempo o definitivamente. Si bien esto parece procedimental, es altamente político. Primero, por la posibilidad de seguir obteniendo beneficios económicos de los mecanismos de mercado de Kioto y comenzar a hacerlo de los nuevos mecanismos de París, cuando estén operativos. El otro asunto era utilizar este acto como un modo más de consumir el destino final del Protocolo de Kioto donde los países desarrollados tienen compromisos obligatorios de reducción de emisiones de modo exclusivo. El Protocolo de Kioto supone una era de las negociaciones climáticas donde las responsabilidades diferenciadas de los países desarrollados fueron tomadas de modo estricto. Esto significa que en Kioto solo los países desarrollados tenían obligaciones climáticas. El Acuerdo de París supone una nueva arquitectura donde todos los países, aún con diferentes responsabilidades, deben hacer su aporte. Con lo cual, existe un profundo interés de los países desarrollados en eliminar el rastro del Protocolo de Kioto y lo que significó para sus países como reconocimiento de sus responsabilidades por el cambio climático.

En este punto, A-B-U tuvo una posición similar a la del Environmental Integrity Group (EIG)³² que planteaba una transición de la autoridad y guía de Kioto a París por un tiempo definido, de modo que el Fondo pudiera seguir recibiendo los beneficios económicos del MDL. Otras posiciones como la del Grupo Africano no veía la necesidad de realizar tal transición puesto que ya estaba sirviendo a ambos acuerdos, siendo que la Unión Europea proponía que en un momento específico pasara de servir a Kioto para servir a París exclusivamente.

En cuanto a las salvaguardas para A-B-U no requerían inmediatas transformaciones, en la medida que la política social y ambiental del Fondo constaba de 2013 y había sido bien catalogada en las evaluaciones y revisiones de la Convención. Misma circunstancia era aplicable a las modalidades operativas, en cuanto el sistema de otorgamiento de recursos y el ciclo revisión de los proyectos se habían considerado eficientes. No obstante, algo que recurrentemente figuraba en las evaluaciones y revisiones era el problema de la continuidad y sostenibilidad de los recursos. Esto requería una solución de largo plazo en el contexto del Acuerdo de París

32- EIG está conformado por Suiza, México, Mónaco, Luxemburgo y República de Corea.

Al mismo tiempo, A-B-U sostenía que era importante eliminar el tope de proyectos por país, en la medida que algunos de sus miembros, como Argentina, habían alcanzado dicho tope.

La posición general del grupo respecto al Fondo fue de profundo apoyo, buscando su continuidad, la sostenibilidad de los recursos, poniendo en valor su rol específico y transformador en el nicho de proyectos de adaptación de pequeña escala.

3. Resultados alcanzados por el grupo en Katowice y balance de la alianza A-B-U

En la Conferencia realizada en Katowice, Polonia en 2018 se cerró el Plan de Trabajo del Grupo Ad Hoc del Acuerdo de París como había sido acordado, restando por concluir muy pocos aspectos de la agenda, como la cuestión de los mercados, que al día de hoy sigue abierta, y la nueva meta global de financiamiento de los países desarrollados luego de 2020.

La alianza A-B-U no tuvo grandes reveses en sus posiciones en los distintos puntos de la agenda donde fijó posiciones comunes. Si bien una negociación implica ganar y perder -o al menos flexibilizar- cosas, ninguna posición sensible ni propuesta estructural de A-B-U perdió en la compulsa final de Katowice, con la excepción de las métricas comunes, donde la Unión Europea bloqueó la posibilidad de avanzar hacia un sistema de más de una métrica. Otros puntos de la negociación de mitigación cumplieron con las expectativas de A-B-U en la medida que no se adicionaron nuevas características al debate sobre la presentación de contribuciones nacionales, sino que se reconoció que ya estaban establecidas en gran parte en el propio Acuerdo de París. Sin embargo, las guías tuvieron algún nivel de detalle mayor del esperado respecto a temas como puntos de referencia, líneas de base, así como respecto a la planificación que debe informarse sobre procesos de participación pública.

En adaptación, tanto donde A-B-U negoció con el G77 como en solitario, porque el G77 no pudo sostener una posición común, los resultados acompañaron las posiciones asumidas sin reveses. La orientación de la comunicación de adaptación (Decisión 9/CMA.1) no es demasiado exhaustiva, es flexible a las necesidades de los países en desarrollo y a las posiciones planteadas. Además, el propósito de la comunicación de adaptación promueve la mayor visibilidad política y su paridad con la mitigación, al tiempo que se mantiene flexible respecto a otras guías como fuera interés de A-B-U. El aspecto menos alcanzado es el financiamiento. Sin embargo, la poca ambición en este tema es transversal a toda la agenda climática y tiene que ver con los reveses en el apoyo de Estados Unidos con la gestión Trump, así como de otros miembros del Grupo Umbrella, y de algunos países de la Unión Europea.

Respecto a la transparencia, las propuestas de A-B-U también fueron resguardadas y se logró sostener y profundizar los diferentes puntos de partida y obligaciones de los países desarrollados y en desarrollo, a tono con la arquitectura del Acuerdo de París. Esto significa que, excluyendo las obligaciones de reporte de los países desarrollados en financiamiento y mitigación, no es que los países en desarrollo tienen otras guías u otros compromisos. Sino que se procura dar mayor flexibilidad para que éstos vayan sumando mayores componentes de reporte e información a medida que puedan hacerlo y obtener apoyo financiero y técnico desde la Convención para mejorar progresivamente. Esto permite construir sobre la base del reporte que las Partes vienen haciendo, con sus respectivas responsabilidades, sin caer en una *tabula rasa*³³.

En cuanto al Balance Mundial, las decisiones de Katowice promueven que se trate de un proceso de evaluación colectiva más que un evento específico contando con tres partes para que esto sea posible: recopilación y compilación de información, fase de evaluación técnica y fase política. Además, el Balance incluirá todos los elementos del Acuerdo de París y estará basado en la ciencia y la equidad. Posiblemente el debate sobre las fuentes de información y el peso de las mismas siga siendo un aspecto contencioso con vistas al inicio del proceso en 2021 hacia 2023.

Las reglas y modalidades del Comité para facilitar la implementación y promover el cumplimiento incluyen todos los elementos del Acuerdo. Tampoco hubo retrocesos respecto a la naturaleza no punitiva y facilitativa del mismo y se concentra, especialmente, en la implementación, buscando construir capacidades en los países en desarrollo. Como propuso A-B-U, se trata de único Comité con dos funciones, que procurará acercar a la Parte con los arreglos de apoyo bajo la Convención para asistirle en resolver sus problemas de implementación y cumplimiento. Será la misma Parte que lleve su caso, como también había propuesto el grupo.

El Fondo de Adaptación ya está sirviendo al Acuerdo de París formalmente y aún no se produjeron transformaciones profundas en su labor ni en la conformación de la Junta. Todas las posiciones nodales de A-B-U en el tema pudieron lograrse. Si bien la decisión de Polonia no supone un traspaso de Kioto a París, esta no era una preocupación de A-B-U sino más bien de la Unión Europea y de Estados Unidos que la alianza sudamericana no tenía problemas en ceder.

Con lo cual, la alianza fue exitosa en sus propuestas técnicas, evitando perderse en debates sobre la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo que usualmente bloquean las negociaciones, aunque respetando e implementando dicha dife-

33- Prosperó la propuesta brasileña de crear un informe bienal de transparencia que viene a reemplazar dos documentos pre-existentes que las Partes presentan a la Convención y que A-B-U decidió apoyar. A través de este informe, que todas las partes deben presentar, A-B-U propuso que los países en desarrollo pudieran decidir qué información comunicar con flexibilidad, de acuerdo a sus capacidades y circunstancias, siempre partiendo de una guía común.

renciación de modo pragmático. La oportunidad de la cooperación la dio la tradicional relación entre socios aunque se deberá seguir trabajando en las asimetrías, a la vez que la figura de Bolsonaro sigue siendo un riesgo de ruptura.

Conclusión

La COP24 celebrada en Polonia en 2018 fue un desafío por diversos motivos. Por un lado, se trató del cierre del primer período de implementación del Acuerdo de París y del Plan de Trabajo acordado en 2015, lo que implicó un conjunto de expectativas de la comunidad internacional puestas en alcanzar un avance sustantivo de la agenda climática. Por otro lado, constituyó un gran desafío la llegada de Jair Bolsonaro a la Presidencia de Brasil, quien había manifestado su intención de retirarse del Acuerdo y su negacionismo climático a tono con otros líderes del continente. Esto generó incertidumbres en las negociaciones climáticas, no sólo por el rol de Brasil en el proceso, sino por el presente y futuro de A-B-U como grupo negociador en la Convención.

Brasil es una de las 10 economías más grandes mundo, a pesar de sus reveses en materia de pobreza y vulnerabilidad social y económica. Es el primer emisor de América Latina y uno de los principales emisores globales, así como tiene el mayor territorio y población de la región. Es un país con una tradición de trabajo en política climática doméstica y externa. A su vez, ha sido un actor con intereses de negociación altamente definidos en las negociaciones climáticas: mitigación, mercados, agricultura y transparencia. El Balance Mundial se volvió relevante como modo de garantizar la vinculación entre las acciones de los países y el cumplimiento de las metas colectivas en la Convención. En estos temas asumió el liderazgo de A-B-U (mitigación, transparencia y Balance Mundial) o simplemente negoció en solitario, cuando no se pudo acordar en el grupo una posición común (agricultura y mercados).

Es notable que en los temas que Brasil representó al grupo, se movió relativamente poco de sus posiciones originales. Esto significa que no tuvo que ceder posiciones de negociaciones en mitigación o en transparencia a manos de Argentina o de Uruguay por cooperar en un grupo. Las excepciones, en este sentido, pueden referirse a las tensiones por la inclusión de la adaptación (transversalmente) en las agendas de transparencia y balance mundial, donde los socios presionaron más porque sus posiciones se vieran igualmente representadas y defendidas como posición A-B-U. Por su parte, Argentina y Uruguay no aceptaron posiciones contrarias a sus intereses solo para permanecer en el grupo, sino que los intereses estratégicos de Brasil en estos temas coincidieron con las posiciones de los socios, en algunos casos, y en otros, no colisionaban. En estos intereses estratégicos, la cooperación en el grupo amplificó la voz de Brasil y no le supuso pérdidas.

En otros temas de menor interés para Brasil y con posiciones defensivas, como la agenda específica de adaptación (comunicación de adaptación y su registro, entre otros), descansó en Uruguay y Argentina, ejerciendo presión exclusivamente en los momentos de mayor tensión. Esto sucedió cuando Brasil entendió que podía ponerse en juego la estabilidad de alguna de sus posiciones estratégicas.

En materia de financiamiento, tanto Uruguay como Brasil se beneficiaron de contar con los negociadores argentinos defendiendo posiciones por el grupo, al igual que en cuanto al mecanismo de cumplimiento e implementación. No se trata de temas de especialidad de los socios, aunque sí de gran interés puesto que el trabajo en la Convención se ha vuelto fuertemente endogámico y cada vez más temas tienen un derrame sobre otros. Con lo cual, la segmentación política de posiciones no funciona y se requiere alta especialidad y equipos de negociación con experiencia en y que cubran tema por tema, puesto que las reuniones se suceden en paralelo.

Por estos motivos estimamos que Brasil se benefició de tener el apoyo de un grupo en algunas de sus posiciones más sensibles y tuvo representación y hasta protagonismo en otras negociaciones en las que no hubiera prestado atención por sí mismo. Además, no debe menospreciarse el propio rol que ejercieron los líderes y negociadores pro-climáticos brasileños -algunos ya desplazados por Bolsonaro- que procuraron no perder el tradicional involucramiento positivo de Brasil con la llegada del nuevo presidente. También en este tenor, Brasil podía sofocar la creciente crítica interna y externa por las declaraciones de Bolsonaro con fuerte actividad en las negociaciones en todos los puntos de la agenda.

En cuanto a Argentina, tanto como Uruguay, tenían delegaciones muy pequeñas que no podían cubrir todos los puntos de la agenda. Esto permitió tener presencia -y nuevamente protagonismo- en temas donde no la habrían tenido. En este período, Argentina buscó recuperar protagonismo en las negociaciones climáticas como otrora tuvo, pero al no contar con los equipos suficientes, A-B-U fue una solución. Mientras que Uruguay comprendió que sus posibilidades de alcanzar liderazgo debían construirse en función de la robustez de su política doméstica, motivo por el cual se volcó al trabajo en adaptación, aunque no de modo exclusivo.

No hubo seguidismo de Argentina y Uruguay, cuyos equipos técnicos negociaron internamente todas las posiciones, pero el liderazgo de Brasil en algunos temas mencionados fue ineludible y allí es donde pesan los aspectos incluidos en la tabla 1 a modo de resumen y reflejados en el primer apartado como poder material, pero también en la tradición climática de Brasil en la Convención.

Por otra parte, tanto Argentina como Uruguay hicieron que Brasil cumpliera con sus promesas de no bloqueo y apoyo en puntos de agenda de su propio interés como adaptación, mecanismo de cumplimiento y financiamiento.

Ahora bien, en agricultura, donde otrora hubo fuertes puntos de contacto entre los tres países, las posiciones fueron muy distantes y la alianza no favoreció el acercamiento. En mercados, las diferencias entre Argentina y Brasil fueron irreconciliables.

Hemos dicho que A-B-U permitió incrementar el poder negociador de sus miembros, alcanzando resultados favorables notables de 2016 a 2018. Este incremento se vinculó a la complementariedad de intereses y puntos de partida muy distintos. Las diferencias de poder material y tradicionales climáticas de negociación no enturviaron la alianza ni su posibilidad de lograr resultados satisfactorios dado que cada socio tuvo diferentes cosas para ganar y perder en el proceso.

Tabla 1:
Indicadores para establecer
perfil climático A-B-U

	Argentina	Brasil	Uruguay
PBI per cápita 2018 - a)	USD 11.653	USD 8.921	USD 17.278
Población 2018 - b)	44.494.502	209.469.333	3.449.299
Pobreza 2018 - c)	32%	7.91%	8.1% ³⁶
Emisiones netas 2014 - d)	368,3 MtCO ₂ eq	1.358 GtCO ₂ eq	36.3MtCO ₂ eq
Emisiones per cápita 2014 - e)	10.57 Co ₂ eq	6.7 CO ₂ eq	6.7 CO ₂ eq
NDC componente mitigación - f)	<p>Meta incondicional: no exceder 483 MtCO₂eq 2030</p> <p>Meta condicional: no exceder 369 MtCO₂eq 2030</p> <p>Tipo: meta absoluta de limitación.</p>	<p>Reducir sus emisiones en 37% a niveles de 2005 para 2025 y 43% a 2030.</p> <p>Tipo: reducción absoluta respecto a un año base</p>	<p>Meta incondicional 2025/2030: reducir 24/27% CO₂, 57/62% CH₄ y 48/51% N₂O a niveles de 1990.</p> <p>Meta condicional 2025/2030: Reducir 29/31% CO₂; 59/63% CH₄ y 52/57% N₂O.</p> <p>Otros compromisos para la producción de alimentos y otros sectores económicos.</p> <p>Tipo: intensidad de emisiones por unidad de PBI</p>
Participación en la matriz global de emisiones 2014 - g)	0.75%/0-90%	2.30%/2.77%	0.07%/0.046%
Climate risk index score ³⁵ - h)	81.00 (83 de 180 países)	86 (89 de 180 países)	96.33 (102 de 180 países)
Mix energético, participación renovables 2017 - i)	1.9% de la generación de electricidad (2017), 4% (2018)	43.2% del balance energético y 80.4% de energía eléctrica	63% de la matriz primaria y 98% generación de electricidad ³⁷

35- El Climate risk index score se encuentra disponible en <https://germanwatch.org/en/cri>

36- <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Indigencia+y+pobreza+2018/f605ab36-693d-4975-a919-fe8d5646f409>

37- https://www.miem.qub.uy/sites/default/files/presentacion_ben2017_final.pdf

Datos CAIT en <https://www.climatewatchdata.org/>
Datos CAIT en <https://www.climatewatchdata.org/>
Datos nacionales: INDEC, IBGE, INE
Datos BURs en <https://unfccc.int/BURs>
Datos CAIT en <https://www.climatewatchdata.org/>
Datos del Registro Interino de NDCs en <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Home.aspx>
Calculado en base a datos <http://cait.wri.org/>
Datos de <https://germanwatch.org/en/cri>
Datos BURs en <https://unfccc.int/BURs>

Bibliografía

- BETZOLD, C. (2010), “Borrowing power to influence international negotiations: AOSIS in the climate change regime, 1990–1997”, en *Politics*, London, Vol. 30, Nº 3, pp. 131-148.
- BETZOLD, C.; CASTRO, P.; WEILER, F. (2012), “AOSIS in the UNFCCC negotiations: from unity to fragmentation?”, en *Climate policy*, London, Vol. 12, Nº 5, pp. 591-613.
- BLAXEKJÆR, L. Ø.; NIELSEN, T. D. (2015), “Mapping the narrative positions of new political groups under the UNFCCC”, en *Climate Policy*, London, Vol. 15, Nº6, pp. 751-766.
- BUENO, M. (ed) ALMANG, M.; ELÍAS, G.; GONZALEZ, J.; GUERSI, A.; IEZZI, L.; ZAZZARINI S. (2019a), “El Acuerdo de París y su implementación. De Francia a Marruecos 2016-2018”, Documento de Trabajo Nº18, IRI, UNLP.
- BUENO, M. (2019b), “El Fondo de Adaptación”, en Informe COP24, Katowice 2018, Sustentabilidad sin fronteras.
- BUENO, M. (2018), “Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017”, en *Colombia Internacional*, Bogotá, Nº 96, pp. 115-145.
- BUENO, M. (2018), “Política Climática Exterior Argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015)”, en Günther, M.G. y Gutiérrez, R. A. (coords.) *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global*, Universidad Autónoma Metropolitana, CLACSO, Mexico DF, 2017, pp. 37-70.
- BUENO, M.; YAMIN, P. (2017), “¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015)”, en *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata, Nº53, pp. 65-87.
- BUENO, M. (2017), “El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática

internacional?”, en *Revista Relaciones Internacionales*, Madrid, Nº 33, pp. 75-95.

- BUENO, M.; PASCUAL, G. (2017), “International climate framework in the making: the role of the BASIC countries in the negotiations towards the Paris Agreement”, en *Janus Net*, e-journal of International Relations, Lisboa, Vol. 7, Nº 2, pp. 121-140.
- CARVALHO, F. (2012). “The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Nº55, pp. 144-169.
- COLE, J. C. y LIVERMAN, D. M. (2011), “Brazil’s Clean Development Mechanism governance in the context of Brazil’s historical environment–development discourses”, en *Carbon Management*, Vol. 2, Nº 2, pp. 145-160.
- DAGNET, Y., COGSWELL, N. (2019). “Setting a Common Time Frame for NDCs.” Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. Disponible en www.wri.org/publication/common-time-frame.
- HOCHSTETLER, K.; VIOLA, E. (2012), “Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons”, en *Environmental Politics*, Vol. 21, Nº 5, pp. 753-771.
- HOCHSTETLER, K.; MILKOREIT, M. (2014), “Emerging powers in the climate negotiations: shifting identity conceptions”, en *Political research quarterly*, Vol. 67, Nº 1, pp. 224-235.
- HOCHSTETLER, K. (2012), “The G-77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 55, Nº SPE, pp. 53-69.
- IPCC (2018), “Informe especial sobre los impactos del calentamiento global por el incremento de 1.5°C a niveles pre-industriales y las vías de emisiones de gases de efecto invernadero asociadas, en el contexto de fortalecer la respuesta global a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza”. Disponible en <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- IPCC (2018). “Glosario del Grupo II”. Disponible en https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_WGII_glossary_ES.pdf
- JOHNSON, K. (2001), “Brazil and the politics of the climate change negotiations”, en *Journal of Environment & Development*, Vol. 10, Nº 2, pp. 178-206.
- KASA, S. (2013), “The second-image reversed and climate policy: how international influences helped changing Brazil’s positions on climate change”, en *Sustainability*, Vol. 5, Nº 3, pp. 1049-1066.
- KASA, S.; GULLBERG, A. T.; HEGGELUND, G. (2008), “The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions”, en *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 8, Nº 2, pp. 113-127.
- MAKINA, A. (2013), “Managing climate change: The Africa Group in multilateral environmental negotiations”, en *Journal of International Organizations Studies*, Vol. 4, Nº 1.
- OBERTHÜR, S. (2009), “The role of the EU in global environmental and climate governance” en

TELÓ, M. *The European Union and global governance*, New York, Routledge, pp. 192-209.

- QI, X. (2011), “The rise of BASIC in UN climate change negotiations”, en *South African Journal of International Affairs*, Vol. 18, Nº 3, pp. 295-318.
- ROGER, C.; BELLIETHATHAN, S. (2016), “Africa in the global climate change negotiations”, en *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 16, Nº 1, pp. 91-108.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2017). Segundo Informe de Actualización Bienal a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Disponible en <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/files/2doBUR%20ARGENTINA.pdf>
- VIEIRA, M. A. (2013), “Brazilian foreign policy in the context of global climate norms”, en *Foreign Policy Analysis*, Vol. 9, Nº4, pp. 369-386.
- VIHMA, A.; MULUGETTA, Y.; KARLSSON-VINKHUYZEN, S. (2011), “Negotiating solidarity? The G77 through the prism of climate change negotiations”, en *Global Change, Peace & Security*, Vol. 23, Nº 3, pp. 315-334.
- VIOLA, E. (1997), “The Environmental Movement in Brazil: Institutionalization, Sustainable Development and Crisis of Governance since 1987”, en MACDONALD, G., NIELSON, L. STERN, M (eds.). *Latin American Environmental Policy in International Perspective*, Boulder, Westview Press.
- TAIBI, F-Z., KONRAD, S. (2018). Pocket Guide to NDCs under the UNFCCC. Disponible en https://backend.orbit.dtu.dk/ws/portalfiles/portal/149534221/NDCs_layout_web_colour.pdf, último acceso en mayo de 2020.
- VIOLA, E. (2004), *Brazil in the politics of global governance and climate change, 1989-2003*, Oxford, University of Oxford Press.
- VOIGT, C.; FERREIRA, F. (2016), “Differentiation in the Paris Agreement”, en *Climate Law*, Vol. 6, Nº1-2, pp. 58-74.
- WEISCHER, L.; MORGAN, J.; PATEL, M. (2012), “Climate clubs: Can small groups of countries make a big difference in addressing climate change?”, en *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 21, Nº 3, pp. 177-192.

Antecedentes de la política africana de India y China en perspectiva comparada

María Noel Dussort (CONICET-UNR)

Antecedentes de la política africana de India y China en perspectiva comparada

María Noel Dussort (CONICET-UNR)

Introducción

Contrariar una narrativa impuesta y repetida a lo largo del tiempo, puede provocar varios resultados, pero fundamentalmente tiende a generar resistencia, negación o incredulidad. En la disciplina de las Relaciones Internacionales, las teorías poscoloniales tienen la pretensión de “reinterpretar la historia a partir de espacios silenciados e híbridos”. Comparten con el postmodernismo y los feminismos, el hecho que también “buscan esclarecer la forma en que el proyecto de la modernidad llevó al establecimiento de relaciones de dominación basadas en jerarquías de género, clase, raza y etnicidad, las cuales invisibilizaron a ciertos grupos sociales al tiempo que privilegiaron a otros” (Arreaza y Tickner, 2002: 14 y 29). En este sentido, este trabajo tiene como primer horizonte, canalizar los escritos y autores que relataron acontecimientos o procesos pasados, haciendo hincapié en otros protagonistas más allá de los tradicionales.

Sobre esta premisa entonces, debemos comenzar esclareciendo que para las narrativas occidentales, las potencias tradicionales (Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Alemania, España, Portugal) han sido los actores principales, cuando se han dedicado a relatar las relaciones extracontinentales de África. Mientras que, en los pocos casos en los cuales han sido reconocidos como tales, los actores secundarios (o incluso “extras”) identificados fueron países en desarrollo, tales como China, India, Brasil, Cuba, países de Medio Oriente, etc. Ahora bien, en la medida en que algunos de los estados mencionados vienen ascendiendo en la jerarquía internacional desde inicios del siglo XXI, las narrativas occidentales han comenzado a dedicarles mayor atención.

En este contexto, en los últimos años se ha instalado la percepción de que India y China son “recién llegados” a África. Esta idea viene siendo consolidada por algunos relatos, generalmente publicados en periódicos académicos del *mainstream*, que conciben a India y China bajo las categorías de *newcomers*, *new players* o *rising/emerging donors* (Manning, 2006; autores varios, IDRC, 2007¹; McCormick, 2008; Hugon, 2010; Woods, 2008; Walz y Ramanchandran, 2011; Quadir, 2013; entre otros). A modo de ilustración, la definición “donante emergente” se utiliza para describir a las acciones de cooperación al desarrollo que estos países vienen realizando desde el inicio de los 2000, desconociendo o silenciando el hecho que existieron contactos mucho antes de considerar a los actores involucrados de África y Asia bajo la categoría de estados.

En otras palabras, ciertos lazos generados por las corrientes comerciales y las rutas marítimas de antaño, se convirtieron en la base de un incipiente flujo migratorio, que luego se acentuó mientras dichas naciones se encontraron presas del yugo colonial, principalmente británico. Con posterioridad, durante el siglo XX se produjo un cierto resurgir de las relaciones entre los países asiáticos y africanos recientemente descolonizados, que marcó una época de gran optimismo en el Sur, otrora aglutinados como Tercer Mundo. La solidaridad Sur-Sur perduró y se afianzó desde los años cincuenta hasta fines de los setenta (Lechini, 2009), en un momento histórico en donde la diplomacia y el protagonismo político eran las únicas y mejores herramientas para luchar por una sociedad internacional que los incluyera. Cabe destacar algunos hechos que así lo ejemplifican, como la Conferencia de Bandung en 1955, la creación del Movimiento No-Alineados (No-AI) en 1961 y el reclamo ante los países del Norte desarrollado por la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional en 1974.

China e India fueron los protagonistas de estos acontecimientos, pero la combinación de elementos internos y externos a ellos mismos, determinaron posicionamientos diferentes en el sistema internacional de la época, que ayudan a explicar algunas características que presentan en su política exterior actual. En cuanto a sus relaciones con los países del Sur, en particular los africanos, China evitó involucrarse en instancias multilaterales y prefirió el bilateralismo como forma de defender sus intereses e ideales. Sin embargo, la propuesta de un Foro de Cooperación China-África (FOCAC) en el año 2000, a la que estuvieron invitados la totalidad de los países africanos desde el inicio, hace pensar en un ajuste en la impronta de acercamiento.

Por el contrario, India apostó siempre por los foros multilaterales como forma de afianzar posiciones compartidas en la esfera global, tales como la lucha contra el colonialismo y la segregación racial durante el siglo XX, pero que ha continuado en la actualidad bajo la égida de objetivos menos altruistas y más centrados en su proyección

1- El International Development Research Center (IDRC) publicó una serie de artículos titulados “Emerging Donors in International Development Assistance” en el año 2007. Entre los países considerados se encontraron China (Chin y Frolic, 2007), India (Agrawal, 2007), Brasil (Costa Vaz y Aokilnoue, 2007) y Sudáfrica (Braude, Thandrayan y Sidiropoulos, 2007).

individual. Esto último, no implica que ello no hubiera existido décadas anteriores, pero era menos evidente en su accionar, al tratarse de “un país pobre que ayudaba a otros pobres”. Si bien China también hizo uso de este discurso, el compromiso ideológico de extender la revolución a todos los confines de la tierra, provocaba incomodidad a aquellos países que no comulgaban abiertamente con esa posición.

Teniendo presente las anteriores consideraciones, el objetivo de este capítulo es describir los rasgos más importantes de la evolución de las relaciones de India y China con el continente africano en diferentes etapas históricas, a modo de contra-argumentar la idea de que se trata de un redescubrimiento africano liderado por potencias emergentes asiáticas. Asimismo, importa focalizar en que gran parte de las acciones que los dos países desplegaron en el continente africano en el pasado, vienen conformado las características más distintivas de su política exterior en la actualidad con estados de condiciones similares.

En particular, nos hemos detenido mayormente en dos países de África Subsahariana, Nigeria y Angola, debido a que en la última década se han multiplicado los escritos que han demostrado estos casos como ejemplos más cabales del interés de India y China en África. Si bien es cierto que los lazos con estos países se han intensificado y diversificado desde 2003, una revisión histórica demuestra que siempre estuvieron presentes en el radar de los gigantes asiáticos.

1. India y África: Una historia de vínculos a través del Índico

Los primeros contactos entre los habitantes de las tierras del Indo y los poblados africanos que rodeaban el Mar Rojo datan del siglo X. De acuerdo a recopilaciones antiguas, aquellos se produjeron cuando mercaderes indios intentaban buscar una ruta hacia el Oeste a través del Mar Árabe (Dubey, 2016: 12-13).

Posteriormente, desde fines del siglo XVIII se produjo la imposición del colonialismo británico en las naciones asiáticas y africanas, lo cual condujo el intercambio de poblaciones entre estos lugares -tanto de indios hacia África, como de africanos a India- con distintos propósitos. Si bien el comercio de personas a través del Índico había comenzado hace más de 4 mil años, su momento de auge fue en el siglo XIX, dado que en 1833 se sancionó la abolición de la esclavitud y, con ella, se interrumpió la “ruta de los esclavos” en el Atlántico. Consecuentemente, el Imperio Británico instituyó la figura de *indentured labourer*, un concepto jurídico que significaba trabajador no remunerado² (Campbell, 2008). El resultado fue que cinco millones de indios fueron

2- En realidad, se trataba de otra forma de denominar al trabajo no libre y en condiciones infrahumanas a modo de evadir lo estipulado por la ley de abolición.

trasladados a las posesiones británicas en África, entre ellas Nigeria, iniciando las primeras interacciones informales (Anirudha, 1979: 264 en Kura, 2009).

En este contexto de numerosos trabajadores indios en condiciones de abuso en África, aparecieron dos personalidades que tendrán una relevancia de primer orden en el desarrollo de la política africana de India: Mohandas K. Gandhi y V. S. Srinivasa Sastri. En 1893, Mohandas Gandhi (posteriormente, Mahatma) arribó a Sudáfrica como abogado de una compañía comercial india y allí pasó un largo tiempo luchando abiertamente contra el racismo institucionalizado por los blancos. Como representante de la comunidad india sudafricana, ensayó los métodos no violentos con los que liberaría a India del dominio británico tiempo después. Más aún, su filosofía y sus métodos de lucha inspiraron las bases instituyentes del Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés), partido político que surgió ligado a su homónimo Congreso Nacional Indio (INC, por sus siglas en inglés) (Campbell, 2011). Su ascenso en la vida política de India, así como su popularidad a nivel internacional, aseguraron la continuidad del tratamiento de los asuntos India-África. A modo de ejemplo, Awalowo de Nigeria, Nyrere de Tanzania y Nkrumah de Ghana estaban convencidos de la pertinencia de la estrategia de liberación gandhiana, aplicándola en sus propias guerras de independencia (Dubey, 2016: 17).

Por su parte, V. S. Srinivasa Sastri fue un nacional indio que estuvo involucrado en lo que acontecía con la comunidad india en Kenia en 1920. Partiendo desde la misma premisa que Gandhi, Sastri se posicionó desde “el problema indio” en África. Sin embargo, pronto se convenció de que la cuestión india debía ser enmarcada en un contexto más amplio de subyugación. En efecto, se sancionó un White Paper en 1923 que estipulaba el principio de superioridad de los intereses africanos en África, el cual se oponía a los intereses indios o de cualquier otra minoría. Este enunciado se convirtió en un aporte significativo de la política africana de India, principalmente en lo que respecta a la diáspora (Park, 1965: 352).

El tránsito a una nueva etapa en las relaciones India-África residió en una persona: Jawaharlal Nehru, quien fue el arquitecto principal de una política para África en el INC. Desde 1920, defendió las temáticas referentes al nacionalismo y al antiimperialismo, ideas que impulsaron a numerosos países africanos a alcanzar su propia independencia (Park, 1965). India, entonces, unió su propia lucha por la libertad con la lucha de los africanos, concibiendo a la descolonización de estos últimos como la continuación de la propia (Dubey, 2016: 15). Esta solidaridad política con las naciones africanas se prolongó luego que el país asiático lograra la independencia. Nehru, ahora como Primer Ministro de India (1947-1964), declaró *“though separated by the Indian Ocean from us, it is in a sense our next door neighbour”* (en Ramamurthi, 1997: 30).

Al respecto, cabe recordar que en 1947, cuatro meses antes de lograr la independencia, Mahatma Gandhi y Jawaharlal Nehru habían convocado a una primera Conferen-

cia sobre Relaciones Asiáticas en Nueva Delhi (Chaturvedi et al., 2014). Sin embargo, esta reunión de representantes de veintisiete naciones asiáticas y una africana³ no condujo a los resultados previstos. La imagen de unidad y de cooperación impulsada por Gandhi, fue reemplazada por la división que impuso la Guerra Fría en Asia desde 1950.

Ahora bien, Nehru no renunció a los postulados enunciados en la mencionada conferencia. Por el contrario, jugó un papel clave en la organización de un nuevo encuentro en Bandung en 1955, que contó con la participación de 29 países de Asia y África. El llamado “trueno de Bandung” fue el acontecimiento fundante de la emergencia de los países del Sur recientemente independizados en el sistema internacional. Cabe destacar que “los diez principios de Coexistencia Pacífica” que emanaron de aquella reunión histórica estaban inspirados en el Acuerdo de *Pach Sheel* entre India y China de 1954, para dirimir sus disputas territoriales sobre el Tíbet (Lechini y Dussort, 2016). Aquel encuentro resultó en el trampolín para la creación del Movimiento de No-Aliados (NOAL) en Belgrado en 1961, una tercera fuerza en medio de la bipolaridad con la suficiente convicción de que ese era el camino para darle solución a los problemas que los aquejaban y que eran desatendidos por las superpotencias dominantes.

A pesar de estos contactos, las relaciones entre India y los estados africanos fueron limitadas ya que la nación asiática se enfrentó al desafío de consolidar la independencia, lo cual implicaba alcanzar el desarrollo interno, enfrentar las controversias derivadas de los conflictos con sus vecinos y presentarse como un Estado comprometido con la paz. Como consecuencia, inspirado en la ideología gandhiana, Nehru forjó una política exterior idealista, guiada por la prudencia y por la fragilidad de la economía india. Dicha orientación intentaba mantener al país alejado del conflicto Este-Oeste aunque posicionándolo como líder del NOAL (Malone y Chaturvedy, 2009).

Durante el gobierno de Nehru, hubo varios factores que marcaron el ritmo de la relación con los países africanos, uno de los cuales se refirió a la política de discriminación racial impuesta en Sudáfrica (Dubey, 2016: 19). En 1946 se sancionó la *Ghetto Act*, una legislación que restringía exclusivamente a la población blanca la posesión de la tierra en Natal, donde gran cantidad de indios sudafricanos eran terratenientes. El partido Congreso Indio de Natal rechazó el acta y llevó el caso ante el gobierno indio y la ONU⁴. Frente a tales reclamos, el Estado indio se posicionó a la vanguardia en lo que refiere al apoyo al movimiento anti-apartheid en la comunidad internacional. En

3- Participaron representantes tanto de gobiernos asiáticos recientemente independizados como de países aún bajo mandato colonial: Afganistán; Armenia; Azerbaiyán; Bután; Burma; Camboya, Cochinchina y Laos; Ceylán; China; Egipto; Georgia; India; Indonesia; Irán; Kazajstán; Kirguizia; Corea; Malasia; Mongolia; Nepal; Delegación judía-palestina; Filipinas; Siam; Tayikistán; Tíbet; Turquía; Turkmenistán; Uzbekistán y Vietnam. Australia, Nueva Zelanda y la ONU enviaron observadores. Información extraída de Indian Council of WorldAffairs <http://icwadelhi.info/asianrelationsconference/> y de Nehru Memorial online <http://nehrumemorial.nic.in/en/digital-archives/category/70-asian-relations-conference-1947.html> [Consultado el 07-04-2016].

4- Información extraída de <http://www.sahistory.org.za/dated-event/ghetto-act-or-asiatic-land-tenure-and-indian-representation-act-no-28-1946-passed> [Consultado el 02-05-2018].

efecto, fue el primer país que elevó la cuestión de las políticas raciales de Sudáfrica a la Asamblea General de la ONU ese mismo año⁵.

Como otro componente de los vínculos, cabe mencionar el tratamiento dado por Nehru a la diáspora. Durante su gobierno se adhirió al principio de superioridad de los intereses africanos en África [*paramountcy of the natives*], acuñado anteriormente por Sastri, el cual implicaba que no había consideraciones especiales para los indios residiendo en África. Ello se pudo vislumbrar en las palabras del entonces Presidente indio al dirigirse al Lok Sabha –cámara baja del parlamento indio- en 1952: “*The question is no longer merely one of Indian in South Africa [...]. It is a question of racial domination and racial tolerance. It is a question of African more than that Indians in South Africa*” (Prasad, 1952 en Mishra, 1996: 39).

Frente a la resistencia armada propugnada por China⁶, Nehru buscó contraponer los métodos no violentos, tales como utilizar la diplomacia para defender a los estados vulnerables en los ámbitos multilaterales; pero su estrategia no tuvo los resultados deseados. En tanto, un gran revés que tuvo la política exterior pacifista de India durante esta etapa fue el escaso apoyo que obtuvo de los países africanos en la guerra de 1962-1963 contra China por disputas de soberanía en territorio fronterizo. La derrota de Nueva Delhi en dicho conflicto acentuó la percepción del país como un Estado débil. Tal es así que el rol de India en la segunda conferencia del Movimiento No Alineados en 1964 quedó sustancialmente reducido, poco después de la muerte de Nehru (Dubey, 2016).

Un punto focal de la política nehruviana para África fue su concepción como un todo homogéneo, es decir, se ideó una política global para el conjunto del continente basada en el no-alineamiento y en la lucha anticolonial y anti-racial. No obstante, a nivel bilateral se delinearon algunas políticas particulares, por ejemplo, el acercamiento a Nigeria. En 1958 el gobierno indio estableció una misión diplomática en Nigeria, dos años antes que ese país declarara la independencia. Hubo ciertos factores que acercaron a ambas naciones, como el idioma en común y los procedimientos gubernamentales similares, pero fundamentalmente fue el convencimiento de los nacionalistas nigerianos de que la estrategia india era el ejemplo a imitar para alcanzar la independencia de Gran Bretaña. Esta admiración se pudo observar en el primer viaje que realizó Obafemi Awolowo a India en 1952, en plena lucha por la independencia del país. Luego, la visita de Nehru en 1962, cimentó los lazos y demostró la relevancia

5- Sin embargo, el gobierno sudafricano continuó ignorando a la comunidad internacional y a sus propios ciudadanos, por lo cual India impuso un embargo comercial que luego fue profundizado a un embargo total, al romper las relaciones diplomáticas, culturales y deportivas. En este contexto, vale dar a conocer que a partir de 1960, cuando los líderes del ANC tuvieron que exiliarse, el gobierno indio les facilitó las visas necesarias y, en 1967, aquel partido fue autorizado a abrir una oficina en Nueva Delhi. El embargo total fue mantenido hasta 1994, momento en que asumió Nelson Mandela como presidente, inaugurando una nueva era en la vida social y política de Sudáfrica.

6- Esta información se detalla en el apartado siguiente.

de la amistad mutua en esta etapa. En efecto, Nigeria fue uno de los únicos países africanos que condenó públicamente el accionar chino en la guerra sino-india de 1962. En los años subsiguientes, ambos países mantuvieron la misma posición y actuación internacional frente al colonialismo y al apartheid (Kura, 2009).

En cuanto a Angola, la prioridad política de India fue prestar soporte moral y político así como apoyo material a la lucha por la liberación de este país, que por aquellos años aún se encontraba bajo dominio colonial. En marzo de 1961, el gobierno de Nehru envió 100 mil tabletas multivitamínicas, 500 frazadas de lana y 1700 yardas de tejido para los refugiados angoleños en Congo, a través de la Sociedad india de la Cruz Roja (MEA 1976-77: 40 en Chaturvedi, 2015).

La asunción de Indira Gandhi como Primera Ministra (1966-1977 y luego 1980-1984), y con ella la continuación del INC y de la familia Nehru en el poder, produjo un cambio en la política exterior del país. La derrota con China y los conflictos que se plantearon en su entorno contiguo, principalmente con Pakistán, significaron un golpe de timón hacia una actitud más realista de la política exterior, a pesar de mantener discursivamente su posición de país no alineado. De esta forma, su acercamiento a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) derivó en el Tratado de Paz, Amistad y Cooperación en 1971 y, gracias a éste la profundización de la política nuclear hasta alcanzar los primeros ensayos en 1974⁷. Dicho cambio de rumbo afectó también el abordaje de África. Se planificó entonces una política selectiva dejando de lado la antigua perspectiva global de su antecesor. En consecuencia, Indira jerarquizó las relaciones con el Este africano⁸ (Beri, 2003: 218; Dubey, 2016).

Asimismo, comenzó a implementar otro tipo de acercamiento. Como consecuencia de la competencia directa con China, si bien Nueva Delhi mantuvo el apoyo diplomático a los movimientos de liberación en los diferentes foros internacionales, sumó el soporte económico a través del Programa Indio de Cooperación Técnica y Económica (ITEC, por sus siglas en inglés) y de su corolario, el Programa de Asistencia Especial de la Commonwealth para África (SCAAP, por sus siglas en inglés)⁹ (Kragelund, 2010). La particularidad de su cooperación, ya sea material o financiera, residió en que era canalizada a través de una organización internacional, principalmente la ONU o la Organización para la Unidad Africana (OAU, por sus siglas en inglés), como forma de no tomar partido por las distintas facciones en disputa (Dubey, 2016: 22). Así, en los setenta, India fue recobrando importancia en las percepciones africanas.

7- Los primeros ensayos nucleares se conocen como Pokhran I.

8- Ejemplificándose en la visita que realizó a Mauricio, Tanzania y Zambia en 1964, dos años antes de asumir su cargo.

9- En 1964 Nehru oficializó el Programa indio para la Cooperación Técnica y Económica (Programa ITEC, por siglas en inglés) que desde entonces se ha constituido en el estandarte de la Cooperación Sur-Sur india. El programa, de carácter bilateral, está focalizado en la construcción de capacidades, la transferencia de tecnología y el intercambio de experiencias y se constituye en un elemento importante de la interacción de India con los países en desarrollo (Kragelund, 2010).

De acuerdo a Park (1965: 357) la selectividad en la política africana mencionada anteriormente tomaba en consideración los pronósticos políticos y económicos del continente a lo largo del espectro comprendido por Angola-Ghana-Congo-República Árabe Unida-Nigeria-Kenia. A estas naciones se sumó también la cooperación financiera dirigida mayoritariamente a los países del este africano. Respecto a Nigeria, cabe mencionar que durante los setenta los vínculos se debilitaron, debido a que India observaba con preocupación la emergencia de un sistema autoritario así como el fracaso de la experiencia democrática (Vasudevan, 2010: 3). No obstante, en 1983 el entonces presidente nigeriano Shehu Shagari realizó una visita a Nueva Delhi, bajo las consideraciones de dicha relación como un “matrimonio de conveniencia”. En aquella oportunidad, Shagari junto a Indira Gandhi reiteraron conjuntamente la condena al apartheid y a las acciones de Sudáfrica en Angola y Namibia (Kura, 2009).

Interesa añadir también la postura del gobierno indio en torno a la situación de Angola en aquel momento. Si bien en una primera instancia, India había dado su apoyo al Frente Nacional para la Liberación de Angola (FLNA), desde mediados de los sesenta -es decir, con la llegada de Indira Gandhi al poder y la inclinación cada vez más contundente hacia la URSS- se definió por respaldar al Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA)¹⁰ (Ministry of External Affairs, Government of India, 2016), convirtiéndose en uno de los primeros países en reconocer su independencia en 1976 (Kiala y Ngwenya, 2011). En aquel momento fue realizado otro embarque de medicinas junto a la visita de un enviado especial de la Primera ministra, quien además reafirmó un mensaje de apoyo total al presidente Agostinho Neto en sus esfuerzos de reconstrucción y desarrollo (Chatuverdi, 2015).

Por otra parte, cabe señalar que durante el gobierno de Indira también se produjo una modificación respecto a la política sobre la diáspora. Al respecto, la gobernante los denominó “embajadores de India” (Dubey, 2016: 29; Beri, 2003) en un claro cambio de rol a la posición que su padre defendió de “no otorgarles privilegios”. En última instancia, esta nueva orientación de promover un lugar más activo a la diáspora en la estrategia exterior india se acentuará a fines de los años noventa.

Finalmente, importa demostrar que los sesenta y setenta fueron años muy prolíficos en cuanto a la profundización del comercio entre India y los países africanos, contabilizando 7% del total de las importaciones y 8% de las exportaciones indias. También fue un período de gran incentivo a la creación de *joint ventures*, de manera tal que a

10- La guerra de independencia en Angola inició en 1961 y luego devino en guerra civil propagándose por más de veinticinco años. Escenario que manifestó la puja por el poder de las superpotencias mundiales en el Tercer Mundo sumado a las luchas tribales que emergían de la retirada de la metrópoli portuguesa. Luego de la Revolución de los Claveles en 1974 y el reconocimiento por Portugal de la independencia de Angola, las condiciones internas derivaron en una guerra civil que enfrentó a tres movimientos angolanos antagonistas y a sus respectivos aliados. Aquellos movimientos eran: el Movimiento Popular de la Liberación de Angola (MPLA), apoyado por el bloque soviético y Cuba; el Frente Nacional para la Liberación de Angola (FNLA), respaldado por Estados Unidos, y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) creada por un disidente del FNLA, recibió ayuda del gobierno segregacionista sudafricano (Campos y Vines, 2008). Posteriormente, el FNLA pasó a recibir apoyo de China y Zaire y UNITA de Estados Unidos.

mediados de los ochenta sumaban 44 asociaciones empresariales. A su vez, se pusieron en marcha las primeras 600 becas de estudio a estudiantes africanos (Park, 1965; Dubey, 2016).

Durante los años ochenta, el gobierno de Rajiv Gandhi (1984-1989) continuó el compromiso selectivo con África, que se plasmó en su visita de Estado a Namibia, Zambia, Angola, Zimbabue y Tanzania en 1986. En los discursos proclamados en cada uno de los estados remarcó el continuo apoyo de India a la resistencia a los regímenes racistas y neocoloniales del sudoeste africano (Gandhi en *The New York Times*, 1986). En cuanto a los vínculos con Angola, cabe remarcar que ese año fue de gran relevancia para la relación bilateral ya que en el marco de la visita de Estado se firmaron varios acuerdos sobre comercio y cooperación técnica, científica y cultural. Asimismo, meses después se abrió la primera embajada india en Luanda. Al año siguiente, el Presidente Dos Santos devolvió la visita a Nueva Delhi (Kiala y Ngwenya, 2011: 12). Ya perfilando su mandato, el gobierno de Rajiv también se involucró activamente en el envío de misiones de paz a Angola. Durante el período 1989-1990 contribuyó con veinte observadores a la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I), para corroborar la retirada de las fuerzas militares cubanas en territorio. Posteriormente, durante los años noventa, el país asiático también se involucró en UNAVEM II y III (Chatuverdi, 2015: 13).

En sintonía, se erigió en el promotor principal del establecimiento del Fondo de Acción para resistir la Invasión, el Colonialismo y el Apartheid (conocido como Fondo AFRICA) en la conferencia de Harare del NOAL en 1986. Dicha iniciativa tenía el objetivo de ayudar a las víctimas de las políticas de discriminación racial implementadas en Sudáfrica y en Namibia (Beri, 2003; Dubey, 2016).

La última etapa se extendió durante la década de los noventa, período en el cual las relaciones con los países africanos estuvieron permeadas por el cambio de rumbo económico que se aplicó en India a partir de 1991. Para esa época, Nueva Delhi implementó una serie de ajustes estructurales de corte neoliberal que generaron una gran acumulación de capital, un rápido crecimiento económico y, con ello, un mayor sentido de confianza en las elites políticas que alimentó el deseo de jugar un papel más activo en el escenario internacional. A su vez, no debe olvidarse el contexto internacional vigente caracterizado por la implosión de la URSS y la inauguración del momento de máximo esplendor del unipolarismo norteamericano y, con él, un gran optimismo en la democracia y el neoliberalismo económico como principios rectores de la sociedad.

Ante dichas mudanzas, los gobiernos que se sucedieron durante los noventa re-direccionaron la política exterior con el objetivo de alcanzar el desarrollo nacional. En este sentido, la política india para África estuvo mayormente regida por los siguientes

temas: afianzar las iniciativas de cooperación, promover los lazos económicos, preservar la paz y asistir a las fuerzas de defensa africanas (Beri, 2003). En cuanto al primero de ellos, en esta etapa India lanzó una serie de nuevos proyectos de cooperación principalmente vinculados a realzar las capacidades económicas de los países africanos¹¹. Respecto al segundo, varias cámaras de comercio indias pusieron sus ojos en los países africanos como meta de negocios¹²; también se estipuló una línea de crédito de 6 millones de dólares para los miembros del Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA, por sus siglas en inglés) para importar bienes de capital desde India en 1992; se erigió un Fondo rotativo para África en 1996 destinado a la cooperación; se firmó un memorándum de entendimiento con la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) en 1997, entre otros (Beri, 2003; Dubey, 2016)¹³. En cuanto a los dos últimos temas que franquearon los vínculos, resta decir que India se involucró activamente en las operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP) llevadas a cabo en Angola, Mozambique, Somalia, Liberia, Ruanda y Sierra Leona durante los años noventa. En este momento, el gobierno acentuó la cooperación bajo el paraguas del programa ITEC, destinado a capacitar a las fuerzas armadas de 12 países africanos (Beri, 2003: 227-228).

En resumen, desde su independencia la política africana de India se ha caracterizado por iniciativas para el conjunto del continente -como el tratamiento de la diáspora y la lucha anticolonial y contra la institucionalización del racismo- y por políticas selectivas en el plano de las relaciones bilaterales. Así, se ha podido observar que las relaciones con Nigeria tienen un basamento más amplio, debido a que ambos países estuvieron unidos por los lazos que impuso el imperio británico. La cercanía cultural abonó un vínculo que se solidificó al compartir la misma posición internacional frente a los problemas que aquejaban al continente africano. En cuanto a Angola, es un país que comienza a estar en su radar a partir de los años sesenta pero que acrecentó su relevancia en los ochenta y desde entonces no se ha modificado.

11- A modo de ilustración, sobresalen la construcción del Entrepreneurial Training and Demonstration Centre (ETDC) en Senegal, del Plastic Technology Demonstration Centre en Namibia y el lanzamiento del programa para la cooperación entre países africanos seleccionados para el desarrollo de industrias de pequeña escala.

12- Entre las cuales, Associated Chambers of Commerce and Industry (ASSOCHAM), Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry (FICCI) y Federation of Indian Exporters' Organisation (FIEO).

13- Las políticas puntuales aludidas dieron como resultado que el intercambio comercial entre la región de África Subsahariana e India creciera de 893 millones de dólares en 1991-1992 a 3.390 millones a inicios de los 2000 (Beri, 2003: 222). La importación india de hidrocarburos ha sido un ítem de creciente relevancia a partir de este momento.

Cuadro comparativo

Relaciones con África	Era pre-moderna: entre siglos I y XV (aprox.)	Etapa colonial: siglos XVIII y XIX	Guerra Fría (1945-1989)		Posguerra Fría (1990-2000)
			1º etapa	2º etapa	
India	Comercio. Búsqueda de ruta hacia Occidente	Tráfico de esclavos y traslado de poblaciones bajo figura de <i>indentured labourer</i> . Diáspora: principio de superioridad – no otorga privilegios	Solidaridad política: defensa del nacionalismo y antiimperialismo; lucha contra la discriminación racial. Política para África en general Canal: Multilateral Diáspora: continúa principio de superioridad	Mantuvo el apoyo diplomático a los movimientos de liberación en foros internacionales y sumó soporte económico. Combinación de política general y selectiva Canal: multilateral y bilateral Diáspora: embajadores de India. Rol más activo	Afianzar las iniciativas de cooperación, promover los lazos económicos, preservar la paz y asistir a las fuerzas de defensa africanas. Combinación de política general y selectiva Canal: multilateral y bilateral
Actores destacados		Gandhi y Sastri	Nerhu	Indira Gandhi; Rajiv Ghandi	
China	Comercio y tráfico de esclavos. Demostración del poder imperial chino	Migración de trabajadores chinos a territorios africanos.	1º: Involucramiento a nivel retórico. Período post-Bandung: política propia en África, independiente de la URSS. Lograr reconocimiento a China comunista y apoyo a los movimientos de liberación africanos. Asistencia militar. Canal: principalmente bilateral.	Retórica revolucionaria, pero accionar político pragmático. Involucramiento más desideologizado. Cooperación al desarrollo restringida. Canal: principalmente bilateral.	Renovado interés de China por África, sentaría las bases para el lanzamiento de la FOCAC en el 2000. Intercambio comercial creciente. Canal: principalmente bilateral. Multilateral hacia el final del período
Actores destacados	Zheng He		Mao Tze-Tung	Deng Xiaoping	Jiang Zeming

2. Relaciones China-África: Pivot de su acercamiento a los países del Sur

Al igual que India, los primeros contactos entre China y los territorios africanos se remontan mucho tiempo antes de la era pre-moderna. Mientras China permaneció gobernada por sucesivos imperios, el comercio fue el medio que atrajo a las dos áreas geográficas. Al respecto, se ha encontrado evidencia arqueológica que demuestra la existencia de bienes de origen chino en África que datan de la dinastía Han entre el 206 a.C. y el 220 a.C. (Taylor, 2007: 16). Como se explicó anteriormente, existió un corredor de tráfico de esclavos a través del Índico alrededor del año 1000 a.C., que condujo al traslado de esclavos africanos principalmente a la región de Cantón (Philip Snow, 1988 en Shinn y Eisenman, 2012: 19).

Se subraya que el evento más importante de este período son las expediciones navales en África del almirante Zheng He en el siglo XV. Más aún, es considerado el primer contacto personal entre chinos y africanos, debido a que Zheng realizó siete viajes surcando el Océano Índico entre 1416 y 1423, en dos de los cuales alcanzó la costa este africana (Taylor, 2007: 16). Según el oceanógrafo Jin Wu (en Castelló, 2011: 64), el objetivo de sus viajes fue manifestar la gloria y el poder de la Dinastía Ming, contribuyendo al intercambio comercial, cultural y tecnológico y a recabar tributos de los bárbaros que habitaban más allá de los mares¹⁴.

Con posterioridad, la dinastía Qing (1644-1911) se autoimpuso una política aislacionista que redujo al mínimo los lazos establecidos con el extranjero, incluyendo África (Taylor, 2007: 16). Los vínculos sólo fueron reanudados hacia el siglo XVIII y XIX cuando trabajadores y comerciantes chinos migraron a los territorios africanos, principalmente a Mauricio, Sudáfrica y Madagascar¹⁵ (Shinn y Eisenman, 2012: 24). Se debe tener presente que, en aquellos años, el sistema imperial chino se encontraba en su ocaso, muy debilitado por las guerras intestinas que lo aquejaban así como sometido a la fuerza extranjera¹⁶.

14- A partir de 1436 se produjo una lucha de poder al interior de la corte de la dinastía Ming, debido a la rápida acumulación de riqueza que había adquirido la casta mercante gracias a las expediciones navales. Ante los problemas que este fenómeno pudiera ocasionar al status quo, los gobernantes prohibieron la construcción de nuevas embarcaciones así como el comercio interoceánico. Esto hizo que la flota china fuera desapareciendo poco a poco (Shinn y Eisenman, 2012: 21; Edwards, 2017). La consecuencia directa fue que mientras que los chinos se retrotrajeron, los europeos comenzaron su conquista alrededor del mundo desde finales del siglo XV y principios del siglo XVI.

15- Hasta 1904 conformaban un número muy escaso, pero desde entonces fueron contratados más de 60 mil nacionales chinos para trabajar en las minas de oro de Traansval bajo la figura jurídica "indentured labour". Además de los británicos, los portugueses, alemanes y belgas (aunque en menor medida) contrataron trabajadores chinos para trasladar a sus colonias africanas, generalmente en proyectos de infraestructura.

16- El mismo año de aquella incorporación masiva de trabajadores chinos, el gobierno sudafricano sancionó la Chinese Exclusion Act, legislación que impedía que los nacionales chinos permanecieran en Sudáfrica una vez finalizado el contrato. Es importante remarcar que la comunidad china se unió a la india en los reclamos por la igualdad racial, que venía defendiendo Gandhi. A su vez, el gobierno imperial procedió a inaugurar un consulado general en Johannesburgo en 1897, como única representación diplomática en África (Taylor, 2007: 16).

Después de la revolución nacionalista de 1912 y la asunción del gobierno republicano del Guomindang, el continente africano nuevamente se retrajo a una posición irrelevante debido a las condiciones en extremo complejas de su contexto interno e internacional¹⁷. En 1950 y 1960, la China nacionalista reubicada en la isla de Taiwán desde 1949, inició acciones diplomáticas con los países africanos recientemente independizados para conseguir su reconocimiento como legítima representante (Shinn y Eisenman, 2012: 28-29). Por su parte, en el territorio continental, con posterioridad al triunfo de la revolución comunista y la instauración de la República Popular China bajo el liderazgo del Partido Comunista Chino (PCCh) y de Mao Zedong como líder, comenzó el segundo gran período de los vínculos entre China y África aquí discriminado. Desde 1949 hasta 1978 China atravesó su momento ideológico más álgido, primeramente alineándose a la URSS mediante el tratado de 1950. Debido a ello, hasta la Conferencia de Bandung en 1955, el involucramiento de China con las naciones africanas fue tan sólo a nivel retórico¹⁸.

No obstante, Bandung fue un evento trascendental en la historia sino-africana ya que durante esa conferencia la China comunista desplegó sus primeras tentativas de acercamiento (Shinn y Eisenman, 2012). A su vez, significó el puntapié inicial para consolidar su lugar en el sistema internacional, ya que con aquel acontecimiento intentó posicionarse como líder del Tercer Mundo. Justamente la mencionada propuesta de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica ayudó a fundamentar y dar confianza a las relaciones que Beijing intentaba entablar con aquellas naciones afroasiáticas. Estos principios son reconocidos por el gobierno chino como la piedra angular de su política exterior¹⁹, manteniéndose vigentes hasta el presente. *“It is from this point that the beginning of China’s involvement in Africa and the anti-colonial struggle developing on the continent became definite. This may be illustrated by the creation of a West Asian and African Affairs Department by the Ministry of Foreign Affairs in September 1956”* (Taylor, 2007: 21).

En Bandung, el Primer Ministro chino Zhou Enlai se reunió con los representantes de los movimientos de liberación africanos que participaron como observadores y le permitió también brindar su apoyo a Argelia, Marruecos y Túnez (Shinn y Eisenman, 2012: 33). Por otra parte, el hecho que la URSS no fuera invitada a la conferencia resintió la relación bilateral. A partir de entonces, China desplegaría una política propia en África, alejándose de su rol de seguidora de las acciones que la URSS conducía en el continente. En el período post-Bandung, China intensificó su compromiso tanto a nivel bilateral como multilateral. En 1955 y al concretarse la firma de un acuerdo

17- Sin ahondar en mayores detalles, por un lado, la guerra civil con el PCCh y por otro lado, la Primera y Segunda Guerra Mundial.

18- A modo de ilustración, en 1950 el Congreso Indio de Sudáfrica (SAIC, por sus siglas en inglés) solicitó a Mao su apoyo en la lucha contra la discriminación racial, a lo cual el gobierno chino respondió con un mensaje verbal de solidaridad (Taylor, 2007: 19).

19- Información extraída de la página web de la Embajada de la República Popular China en Costa Rica <http://cr.chineseembassy.org/esp/xwtd/t1173044.htm> [Consultado el 31-03-2015].

comercial, Egipto se convirtió en el primer país africano en reconocer a la República Popular, siendo el puntapié inicial para la expansión de la política china por todo el Norte y Este de África²⁰.

En los albores de la República Popular, uno de los objetivos que guiaba el involucramiento de China en África respondía a la necesidad de obtener el reconocimiento de la comunidad internacional como el único gobierno legítimo²¹. Consecuentemente, y aprovechando el espíritu de Bandung, el gobierno de Mao comenzó a incrementar las visitas de alto nivel. En 1959 viajaron diez delegaciones, en 1960 pasaron a ser veinticinco y para 1962 fueron cincuenta y dos (Ogunsanwo, 1971: 45 en Taylor, 2007: 22). Dichos enviados fueron preparando el terreno para la visita histórica de Zhou Enlai entre 1963 y 1964²². En su viaje oficial al continente africano²³ enunció “los Ocho Principios para la Ayuda Económica y la Cooperación Técnica para otros países”, postulados que han guiado la cooperación china desde entonces. A su vez, la lucha ideológica seguía muy presente en los pasos dados a nivel exterior. Tal es así que de regreso por su gira en África Zhou expuso: “las perspectivas revolucionarias son excelentes a través del continente africano” (Zhou Enlai, 1963 en Sánchez, 1977: 87).

Ahora bien, tanto el Gran Salto Adelante (1958-1961) como la Revolución Cultural (que tuvo su etapa más cruenta entre 1966-1969) pusieron en jaque los avances realizados en África. El primero produjo consecuencias económicas negativas que afectaron las relaciones con África al limitar sus acciones de asistencia. Mientras que la Revolución Cultural fue un intento de Mao de mover el centro de la revolución mundial desde Moscú a Beijing. Las purgas del partido impactaron hasta a los funcionarios destinados en las embajadas chinas en África, situación que supuso una disminución de las relaciones hacia fines de los 60'. En dicho contexto, el comercio no era una variable de importancia entre el país asiático y los africanos, una particularidad que se sumaba al hecho de que China no estaba en una buena posición para ofrecer cooperación económica, debido a los problemas internos que intentaba superar. De todas formas, comenzó a enviar técnicos chinos después de 1960 a Argelia, Congo, Tanzania, Ghana y Zambia (Shinn y Eisenman, 2012). Dados los estreñimientos domésticos y sistémicos ya indicados, Mao redefinió sus aliados y enemigos dentro y fuera de China. Una vez producida la ruptura con los soviéticos ‘revisionistas’, en 1974 se elaboró la Teoría de los Tres Mundos²⁴.

20- Marruecos, Sudán y Túnez fueron los siguientes en reconocer a la RPC hacia fines de los 50' (Taylor, 2007: 21).

21- Entre 1960 y 1965 Beijing tuvo gran éxito diplomático al ser reconocido por catorce países recientemente independizados de África, entre ellos: Ghana, Mali, Somalia, Zaire, Uganda, Burundi, Kenia, Benín, República Central Africana, Congo Brazzaville, Tanzania, Túnez, Zambia y Mauritania (Taylor, 2007: 23).

22- La visita de Zhou Enlai se dio en el marco de tres giras, dos con destino a los países asiáticos y una al continente africano. Información extraída de Ministry of Foreign Affairs, People's Republic of China http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18001.shtml [Consultado el 24-03-2015].

23- El Primer Ministro estuvo en Egipto, Argelia, Marruecos, Túnez, Ghana, Malí, Guinea, Sudán, Etiopía y Somalia (Strauss, 2009).

24- Bajo esta teoría, los Estados Unidos y la Unión Soviética -en tanto imperialistas- conformaban el Primer Mundo; los países en vías de desarrollo de Asia, África, América Latina y otras regiones constituían el Tercer Mundo y el Segundo Mundo correspondía a los países desarrollados de Europa (Sánchez, 1977: 91). En este marco, los países del Tercer Mundo eran vistos como un campo propicio para extender la verdadera revolución.

En este clima, cabe considerar las percepciones y posiciones mutuas respecto de Nigeria y Angola. Durante los años sesenta y setenta, la República Popular China comenzó a comportarse de manera ambivalente en algunos conflictos africanos debido a su creciente enfrentamiento con la URSS y luego a su acercamiento a Estados Unidos. Justamente, las disputas por el poder tanto en Nigeria como en Angola una vez alcanzada la independencia y las indefiniciones chinas a este respecto, empañaron el inicio de las relaciones. En cuanto a Angola, iniciada la guerra de independencia en este país africano²⁵, China dio su apoyo al MPLA con entrenamiento militar. Sin embargo, finalizada la Revolución Cultural y con la intención de contrabalancear la influencia de la URSS, China comenzó a asistir al FNLA y también lo hizo más esporádicamente a UNITA. En tanto, cuando el MPLA declaró la independencia en 1975, China se negó a reconocer a Luanda hasta iniciada la década de los ochenta (Campos y Vines, 2008).

Respecto a Nigeria, este país se había independizado en 1960 y desde entonces su liderazgo político se definió pro-occidental y anti-comunista. En consecuencia, si bien no declaró un apoyo abierto a Taiwán, tampoco se acercó a la China comunista (Onuoha Udeala, 2010). Incluso en 1964 una delegación china visitó el país en busca de reconocimiento diplomático, pero fue enviada de regreso sin éxito. En 1968 China apoyó públicamente al gobierno secesionista de Biafra²⁶ suministrándole armas, situación que produjo un empeoramiento de los vínculos con el gobierno central de Nigeria (Mthembu-Salter, 2009: 6). En 1971, una vez que colapsó el gobierno secesionista y sumado a los pasos dados por Beijing en torno a su acercamiento a Estados Unidos, se iniciaron las relaciones diplomáticas entre China y Nigeria. Desde entonces, el país africano dio su apoyo en las Naciones Unidas para que la República Popular ocupara el lugar de representante legítimo de toda China en la organización internacional. Asimismo, el ambiente político favorable dio paso a los lazos económicos²⁷, los cuales fueron intensificándose con los años. Al finalizar la década del setenta, el desbalance comercial a favor de China y su posicionamiento ambivalente respecto de la guerra civil angoleña provocaron un alejamiento en los vínculos (Mthembu-Salter, 2009).

25- La guerra de independencia en Angola inició en 1961 y luego devino en guerra civil propagándose por más de veinticinco años. Escenario que manifestó la puja por el poder de las superpotencias mundiales en el Tercer Mundo sumado a las luchas intestinas que emergían de la retirada de la metrópoli portuguesa. Luego de la Revolución de los Claveles en 1974 y el reconocimiento por Portugal de la independencia de Angola, las condiciones internas derivaron en una guerra civil que enfrentó a tres movimientos angolanos antagonistas y a sus respectivos aliados. Aquellos movimientos eran: el Movimiento Popular de la Liberación de Angola (MPLA), apoyado por el bloque soviético y Cuba; el Frente Nacional para la Liberación de Angola (FNLA), respaldado por Estados Unidos; y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), creada por un disidente del FNLA, la cual recibió ayuda del gobierno segregacionista sudafricano (Campos y Vines, 2008). Posteriormente, el FNLA pasó a recibir apoyo de China y Zaire y por su parte la UNITA de Estados Unidos.

26- Entre 1967 y 1970 tuvo lugar una guerra civil y secesionista, un conflicto armado causado por el intento de secesión de las provincias del sudeste de Nigeria bajo el nombre de República de Biafra. Además de las razones políticas, étnicas y religiosas, también se incluyeron el control por los vastos recursos petroleros del país (Freixa, 2017).

27- En 1972 los dos países firmaron un acuerdo comercial y un acuerdo sobre cooperación económica, científica y técnica en 1972, que luego fue renovado en 1982 (Onuoha Udeala, 2010: 65).

Por otra parte, en el marco del apoyo a los movimientos de liberación africanos, se intensificó el protagonismo de China en el Congo y en Tanzania a partir de 1964. Particularmente, la asistencia china a Tanzania forjó tal cercanía entre los dos países que derivó en la concreción del mayor gesto de solidaridad de un país en desarrollo hacia otro en aquel momento: la construcción del TAZARA o Tanzam, ferrocarril que unió Tanzania y Zambia²⁸.

Las nuevas condiciones internacionales de inicios de los setenta²⁹ produjeron que China continuara con la retórica revolucionaria pero que su accionar políticos se volviera más pragmático. En consecuencia, hubo un cambio en su tónica de asistencia al dejar de apoyar a aquellos movimientos que querían derrocar a otros por motivos revolucionarios y se limitó exclusivamente a los que luchaban contra el colonialismo y la exclusión racial. Así, comenzó a reconocer y a trabajar con todos los gobiernos sin importar su posición ideológica (Shinn y Eisenman, 2012). La muerte de Mao y la llegada al poder de Deng Xiaoping en 1978 determinó el comienzo de la segunda etapa de las relaciones entre China y África contemporáneas. Las prioridades de la política exterior fueron modificadas ya que pasaron a estar circunscriptas a alcanzar el desarrollo económico interno. Para tal fin era menester asegurar un ambiente internacional favorable y fortalecer las relaciones de cooperación con las potencias económicas occidentales (Chen, 2009).

En consonancia, Beijing redujo significativamente los programas de ayuda externa (financieros, materiales y de envío de asistencia técnica) principalmente a los movimientos de insurgencia revolucionarios. Según el propio gobierno chino, la cooperación económica tomó otras formas, tales como la conformación de *joint ventures* o la gestión de proyectos de ayuda en representación de los países receptores (The People's Republic of China, 2011)³⁰. Al respecto, Brautigam (2010) argumenta que a inicios de 1980 China debía afrontar el hecho de ser catalogada dentro de los veinte países más pobres del mundo. La decisión del nuevo gobierno rondó en aumentar el control tanto en el otorgamiento de nuevos programas como en la concreción de los

28- La relevancia de tal acto solidario estriba en que Lusaka y Dar es Salaam habían solicitado apoyo financiero para construir la vía férrea entre ambos países a los organismos financieros internacionales (Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Africano), a los países capitalistas más desarrollados (entre ellos Gran Bretaña, Estados Unidos y Japón) y también a los soviéticos. Una solicitud que fue rechazada por todos los actores mencionados (Taylor, 2009: 38).

29- El accionar de china en África –siendo el TAZARA emblemático- junto al acercamiento a Estados Unidos, allanaron el camino para el reconocimiento de la República Popular China (RPC) como la representante legítima del pueblo chino en la Organización de las Naciones Unidas en 1971. Entre los 76 países que votaron a favor de la Resolución 2758 en 1971, 26 eran de África, sumando más de un tercio del total (Shelton, 2006: 347). A su vez, 10 de los 15 países que apoyaron a Taipei reconocieron a la República Popular en los años siguientes (Shinn y Eisenman, 2012: 40).

30- Interesa adelantar que desde los ochenta, China ha solicitado a los países africanos que pagaran los créditos blandos adquiridos en concepto de ayuda con las materias primas que producían. Por ejemplo, algodón de Egipto, café de Ghana, cobre de Zambia (Brautigam, 2010: 49-56).

que se encontraban en ejecución³¹. A partir de entonces el financiamiento solicitado, principalmente por los países africanos, sería testeado in situ por técnicos chinos considerando la viabilidad del proyecto de ayuda.

Algunos autores (Power et al., 2012) conciben a los ochenta como “la década perdida” de las relaciones entre China y los países africanos debido a que Beijing se encontraba más focalizada en los vínculos con Estados Unidos y Japón y por tanto su interés por África se volvió esporádico. No obstante, la visita del Primer Ministro Zhao Ziyang a once países africanos entre 1982 y 1983 demostró lo contrario. Desde la perspectiva occidental esta visita no tuvo gran relevancia, pero tanto en China como para los africanos fue considerada como la sucesora de la visita de Zhou Enlai (Brautigam, 2010: 54).

A modo de revitalizar los lazos sino-africanos Zhou enunció los nuevos “Cuatro Principios sobre Cooperación Económica y Tecnológica”. Si bien dichos principios resuenan en el lanzamiento de los “Ocho Principios” de Zhou Enlai, Brautigam (2010: 53-54) advierte una modificación en el discurso de Zhao. El gobierno chino dejó de utilizar la palabra “ayuda” e incorporó “cooperación”, la cual tendrá una variedad de formatos: construcción de proyectos, producción cooperativa y *joint ventures*. Con esta nueva gira de alto nivel político por África, la República Popular intentaba demostrar de manera contundente que pretendía continuar comprometida con el continente mientras atravesaba su propio plan de ajuste interno. Con un involucramiento más desideologizado, motorizó la cooperación al desarrollo desde la perspectiva de sus necesidades económicas. Particularmente, este nuevo momento condujo al establecimiento de relaciones diplomáticas con Angola en 1983 y a la firma de un acuerdo comercial entre los dos países un año después (Campos y Vines, 2008).

Finalmente, los noventa marcaron el inicio de la tercera etapa. La luna de miel con Occidente terminó cuando se produjo la violenta represión en la plaza de Tiananmen en junio de 1989. Beijing ingresaba en el período de Post-Guerra Fría condenada, sancionada económicamente y aislada políticamente por las potencias desarrolladas. La crisis en el PCCh era evidente y los desafíos fronteras adentro y afuera se concentraron en el nuevo líder, Jiang Zemin, quien asumió a las tres semanas de aquella masacre. Jiang y la burocracia partidaria pudieron sortear esta crisis de legitimidad al interior de la nación, apoyándose principalmente en el crecimiento económico y la transformación social que el país había logrado con la profundización de las medidas de apertura de la “economía socialista de mercado”. Puertas afuera, China se encontraba en una posición de conflictivo aislamiento con el mundo occidental por lo cual adoptó una diplomacia de bajo perfil.

31- Esta orientación tenía el objetivo de diferenciarse del formato aplicado por Mao, por el cual se había otorgado gran cantidad de financiamiento en un contexto doméstico de gran necesidad interna, una situación que generaba desavenencias entre las distintas generaciones en el poder en el PCCh.

Aun cuando los líderes chinos pretendían reconstruir sus relaciones con Europa y Estados Unidos, volvieron a acercarse a los países del Sur, principalmente a los africanos. Se puede observar que África fue uno de los *pivot* de China para desplegar su política en los países en desarrollo. Tal es así que Jiang Zemin realizó una visita en 1996 por seis países africanos donde se trazaron los “Cinco Puntos” de la cooperación sino-africana³², lineamientos que sentarían las bases del Foro de Cooperación China-África (FOCAC) establecido cuatro años más tarde (Strauss, 2009). Al mismo tiempo, y como prueba del renovado interés de China por África, se comenzaron a intensificar los vínculos con Nigeria y Angola.

En el caso de Nigeria, que durante la década de los ochenta había atravesado por una sucesión de golpes de estado y de inestabilidad política que retrotrajo las relaciones exteriores de la nación, el presidente de facto Abacha se interesó por reiniciar los contactos con China a partir de 1994. Las razones por las que Abacha dirigió su ‘mirada al este’³³ se fundamentan en las necesidades de buscar fuentes alternativas de inversión y de ayuda económica frente a la imposición de sanciones de las potencias occidentales por las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante su mandato (Mthembu-Salter, 2009; Onuoha Udeala, 2010). Las relaciones con Angola, por su parte, mejoraron gradualmente en los años noventa y el país africano se convirtió en el segundo mayor socio comercial del continente al final de la década gracias a la cooperación en defensa (Campos y Vines, 2008: 31).

Retomando lo antedicho, al igual que India, los vínculos que China ha establecido con los países africanos tienen un pasado muy prolífico. Las cuestiones políticas e ideológicas permearon el inicio de sus relaciones con África. El comercio es la variable que atraviesa transversalmente tanto a la época de la China imperial como a la China que comienza a perfilarse desde 1990 hasta la actualidad. Por otra parte, se ha podido observar que desde 1949 la ‘ayuda externa’ primero y posteriormente la ‘cooperación’ ha sido la herramienta de política exterior para favorecer a ciertos gobiernos africanos en la promoción de los propios intereses chinos. En consonancia con la realidad india, los lazos mantenidos con Nigeria y Angola son más bien recientes y responden a los intereses económicos chinos: abrir las puertas de los recursos naturales y de los mercados que necesita para seguir creciendo.

32- Fomento de la “amistad sincera”; interacción basada en la igualdad, respeto por la soberanía y no interferencia en asuntos internos; desarrollo común sobre la base del beneficio mutuo; acrecentamiento de la consulta y cooperación en asuntos globales y creación a largo plazo de “un mundo más espléndido” (por la vía de un nuevo orden político y económico internacional justo). Información extraída de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18001.shtml [Consultado el 24-03-2015].

33- Prueba de este nuevo espíritu bilateral se destaca la fundación de la Cámara de Comercio Sino-africana en 1994 y que una empresa estatal china haya ganado la licitación nigeriana para rehabilitar el sistema ferroviario en 1995. Por otra parte, el premier Li Ping del Consejo de Estado chino visitó Nigeria en 1997 y concretó la firma de varios protocolos para la explotación de petróleo, la generación de energía y la producción de acero (Mthembu-Salter, 2009: 6-7).

Reflexiones finales: “Todos los caminos conducen a África”

A modo de cierre, y de acuerdo a los hechos relevados en este trabajo, se puede afirmar que India y China no son nuevos jugadores en África ni tampoco donantes emergentes. Utilizar estos conceptos es abogar un relato elitista de las relaciones internacionales, donde sólo emergen los actores protagónicos de la jerarquía mundial. Reconocemos que “la periferia” del mundo también ha sido un sujeto histórico de órdenes internacionales pasados, que no olvida haberse convertido en objeto de sometimientos de los poderosos de su tiempo y que sus elites políticas pretenden recuperar el lugar de preponderancia que alguna vez el país ocupó.

El pasado de las relaciones de India y China con los países africanos tiene algunos puntos en común. El interés de ambos países por el continente africano desde mediados del siglo XX estuvo centrado en proyectar una imagen de liderazgo en el Tercer Mundo. Es por ello que desde entonces se planteó una competencia en la región, favoreciendo a los procesos de descolonización con el objetivo de conseguir apoyo a las causas que los movilizaban: la posición de no alineamiento en India y la revolución mundial maoísta en China. Ahora bien, mientras que la herramienta india era el apoyo político y diplomático en los diferentes foros internacionales, China secundaba a los movimientos de resistencia africanos a través de ayuda financiera y armamentística. Claramente, la actuación china tenía tintes imperialistas, muy similares a los de la URSS, en relación a la forma en que India intentaba movilizar influencias en las naciones africanas. Si bien, la India independiente planteó una política africana desinteresada y solidaria, los éxitos que había logrado China con una táctica mucho más agresiva, le hicieron replantear su impronta en los setenta. India entonces emuló algunas de las prácticas de cooperación chinas pero mayoritariamente fueron encauzadas en las organizaciones internacionales. Beijing, por su parte, alteró su modus operandi con la llegada de Deng Xiaoping y desde entonces, las motivaciones político-ideológicas quedaron en un segundo plano para darle paso a las económicas. Esto mismo sucedió en India recién en los noventa, cuando se aplicaron las reformas macroeconómicas neoliberales.

En definitiva, es posible observar que India y China se movieron desde vínculos más permeados por cuestiones de índole político-ideológicas hacia temas atravesados mayormente por intereses económicos. En la actualidad, el acercamiento a la región de África Subsahariana está guiado por una multiplicidad de intereses, que son sostenidos por diferentes actores internos.

Con mayor o menor intensidad, Nigeria y Angola han estado en el radar de las potencias emergentes en sus relaciones con África Subsahariana. Específicamente, a pesar de los constreñimientos domésticos y sistémicos impuestos durante la Guerra Fría a India y China, sus políticas exteriores consideraron a estos dos países africanos como de cabal importancia en la región.

Si bien bajo circunstancias diferentes e improntas y discursos distintos, los dos gigantes asiáticos sembraron sus intereses y los hicieron crecer a la luz del siglo XX, cosechando los frutos de estas relaciones en el siglo XXI.

Referencias

- AGRAWAL, S. (2007), "Emerging Donors in International Development Assistance: The India Case", en The International Development Research Centre (IDRC/CRDI), Ottawa.
- ARREAZA, C., & TICKNER, A. B. (2002), "Postmodernismo, postcolonialismo y feminismo: manual para (in)expertos", en Colombia Internacional, Bogotá, N° 54.
- BERI, R. (2003), "India's Africa Policy in the Post-Cold War Era: An Assessment", en Strategic Analysis, Vol. 27, N° 2, The Institute for Defense Studies and Analyses.
- BRAUDE, W., THANDRAYAN, P. y SIDIROPOULOS, E.(2007), "The South Africa Case", en The International Development Research Centre(IDRC/CRDI), Ottawa.
- Brautigam, D. (2010) *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, London, Oxford University Press.
- CAMPBELL, G.(2008), "The Indian Ocean world: Africa in the First Global Economy" en *Transforming Cultures eJournal*, Vol. 3 N° 2.
- CAMPBELL, K. (04/03/2011) "South Africa and India seek to build economic edifice on strong political foundations", en *Engineering News*. Disponible en: <<http://www.engineeringnews.co.za/article/south-africa-and-india-seek-to-build-economic-edifice-on-strong-political-foundations-2011-03-04>> Consultado el 5 de mayo de 2018.
- Campos I.; Vines, A.(2008), "Angola and China: A Pragmatic Partnership", Working Paper Presented at a Center for Strategic and International Studies Conference, Prospects for Improving U.S.-China-Africa Cooperation, Chatham House, London.
- CASTELLÓ, J. V. (2011), "Zheng He, el eunuco que conquistó el mundo", en Instituto Confucio. Valencia. Disponible en: <<http://www.confucius-institute-magazine.com/revistas/spanish5/files/assets/basic-html/index.html#1>> Consultado el 15 de junio de 2018.
- CHATURVEDI, S.(2015), "Exploring Indian Engagement in Agriculture and Health: A Case of Angola and Mozambique" en BRICS Policy Center, Rio de Janeiro, Vol. 3. N° 03.
- CHATURVEDI, S.; CHENOY, A. M.; CHOPRA, D.; JOSHI, A.; LAGDHYAN, K. H. S. (2014), "Indian Development Cooperation: The State of the Debate", IDS Evidence Report N° 95, *Rising Powers in International Development*, Institute of Development Studies/Jawaharlal Nehru University, New Delhi.
- CHEN, Z. (2009), "International Responsibility and China's Foreign Policy" en MASAFUMI, I. (ed.),

China's shift, Global Strategy of the Rising Power, The National Institute for Defense Studies, Japan.

- Chin, G. T.; Frolic, B. M. (2007), "Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case", en The International Development Research Centre (IDRC-CDRI), Ottawa.
- COSTA VAZ, A.; AOKI INOUE, C. Y. (2007), "The Brazil Case" en The International Development Research Centre (IDRC/CRDI), Ottawa.
- DUBEY, A. K. (2016), "India–Africa Relations: Historical Goodwill and a Vision for the Future" en DUBEY, A. K.; BISWAS, A. (eds.) India and Africa's Partnership. A Vision for a New Future, Springer.
- EDWARDS, J. (5/10/2017), "500 years ago, China destroyed its world-dominating navy because its political elite was afraid of free trade" en Independent. Disponible en: <<https://www.independent.co.uk/news/world/americas/500-years-ago-china-destroyed-its-world-dominating-navy-because-its-political-elite-was-afraid-of-a7612276.html>> Consultado el 18 de junio de 2018.
- FREIXA, O. (30/05/2017), "La primera guerra viral en África: Biafra" en El País. Disponible en: <https://elpais.com/elpais/2017/05/25/africa_no_es_un_pais/1495711215_453548.html> Consultado el 15 de junio de 2018.
- HUGON, P. (2010), "Les nouveaux acteurs de la coopération en Afrique", Dossier Afrique: 50 ans d'indépendance –Revue: Évolutions des politiques de développement, en Revue Internationale de Politique de Développement, Geneva.
- KIALA, C.; NGWENYA, N. (2011), "Angola's Strategic Co-operation with the BRIC Countries", South African Institute of International Affairs, Occasional papers N° 85, Johannesburg.
- KRAGELUND, P. (2010), "The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa", International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Programme on Competitiveness and Sustainable Development, Issue Paper N° 11, Switzerland.
- KURA, S. B. (2009), "Nigeria-India. Economic, political and sociocultural relations: critical reflections for continuous mutual co-operation", en IJAPS, Vol. 5, N° 1.
- LECHINI, G. (2009) "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?", en Relaciones Internacionales, N° 12. Disponible en: <<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/173.html>> Consultado el 15 de julio de 2018.
- LECHINI, G.; DUSSORT, M. N. (2016), "China y la Cooperación Sur-Sur. Una mirada desde Argentina" en MONETA, C.; CESARÍAN, S. (eds.) China y Argentina: la tentación pragmática, Buenos Aires, EDUNTREF.
- MALONE, D. M.; CHATURVEDY, R. (2009), "Impact of India's Economy on its Foreign Policy Since Independence", en Asia Pacific Foundation of Canada, Research Reports.
- MANNING, R. (2006), "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?" en Development Policy Review, Vol. 24, N° 4.

- McCORMICK, D. (2008), "China & India as Africa's New Donors: The Impact of Aid on Development", *Review of African Political Economy*, Vol. 35, Nº 115.
- MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, GOVERNMENT OF INDIA (2016) "India – Angola Relations", New Delhi.
- MISHRA, S. (1996), "Presidential address to Parliament", New Delhi, Northern Book Centre. Disponible en: Google books.
- Mthembu-Salter, G. (2009), "Elephants, ants and superpowers: Nigeria's relations with China", en South Africa Institute of International Affairs (SAIIA), Occasional paper Nº 42.
- ONUOHA UDEALA, S. (2010), "Nigeria-China Economic Relations under the South-South Cooperation", *African Journal of International Affairs*, Vol. 13, Nº 1&2.
- PARK, R. L. (1965), "Indian-African Relations" en *Asian Survey*, Vol. 5, Nº 7, University of California Press.
- POWER, M., MOHAN, G.; TAN-MULLINS, M. (2012), *China's Resource Diplomacy in Africa Powering Development?*, Palgrave Macmillan.
- QUADIR, F. (2013), "Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?" en *Third World Quarterly*, Vol. 34, Nº 2.
- RAMAMURTHI, T. G., (1997), "Foundations of India's Africa Policy", *Africa Quarterly*, Vol. 37, Nº 1-2.
- Sánchez, W. G. (1977), "La política exterior de China hacia el Tercer Mundo" en Sánchez, W. (ed.), *Panorama de la Política Mundial, Serie de Publicaciones Especiales Nº 22*, Institutos de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Shelton, G. (2006), "China, África y Sudáfrica. Avanzando hacia la cooperación Sur-Sur" BORON, A. A.; LECHINI, G. (comp.) *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- SHINN, David H. y EISENMAN, J. (2012), "China and Africa: A Century of Engagement", University of Pennsylvania Press.
- STRAUSS, J. C. (2009), "The Past in the Present: Historical and Rhetorical Lineages in China's Relations with Africa" en *The China Quarterly*, Cambridge University Press, Nº 199.
- TAYLOR, I. (2007), *China and Africa: Engagement and Compromise*, Milton Park, Abingdon, Oxon; New York, Routledge.
- Taylor, I. (2009), *China's New Role in Africa*, Lynne Rienner, Boulder.
- THE NEW YORK TIMES (18/05/1986) "Gandhi Urges Pressure for end to Apartheid". Disponible en: <<https://www.nytimes.com/1986/05/18/world/gandhi-urges-pressure-for-end-to-apartheid.html>> Consultado el 8 de noviembre de 2019.

- THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, Information Office of the State Council(2011) China's Foreign Aid, Beijing. Disponible en: <http://www.unicef.org/eapro/China_White_Paper_on_Foreign_Aid_full_text.pdf> Consultado el 30 de marzo de 2019.
- VASUDEVAN, P. (2010), "The Changing Nature of Nigeria–India Relations", Chatham House, Programme Paper: AFP 2010/02.
- WALZ, J.; RAMACHANDRAN, V.(2011), "Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance", Center for Global Development, Working Paper 273, Massachusetts.
- WOODS, N.(2008), "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance", en International Affairs, Vol. 84, N° 6.

Las inversiones de China en Angola en el área de infraestructuras en el siglo XXI: *Una relación (in)cómoda. El caso de la reconstrucción del “Caminho de ferro de Moçamedes”*

Agustina Marchetti (CONICET - UNR)

Las inversiones de China en Angola en el área de infraestructuras en el siglo XXI: una relación (in)cómoda. El caso de la reconstrucción del “Caminho de ferro de Moçamedes”

Agustina Marchetti (CONICET - UNR)

Introducción

El rol creciente de China en el sistema internacional en el siglo XXI se plasmó, entre otras cosas, en una fuerte presencia en el Sur Global. La región de África Subsahariana ha sido uno de los escenarios del accionar internacional del país asiático, el cual fue in crescendo hasta nuestros días, otorgándole a la región un “nuevo”¹ protagonismo. En función de un crecimiento económico acelerado, China ha incrementado su participación en algunos países africanos en busca de recursos naturales estratégicos² a los efectos de poder continuar con su modelo de desarrollo.

En el marco de la “Gran estrategia China”, entendida como el conjunto de políticas domésticas e internacionales diseñadas para incrementar la seguridad nacional y el

1- Si nos remontamos al periodo colonial europeo del siglo XIX, el Congreso de Berlín en 1884 -1885 fue una instancia clave en lo que respecta al reparto colonial africano entre las potencias occidentales. El continente africano siempre fue extremadamente rico en recursos naturales (desde grandes depósitos de carbón, petróleo y gas hasta las mayores reservas mundiales de oro, diamantes, cobre, bauxita, manganeso, níquel, radio, germanio, litio, de titanio y fosfato), lo cual lo tornó en general muy atractivo para los imperios europeos que lucharon por ganar territorios y sacar el máximo provecho de los abundantes recursos que poseían. Sin embargo, desde la finalización de la Guerra Fría, miradas que durante décadas anteriores habían estado puestas en África Subsahariana, comenzaron a girar hacia nuevos puntos de interés ya que la década del '90 estuvo caracterizada por lo que Kabunda Badi, Mbuyi y Bello Iraxis (2011) describe como “Afropesimismo”. La aplicación de medidas neoliberales fueron devastadoras para los países del África Subsahariana e hicieron que durante la última década del siglo XX pierda protagonismo. No obstante, el siglo XXI renovó el protagonismo de los países africanos dado que los modelos de crecimiento económico de las potencias emergentes hacen de la posesión de recursos naturales una necesidad ineludible.

2- En el presente trabajo se entiende por recursos naturales estratégicos a aquellos que no son renovables y que simultáneamente constituyen, ya sea un componente esencial para el desarrollo de algún tipo de tecnología, para el avance de la actividad productiva, o porque su uso o acceso permite a una entidad cualquiera ejercer grados de influencia indeterminados sobre el sistema mundial o ciertos espacios territoriales. El carácter estratégico está dado por la naturaleza material del recurso, pero también, y en particular, por la valorización que se hace de ellos en términos políticos, militares, político-estratégico y geoeconómicos (Leyton Salas, 2011:6).

poder (Christensen, 1996:7 citado en Dueck, 2006:10 en Danner, 2018:81), y en su carrera por alcanzar el liderazgo global, la presencia de China en África es de real importancia. Sin embargo, el continente africano estuvo en los planes de China desde el siglo pasado.³

En octubre del año 2000 se creó el Foro de Cooperación China África (FOCAC)⁴, que fue uno de los primeros símbolos del fortalecimiento del vínculo entre ambas partes y demostraba una intención a largo plazo. Funcionó como un mecanismo de diálogo efectivo para la cooperación bilateral y multilateral, y fue sobre esta base que en 2006 se publicó el *China's African Policy Paper*. El mismo se erige como el primer instrumento oficial donde se hizo explícita la hoja de ruta del vínculo entre China y África. Si bien lo que se elaboró fue una política hacia el continente en su conjunto, vale aclarar que las particularidades de cada país africano han incidido en el tipo de relación bilateral con el país asiático.

En términos generales, China propuso en primera instancia, avanzar hacia un tipo de asociación estratégica basada en los principios de sinceridad, amistad, igualdad, beneficio mutuo, reciprocidad y prosperidad. En este documento se presentan cuatro grandes ejes de cooperación, a saber: 1) cooperación política 2) cooperación económica 3) cooperación en educación, ciencia y cultura, y 4) cooperación en materia de paz y seguridad.

En el marco de la cooperación económica se establecieron diez áreas en torno a las cuales se pretendía establecer la cooperación⁵ y entre ellas aparecía el área de infraestructura. En tal sentido China manifestaba: *"The Chinese Government will step up China-Africa cooperation in transportation, telecommunications, water conservancy, electricity and other types of infrastructure. It will vigorously encourage Chinese enterprises to participate in the building of infrastructure in African countries, scale up their contracts, and gradually establish multilateral and bilateral mechanisms on contractual projects. Efforts will be made to strengthen technology and management cooperation, focusing on the capacity-building of African nations"* (China's African Policy paper, 2006). En otras palabras, las intenciones chinas para avanzar en la cooperación en infraestructura, se hicieron explícitas y de forma oficial.

Ya en la segunda década del siglo XXI, mas precisamente en el año 2015 se oficializaba el *China's Second Africa Policy Paper*, con una propuesta de ampliación y profundización en torno a algunos de los ejes de cooperación ya establecidos en 2006, a saber: 1) cooperación política, 2) cooperación en asuntos internacionales, 3) cooperación económica y comercial, 4) cooperación al desarrollo entre China y África, 5) coopera-

3- Da cuenta de ello, su participación en la construcción del TAZARA- entre 1967 y 1975-, evidenciándose el interés en la región.

4- Para mayor detalle del FOCAC visitar: <https://www.focac.org/eng/>

5- Para mayor información visitar consultar : http://www.gov.cn/misc/2006-01/12/content_156490.htm

ción cultural, 6) cooperación en materia de paz y seguridad y 7) cooperación en materia migratoria, judicial y consular.

En esta oportunidad y también en el marco de la cooperación económica, se propuso una profundización de la cooperación para avanzar hacia la industrialización de los países africanos, la modernización de la agricultura, la cooperación financiera, un refuerzo en torno al área energética y la de recursos naturales, y la participación de China en el desarrollo de obras de infraestructura.

Al respecto, China se comprometió a respaldar a sus empresas e instituciones financieras en el desarrollo de la infraestructura en África, principalmente en la construcción de ferrocarriles y carreteras, redes de telecomunicaciones, instalaciones de energía eléctrica, redes de aviación, puertos, obras hidráulicas y otros proyectos afines. El país asiático no sólo manifestó interés y compromiso en el financiamiento de los proyectos, sino también en su posterior gestión y en la provisión de recursos y materiales para llevarlos a cabo. Por último y no menos relevante, en el documento se enunciaron ciertas prioridades en el destino de las inversiones, como el apoyo para la construcción de instalaciones de infraestructura para zonas económicas especiales, parques industriales, parques científicos y tecnológicos, los cuales facilitarían la conectividad transfronteriza e interregional en infraestructura, para ayudar a acelerar el proceso de integración africana (China’s second Africa policy paper, 2015).

Teniendo esto en consideración, se identifica un primer momento correspondiente a la primera ola de inversiones de China en África Subsahariana, que están mayormente asociadas a la búsqueda y extracción de recursos naturales estratégicos necesarios para su desarrollo económico (Taylor 2009, 2014; Weimer and Vines 2012; Alves 2013; Lechini, 2013); y un segundo momento en el que se observan mayores volúmenes de inversiones en el área de infraestructura asociada a la movilización de dichos recursos, principalmente a los transportes⁶. La llegada de la *Belt and Road Initiative* (BRI)⁷ de la mano de Xi Jinping, refuerza esta idea de inversiones asociadas a las infraestructuras. De lo expuesto se desprenden los siguientes interrogantes: ¿Cómo fue el desembarco de las inversiones chinas en África subsahariana en el siglo XXI? ¿En qué contexto y qué características tuvieron en el caso de Angola? De forma subordinada ¿Cuáles son las áreas prioritarias en torno a las cuales se realizaron las inversiones de empresas chinas en Angola? ¿Que actores estuvieron involucrados en el proceso? ¿Cual fue la modalidad de financiamiento de las obras de infraestructura?

A los efectos de responder dichos cuestionamientos, el objetivo de este trabajo es analizar en un primer momento, cómo fue el desembarco de las inversiones Chinas en Angola a principios de este siglo, para luego identificar cuáles son las áreas priorita-

6- Según el informe del ICA, el sector de “transportes” comprende aeropuertos, puertos, ferrocarriles, carreteras (ICA, 2017:8).

7- Para mayor información acerca de la iniciativa y su alcance visitar el Belt & Road Portal <https://eng.yidaiyilu.gov.cn>

rias hacia donde se dirigieron las inversiones y cuáles son los principales proyectos de infraestructura ferroviaria, los actores involucrados y la modalidad de financiamiento. Se dará especial atención al proyecto de reconstrucción del “Caminho de Ferro de Moçamedes” (CFM), entre las localidades de Namibe y Menongue en el sur de Angola, considerando que se trata de la segunda línea férrea más extensa de Angola, y por su gran capacidad de carga. Además, tras su reconstrucción se determinó la obligatoriedad de la transportación de bloques de granito, mármol y combustibles exclusivamente por vía del Ferrocarril de Moçamedes (CFM) reemplazando el uso de carreteras. Por último y dentro del diseño del masterplan ferroviario del país africano, el CFM se conectaría eventualmente con Namibia.

Siguiendo a Dueck (2006:10 en Danner 2018:81) quien argumenta: “si no hubiera conflicto entre las naciones no habría necesidad de una estrategia, por lo que la ‘Gran Estrategia’ es la “relación calculada de fines y medios (...) ante uno o más oponentes potenciales”, nos permite afirmar preliminarmente que las inversiones de China en la región a través de sus empresas estatales han funcionado como uno de los instrumentos para llevar adelante su gran estrategia, que busca en última instancia alcanzar el liderazgo global. Consecuentemente, las inversiones fueron adaptándose en función de las necesidades e intereses de China y sus estrategias domésticas y de política exterior.

No obstante, si bien China se enfocó en aquellas áreas asociadas a la producción, extracción y movilización de recursos naturales estratégicos, no se debe ignorar que las necesidades de los países Subsaharianos -en este caso de Angola- también han sido consideradas ya que China asumió riesgos que ningún otro actor estuvo dispuesto a asumir. Como plantea Malaquias (2012:26): “*China was in a position to provide what the west could not- cheap money and even cheaper labour- in exchange for oil*”. Las carencias de los países Subsaharianos en general, y de Angola en particular, y la falta de alternativas viables en una coyuntura compleja, transformaron a China en un socio atractivo.

La elección de Angola se basa en el hecho de que una vez pacificado el país luego de una larga guerra civil, se necesitaban inversiones para el proceso de reconstrucción nacional, las cuales fueron provistas por China, que necesitaba el petróleo que poseía Angola. Fue así que en 2002, el China Construction Bank y el Exim Bank de China financiaron proyectos en Angola por 150 millones de dólares. Entre 2004 y 2008 se otorgaron préstamos por un valor de 15.000 millones de dólares destinados a proyectos públicos de reconstrucción nacional (Banco Mundial 2007:50-51 en Croese 2012:126). A partir de aquí se empezó a implementar el ‘Angola Mode’ que está principalmente basado en que aquellos préstamos otorgados por China a cambio de recursos naturales, debían ser aplicados a proyectos de infraestructura. En este marco se fue consolidando y profundizando la relación entre ambos, llegando China a convertirse en el socio principal del país africano.

Finalmente, cabe resaltar que para el presente trabajo se aplicó una metodología cualitativa recurriendo a la técnica de triangulación de datos estadísticos emanados por distintos organismos internacionales (Banco Mundial, Consorcio de Infraestructura para África, UNComtrade) y por los gobiernos de los países aquí trabajados (Exim Bank de China, China’s African Policy Paper, Ministerio de relaciones Exteriores de Angola, Banco Nacional de Angola). El recorte temporal se centró en el período que se extiende desde 2002 a 2017, considerando como punto de partida la finalización de la guerra civil angoleña y el inicio de suproceso de reconstrucción nacional. Ello en el marco de la “Going Out Policy” del gobierno de China y de una acción más asertiva en materia de inversiones en el marco de la BRI.

1. Inversiones Chinas hacia afuera en el marco de la “Going Out Policy”

La relación económica entre China y África en la primera década del siglo XXI, tomó una dinámica impensada. Los volúmenes comerciales alcanzaron cifras desorbitantes. Al mismo tiempo, con el paso de los años, se observa un incremento de las Inversiones extranjeras Directas (IED) de China en los países de África Subsahariana. La salida de IED hacia afuera del territorio chino se enmarca en una estrategia del gobierno chino favorable a la expansión internacional de sus empresas. Dicha política se basó en promover los flujos de IED desde China y se conoció como la política de “Going Out” o “Going global”, que estimulaba a sus empresas a invertir en operaciones en el exterior ampliando sus cuotas de mercado internacional. Esta política de internacionalización de empresas de China, surgió en el año 2000, y se explicitó en el Décimo Plan Quinquenal del Congreso del Partido Comunista Chino (2001-2005) para su posterior ratificación en el Undécimo Plan quinquenal (2006-2010) (Girado y Burgos 2015:26).

Los flujos de IED china en el exterior fueron incrementándose año a año⁸. En 2001 fueron por 700 millones de dólares y comenzaron a escalar posiciones en el ranking de principales exportadores de IED, alcanzando en 2016 el segundo puesto con 196.150 millones de dólares. Sin embargo y por primera vez desde entonces, como consecuencia de la ralentización de la economía mundial, en el año 2017 se registró una disminución de la IED, retomando el tercer lugar con 158.290 millones de dólares⁹ (*Statistical Bulletin of China’s Outward Foreign Direct Investment, 2017:85-86*).

8- En el año 2012, el flujo de IED desde China al mundo alcanzó los 87.800 millones, colocandola en tercer lugar como inversor global (Girado 2015:3). En 2013, China mantuvo ese puesto con inversiones de 107.840 millones de dólares. En 2014 alcanzaron los 116.000 millones de dólares (Roldán Pérez, Castro Lara, Pérez RestrepoEchavarría Toro, Evan Ellis, 2016:75).En 2015, China pasó al segundo puesto como proveedor de IED mundial, superando a Japón y detrás de Estados Unidos, con 145.670 millones de dólares.

9- Con respecto al Stock de IED, a fines de 2017, China había alcanzado los 202.790 millones de dólares. Del total 118.250 millones se destinaron a la categoría de servicios financieros monetarios, \$ 5.920 millones para las aseguradoras, \$ 8.720 millones a servicios del mercado de capitales y \$ 69.900 millones en otras industrias financieras, representando el 58.3%, 2.9%, 4.3% y 34.5% del total respectivamente (*Statistical Bulletin of China’s Outward Foreign Direct Investment, 2017:85*).

En línea con esta tendencia, África ha sido testigo y “beneficiario” del aumento de la IED china en todos los sectores de la economía, dentro de los cuales la infraestructura ha ido creciendo exponencialmente, ganando cada vez mayores cuotas de IED. De acuerdo con el último informe publicado en 2017 por el Consorcio para las Infraestructuras de África (ICA por sus siglas en inglés) del Banco Africano para el desarrollo (AFDB por sus siglas en inglés), la financiación total alcanzó 81.600 millones de dólares en 2017, de los cuales el 23,8% eran provenientes de China¹⁰ (ICA, 2017: 11).

La IED del país asiático ha crecido de 1.000 millones de dólares en 2004 a 35.000 millones en 2015, representando una tasa de crecimiento anual promedio del 40% (Sun et al., 2017: 20). En el año 2017, la inversión China en África alcanzó los 4.100 millones de dólares, un aumento interanual del 70,8%, que representa sólo el 2,6% de los flujos totales de IED de China en el mundo. Los principales países receptores fueron: Angola, Kenia, Congo (RDC), Sudáfrica y Zambia (*Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment, 2017:96*).

Con respecto a las IED en el área específica de infraestructura y de acuerdo con el informe del ICA (2017), los principales sectores receptores del financiamiento han sido: transportes (41,7%), energía (30,4%) y Agua (16,2%) ICT (2,8%)¹¹. A continuación, se analizan las inversiones de china en Angola en el proceso de Reconstrucción Nacional, destacando las principales áreas receptoras de financiamiento, y considerando que la inversión china en Angola ha registrado tasas de crecimiento de más del 89 % anual entre 2004 a 2014 (Sun et al., 2017: 22).

2. El proceso de Reconstrucción Nacional angoleño. Una oportunidad para China...y para Angola

Tras la finalización de la guerra civil angoleña¹² en el año 2002, uno de los principales desafíos que tenía el país era la reconstrucción nacional, un proceso largo y complejo que requería varias etapas. El país africano estaba devastado tras 27 años de conflicto armado y su reconstrucción debía ser integral. Para iniciar ese camino Angola debía embarcarse en proceso que apuntara en primera instancia a disminuir la desmedida

10- Además de los aportes de China, de acuerdo al informe, el 42,1% del financiamiento proviene de los gobiernos de los propios países africanos y el 24,1% de los miembros del consorcio (ICA, 2017).

11- Según el informe del ICA, el sector de “transportes” comprende aeropuertos, puertos, ferrocarriles, carreteras; el de “energía” comprende Generación, transmisión y distribución de electricidad y gas -incluidas las tuberías y los asociados en infraestructura-; el de “agua” comprende Saneamiento, riego, agua -transfronteriza- infraestructura de recursos, suministro de agua, tratamiento de residuos -sólidos y líquidos- y gestión. Por último, el de “TICs” comprende a las Tecnologías de la Información y Comunicación - banda ancha, red móvil, satélites- (ICA 2017: 8).

12- La guerra civil angoleña que transcurrió desde 1975 a 2002 entre el MPLA (Movimiento para la Liberación de Angola) y UNITA (Unión Nacional para la Independencia Total de Angola) fue uno de los conflictos más complejos del continente, dejando un saldo de más de 1 millón de muertos, 4 millones de desplazados internos y más de 500.000 personas refugiadas.

corrupción política que había posibilitado el enriquecimiento de una reducida élite vinculada al poder durante varias décadas, para avanzar hacia otras áreas como la infraestructura, la sanidad, la educación y el desarrollo sostenible. Los primeros indicios de cambio en el terreno político se registraron en las elecciones legislativas de la posguerra, llevadas a cabo en 2008, en las que el MPLA (Movimiento para la Liberación de Angola) obtuvo el 81,6% de los votos frente al 10,4% de la UNITA (Unión Nacional para la Independencia Total de Angola). Si bien no puede afirmarse que efectivamente haya disminuido la corrupción tras esas elecciones, sí se puede considerar cómo el inicio de un período donde la lucha contra la corrupción fue la bandera de los gobiernos subsiguientes.

En el año 2010 una reforma constitucional permitió avanzar en este ámbito, cuando se definió al país como una república unitaria, presidencialista y unicameral. En la misma reforma se eliminaron las elecciones presidenciales propiamente dichas, otorgando la presidencia al líder del partido más votado. En 2012 José Eduardo Dos Santos del MPLA renovó su mandato por otros 5 años, tras obtener el 71,84% de los votos frente al 18,66% de la UNITA (Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019). Los avances en el terreno político fueron acompañados por un crecimiento económico¹³ como consecuencia del boom del petróleo de los primeros años del siglo XXI. Semejante despegue fue inducido por la fuerte demanda de petróleo de economías, como la de China, que debía garantizarse el aprovisionamiento de tales recursos, para continuar con su modelo de desarrollo y crecimiento y consolidarse como “fábrica del mundo” (Yuan Sun, 2017). Fue así como el país asiático, en África Subsahariana encontró socios atractivos y Angola fue uno de los principales protagonistas de la región. Esta posición se debió a su posesión de recursos naturales estratégicos -principalmente petróleo y gas-, pero también diamantes, minerales, recursos hídricos, agrícolas y pesqueros- (Observatory of Economic Complexity online), y su industria poco diversificada, lo cual lo convertía en un potencial mercado para la colocación de productos chinos. Sin embargo, una de las tareas prioritarias de Angola era mejorar los mecanismos para lograr la correcta administración de los ingresos provenientes de los recursos naturales¹⁴, principalmente del petróleo. Sumado a ello, la extensión territorial de Angola daba lugar para la diáspora africana y para los trabajadores migrantes lo cual descomprimía la sobrepoblación china, al menos por un tiempo.

En el año 2018, la *US Energy Information Administration* (EIA por sus siglas en inglés) publicó que Angola ocupaba el lugar n°16 en el ranking de países productores de petróleo, con una producción de 1.655 millones de barriles por día (b/d). Asimismo,

13- Desde la década del 90, el flujo de comercio entre China y los países africanos exportadores de materias primas venía creciendo considerablemente. Sin embargo, la explosión del comercio entre China y África se dio entre los años 2000 y 2008 donde creció a un promedio del 40% anual, situándose hacia 2008 en 106 mil millones de dólares.

14- Durante la guerra civil los ingresos petroleros pasaban por alto el Banco Nacional de Angola y se gestionaban directamente desde el palacio presidencial (Malaquias, 2012).

dentro de la amplia gama de recursos se destacan los diamantes, los minerales, los recursos hídricos y los agrícolas. A nivel regional, Angola ocupa el segundo lugar como productor de petróleo después de Nigeria -quien en 2018 alcanzó una producción de 2.057 millones de barriles de petróleo por día (b/d)- (EIA Online).

De acuerdo con los datos oficiales del Banco Africano de Desarrollo (AFDB por sus siglas en inglés), entre 2003 y 2008 las tasas de crecimiento económico de Angola fueron de alrededor del 17%, colocándose entre las 3 economías de más rápido crecimiento en el mundo, siempre asociado a la posesión de petróleo.

Aun cuando en el año 2009, tras la crisis financiera internacional, se registró una ralentización de la economía del país africano, rápidamente se retomó la senda del crecimiento en 2010 y se fue consolidando entre 2011 y 2013. No obstante, desde el año 2014, como consecuencia de la fuerte caída del precio del petróleo, el país está viviendo una intensa crisis económica que ha provocado una reducción en los ingresos y encadenadamente ha llevado a una crisis financiera y de divisas¹⁵ (Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019).

En la relación comercial con el país asiático, de acuerdo a los datos ofrecidos por el Banco Nacional de Angola en el año 2005, las exportaciones de petróleo crudo de Angola hacia China eran por un valor de 5.591 millones de dólares, incrementándose anualmente hasta 2008, cuando alcanzó los 18.337 millones. Sin embargo y considerando la crisis financiera internacional se produjo una caída a 15.110 millones en 2009 para luego retomar el crecimiento a partir de 2010, alcanzó su pico en 2012 con 34.160 millones de dólares. No obstante debido a la reducción en las tasas de crecimiento de China, al enfriamiento del comercio mundial y a la caída en los precios del petróleo, el ciclo expansivo de los *commodities* llegó a su fin en 2013 y como consecuencia el intercambio con los chinos volvió a caer (Banco Nacional de Angola, 2020).

La composición de las exportaciones angoleñas demuestra que es un país netamente exportador de materias primas ya que el 88% es petróleo crudo, 4,5% gas licuado de petróleo, 4,3% diamantes y 0,75% petróleo refinado. Del total de las exportaciones angoleñas, China compra el 61%, seguido de India con el 12% y Estados Unidos¹⁶ con el 7,9% (Observatory of Economic Complexity Online).

15- El Kwanza se ha devaluado más de un 65% en 18 meses.

16- Estados Unidos por su parte importa petróleo de Angola desde la década de 1970. Entre 2005 y 2009, Angola representó el 5% del total de las importaciones de petróleo crudo de Estados Unidos, pero desde entonces las importaciones estadounidenses de petróleo angoleño han disminuido teniendo en cuenta por un lado que Angola es considerado como un "rough state" y por otro lado desde 2012 fue el país que más incrementó su producción total de crudo con 780 mil barriles por día de incremento. La producción a partir del fracking le permitiría a Estados Unidos para el año 2025 ser independiente del petróleo extranjero. En este sentido Angola como exportador de petróleo ha sufrido las consecuencias y en 2015 las importaciones de EE. UU. de Angola representaron menos del 2% de las importaciones totales de Estados Unidos.

La relación comercial con China está basada en la importación por parte de Angola de productos chinos manufacturados tales como petróleo refinado, carne de ave y maquinarias de excavación. De esta manera se evidencia una dinámica generadora de una primarización de la economía africana y una precarización de la incipiente industria nacional angoleña. A pesar de la ralentización de la economía china y sumado a la caída del precio del petróleo desde 2014, se esperaba un fuerte impacto en la balanza comercial entre ambos países, sin embargo, el saldo comercial fue positivo: 24.100 millones de dólares, manteniendo el superavit (Observatory of Economic Complexity Online).

Por último es pertinente destacar que aún cuando entre 2002-2012 se observó cierta movilidad hacia los sectores no petroleros, para la transformación estructural de la economía angoleña se requería de políticas efectivas que promoviesen una mayor eficiencia económica, el ascenso del sector privado y la diversificación de la economía. Es por ello que se diseñó la Estrategia Nacional de Desarrollo a largo plazo, denominada “Angola 2025”, la cual marcó el inicio de una etapa que se profundizó con el primer “Plan Nacional de Crecimiento 2013-2017”¹⁷ (“Plano Nacional de Desenvolvimento”- PND) con objetivos a mediano plazo.

La creación en el año 2003 de la Agencia Nacional de Inversión Privada (ANIP), con la función principal de desarrollar el sector no petrolero del país, daba cuenta de la intención de aprovechar el boom petrolero para canalizar esfuerzos y alcanzar la diversificación económica. También se creó el Programa de Inversiones Públicas (PIP), el cual se gestiona desde el Ministerio de Finanzas con el objetivo de hacer de la reconstrucción de la infraestructura una de las prioridades del gobierno nacional angoleño. De acuerdo con los datos ofrecidos por el informe anual sobre tendencias de inversiones de infraestructura, Angola destinó en 2017 sólo el 2.86% de su PBI a tal efecto.

Fue en este contexto que China ganó posición, y se convirtió en la mejor de las alternativas para los angoleños. En noviembre de 2003 firmaron un acuerdo marco entre el Ministerio de Comercio de China y el Ministerio de Finanzas de Angola (Executive Research Associates, 2009:81 en Corkin 2012:46) y fue en el marco de dicho acuerdo que se comenzó a observar la incipiente llegada de capitales chinos de la mano de empresas estatales.

3. China y su llegada a Angola: los “oil backed loans” y las obras de infraestructura en el área de transporte

Las relaciones entre China y Angola se remontan al siglo pasado, sin embargo, fue recién en 2002 que se firmó una “Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de

17- En el plan se apunta a alcanzar una estabilidad macroeconómica, la recuperación de las infraestructuras y el desarrollo del sector privado. Además, se pretende incrementar las inversiones, el empleo, la productividad y aumentar la competitividad de Angola en el contexto internacional. Sin dudas se trata de un enorme reto para el país africano.

Relaciones Diplomáticas entre la República Popular de China y la República de Angola", y fue a partir de allí que se produjo un fuerte impulso en la relación. Entre 2002 y 2017, se celebraron 25 encuentros entre altos funcionarios de China y Angola con objetivos concretos en torno a áreas de interés común. (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China Online).

Tal como se ha mencionado en párrafos anteriores, las IED de China en Angola comenzó con posterioridad al 2002, año en que finalizó la guerra civil y se inició el proceso de reconstrucción nacional. Tras la firma del Acuerdo Marco entre Ministerios en 2003, hubo tres momentos claves en el otorgamiento de préstamos por parte de China a Angola.

En el 2005 se realizó el primer préstamo por parte del Export-Import Bank de China (EXIM) por un monto de 2.000 millones de dólares. En 2007, se extendió otro préstamo equivalente a 2.500 millones, y en 2010 un último préstamo por 6.000 millones de dólares para la reconstrucción nacional. Los préstamos eran reembolsables a tres meses a tasa LIBOR¹⁸ más el 1.5%, durante diecisiete años, incluido un período de gracia de cinco años (Corkin 2012:46-47). Estos préstamos estaban respaldados en petróleo - *resources for infrastructure* -, es decir que el reembolso de los préstamos para el desarrollo de infraestructura se realizaba en o con recursos naturales (Weimer y Vines, 2012).

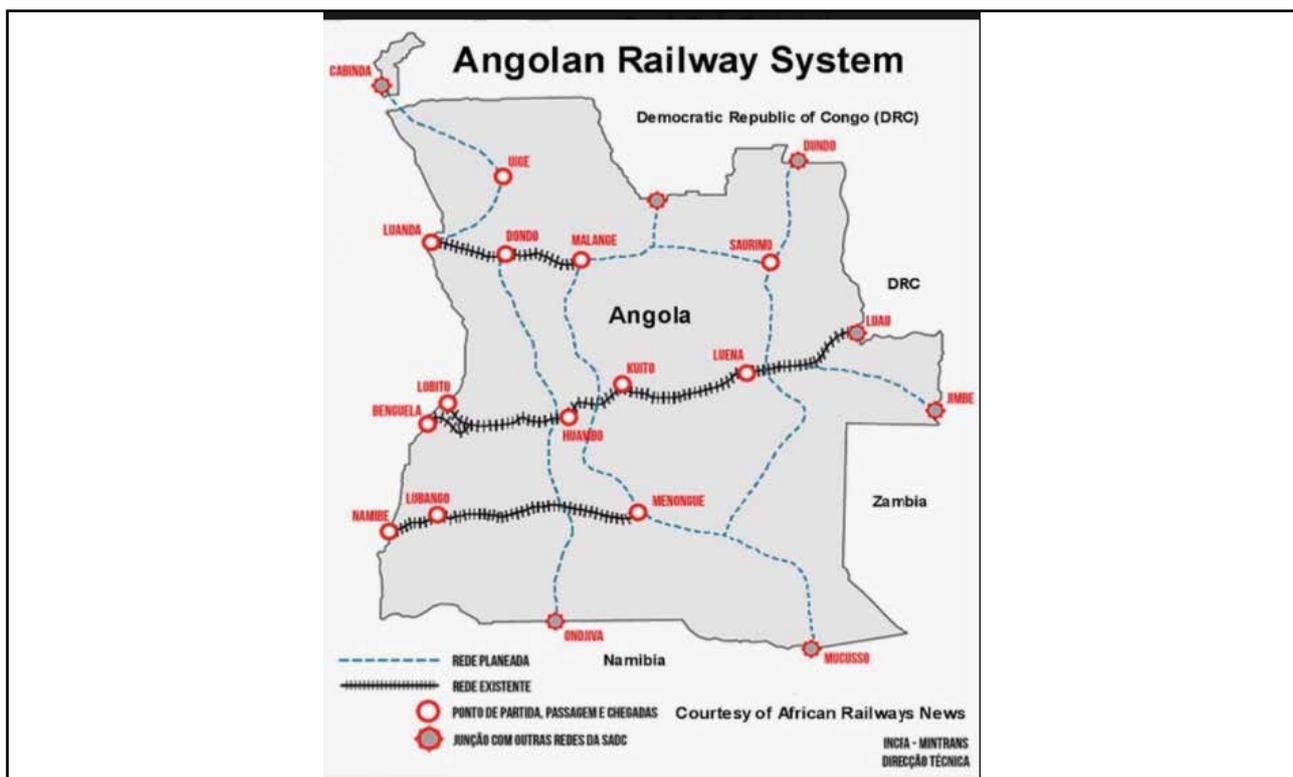
Entre las principales empresas chinas que se radicaron en Angola en el período bajo estudio se encuentran: SINOHYDRO, SINOMACH, SINOPEC, la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), China SONANGOL International Ltd., China Railway Construction Corporation, China Road & Bridge Corporation y CITIC Construction Co.Ltd subsidiaria de CITIC Group.

Es interesante destacar que antes de la entrada de las empresas chinas, el sector de la construcción de Angola estaba dominado por empresas como Teixeira Duarte, Mota Engil y Soares da Costa de Portugal, la empresa brasileña Oderbrecht y las sudafricanas de Grinaker LTA, Grupo 5 y Murray y Roberts. Sin embargo, a partir de la entrada del país asiático en el sector de la construcción, los intereses tradicionales de Portugal y Brasil en Angola fueron desplazados (Centre for Chinese Studies, 2006:16). El motivo de dicho desplazamiento está asociado principalmente a la modalidad ofrecida por China que lo habilitaba a endeudarse con la única garantía que podía ofrecer: sus recursos naturales. Para los chinos era más que suficiente y para Angola más que conveniente.

En resumen, entre 2002 y 2004 China se dedicó principalmente a comprar petróleo; a

18- La tasa LIBOR (London InterBank Offered Rate) es una tasa de referencia diaria basada en las tasas de interés a la cual los bancos ofrecen fondos no asegurados a otros bancos en el mercado monetario mayorista o mercado interbancario.

partir de 2004 comenzaron las IED en bloques petrolíferos en aguas profundas angoleñas en Joint Venture con SONANGOL (era una de las exigencias del Angola Mode), y luego llegaron las inversiones en infraestructura de transporte¹⁹. En el próximo apartado se analiza el caso de reconstrucción del ferrocarril del sur de Angola, “Caminhos de Ferro de Moçamedes” también conocido como la Línea de Moçamedes. Asimismo, vale aclarar que China estuvo involucrada con la modernización y reconstrucción de las otras dos líneas del país africano: la de Luanda y la de Benguela.



4. El caso del proyecto de reconstrucción Caminho de Ferro de Moçamedes

El entramado ferroviario de Angola tiene una longitud total de 2.730 kms y está conformado por tres líneas de ferrocarril, cuya existencia se remonta a la época colonial portuguesa. Actualmente el sistema ferroviario es público y se encuentra gestionado por el *Instituto Nacional dos Caminhos de Ferro de Angola* (I.N.C.F.A.), dependiente del ministerio de Transporte.

19- Tal como se aclaró en el trabajo dentro de la categoría transporte se incluyen: aeropuertos, puertos, ferrocarriles y carreteras (ICA, 2018). Para más información respecto de las IED de China en Angola asociada al petróleo ver Dussort, María Noel (2019) “Los modelos de vinculación externa en materia de seguridad energética implementados por las potencias emergentes. Los casos de Brasil, India y China en África Subsahariana durante el período 2003-2014” Rosario, Tesis Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Las tres líneas son:

- 1) *Línea de Luanda (Luanda a Malanje), con 479 km de extensión;*
- 2) *Línea de Benguela (Lobito-Benguela-Luau) de 1.344 km y;*
- 3) *Línea de Moçamedes (Namibe a Menongue) con 907 km de entramado ferroviario, incluyendo tres ramales a Cassinga Norte, Cassinga Sul y Chela-Chanja (ICEX, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Luanda 2018).*

En el presente apartado nos ocuparemos de la Línea de Moçamedes, también conocida como CFM (*Caminhos de Ferro de Moçamedes*), que comienza en el puerto de Namibe en el oeste hasta Menongue en el este, con una longitud total de 907 km. A lo largo de ella hay 56 estaciones, las cuales también estaban incluidas para su construcción o modernización en el paquete acordado con China. La elección de la CFM está basada, en el hecho de que se trata de la segunda línea férrea más extensa de Angola, y también tiene una gran capacidad de carga. Además, la obligatoriedad de la transportación de bloques de granito, mármol y combustibles exclusivamente por vía del Ferrocarril de Moçamedes (CFM) reemplazando el uso de carreteras, la convirtió en crucial para el transporte de mercancías a nivel nacional y con proyección internacional.

El contrato para el proyecto de reconstrucción ferroviaria de Moçamedes se firmó en 2006 entre el gobierno de Angola y la empresa China Hyway Group Limited²⁰, fue un proyecto EPC (engineering, procurement and construction) o llave en mano, que se completó en su totalidad en 2014. El costo total del proyecto alcanzó los 1.200 millones de dólares los cuales fueron otorgados a Angola por China en forma de crédito y fue ejecutado por el grupo China Hyway (Sapo Noticias, 2018).

Con respecto al proyecto de reconstrucción en sí mismo, tuvo una primera etapa de aproximadamente un año, para desminar la ruta²¹ y luego se avanzó en el reemplazo de la línea existente que unía la provincia de Namibe a través de Huila a Kuando-Kubango, y por último se construyeron nuevas estaciones y se compraron locomotoras modernas.

Para llevar adelante el proyecto, China envió en primera instancia 200 maquinarias pesadas a Huila para iniciar el proceso de rehabilitación. La apuesta por esta modernización por parte del gobierno angolés está asociada a la capacidad de transporte de

20- La empresa China Hyway Group Limited, con sede en Hong Kong. Para mayor información acerca de la empresa visitar <http://www.hyway-china.com/en/about-16-0-74.html>

21- Se sacaron alrededor de 10.000 minas antipersonales (CFM [Caminho de Ferro de Moçamedes]). (2015, 27 Agosto). Momentos de Reabilitação e Modernização do CFM-EP. Recuperado de : <https://www.facebook.com/654551907888192/videos/1072856066057772/> <- consultado el 04 de enero del 2020>

la línea, que es la segunda más extensa del país. Inicialmente se estimaba que luego de la rehabilitación podría transportar más de dos millones de pasajeros y 15 millones de toneladas de carga anual (Agência Angola Press, 2006). Además de pasajeros, el tipo de carga transportada es principalmente -aunque no exclusivamente- granito negro y combustibles, dado que en esta región de Angola se encuentra la mayor área de granito negro del mundo. Aquí, apareció otra empresa china: la Shun Tong (China) Logistics Co. Ltd., subsidiaria del Sky Eagle Group, para la logística del transporte de granito negro desde Chincungo (Quipungo) al puerto comercial de Namibe.

La CFM en 2014 tenía una frecuencia semanal para Namibe y contaba con un tren con seis vagones que solo tenían la función de transportar granito negro (Agência Angola Press, 2014). En el año 2016, el CFM ya transportaba 15.000 toneladas de carga y 1.000 pasajeros por mes entre las ciudades de Menongue, Lubango y Namibe. La compañía ferroviaria tenía 6 locomotoras, 166 vagones, 54 carruajes, 4 furgones y 1.449 trabajadores a lo largo de la línea de 860 km y todas sus estaciones (Embajada de la República de Angola, 2016). Es interesante destacar que para 2018, los gobiernos de Huila y de Namibe reafirmaron en Lubango la obligatoriedad de la transportación de bloques de granito, mármol y combustibles exclusivamente por vía del Ferrocarril de Moçâmedes (CFM) (Agência Angola Press, 2018). De este modo se presenta al ferrocarril como alternativa para evitar el deterioro de la infraestructura viaria, la cual se ve deteriorada por el transporte de dichos recursos.

Con respecto al material rodante, se debe considerar que se involucraron además de China, actores como India y Estados Unidos y Japón. India otorgó un crédito por 40 millones de dólares para la compra de 40 vagones de pasajeros y 20 máquinas de apoyo de rehabilitación ferroviaria en la región, las cuales habilitarían en un futuro la colocación de nuevas líneas ferroviarias en la ruta Namibe / Kuando Kubango (Maca-hub, 2014). En 2011, ya comenzadas las operaciones se adquirieron 9 nuevas locomotoras y 54 vagones de China, como parte del proceso de rehabilitación y modernización de la CFM. Estas adquisiciones fueron parte de un paquete de aproximadamente 200 millones de dólares que se había otorgado a los efectos de finalizar la sección Matala / Namibe (Agência Angola Press, 2011).

Por otra parte, la formación de recursos humanos es otro de los puntos a resaltar en este proyecto, dado que se ha explicitado en una cláusula contractual que forma parte del financiamiento otorgado por China. La recepción de un equipo técnico chino destinado a la supervisión de la rehabilitación de la línea ferroviaria de la sección Namibe / Matala, da cuenta de ello (Agência Angola Press online). Asimismo, y en este contexto en 2015, en el marco de la rehabilitación y modernización de la CFM se anunció la construcción de un centro de formación profesional con capacidad para 450 estudiantes que fue inaugurado en 2017 y los trabajos de construcción fueron realizados por la empresa *China Railway International Group*, generándose 150 empleos directos en la fase de ejecución y el compromiso de capacitación de los angoleños.

En el mes de abril de 2017, se inauguró en Sudáfrica la “Corporación de Desarrollo e Inversión de Infraestructura de Ultramar de China” (COIDIC²²), que funciona como la primera plataforma de China en el extranjero para el desarrollo en etapa temprana de proyectos de infraestructura, focalizándose en tres áreas prioritarias, a saber: energía, transportes y TICs. Los proyectos se evalúan sobre la viabilidad financiera, la contribución al PIB nacional y regional, los efectos sociales y ambientales y las implicancias para el empleo. El patrocinador y accionista principal de COIDIC fue el Fondo de Desarrollo de China y África (CADFund), un fondo de capital lanzado por el Banco de Desarrollo de China en junio de 2007. Hasta la fecha, CADFund ha comprometido más de 4000 millones en capital para 89 proyectos en 36 países de África, en áreas que incluyen infraestructura, manufactura, agricultura y energía. Otro ejemplo del involucramiento de China en proyectos angoleños fue la participación a través del Banco de Desarrollo de China en el PLANAGEO (Plan Nacional de Geología 2014-2020) con la financiación para construir el centro de formación, suministro e instalación de una base de datos. De la totalidad del costo del proyecto – 41,5 millones de dólares- China se haría cargo de 35,3 millones de dólares.

La presencia de china en África en general, y en Angola en particular implicó el regreso de viejos socios y la reactivación de sus lazos con el país africano. Ejemplo de ello fueron los acuerdos con la UE, las iniciativas de Japón y los nuevos desembolsos en materia de cooperación al desarrollo por parte de actores como Francia, Estados Unidos e India.

Reflexiones Finales

El último informe publicado por el ICA (2018) muestra que en materia de financiamiento para infraestructura en África se produjo un incremento del 24 % respecto al año 2017, y que por primera vez se alcanzaron los 100.800 millones de dólares. El sector líder es el de la energía con un 43,8%, y en segundo lugar con el 32,5% se encuentra el transporte. Lo interesante es que en materia de infraestructura de transporte, se observó un incremento en el financiamiento de un 5% -más alto que el promedio de 2015-2017- con casi 31.000 millones de dólares. Las inversiones de China alcanzaron los 25.700 millones de dólares en 2018, esto es el 32% más que en 2017. En consonancia, en el último Foro de la FOCAC en 2018, el presidente Xi Jinping anunció otro paquete de 60.000 millones de dólares de apoyo financiero a África. La distribu-

22- Los accionistas fundadores de COIDIC incluyen: el Fondo de Desarrollo China-África (CADFund), una subsidiaria del Banco de Desarrollo de China (CDB); China Gezhouba Group Overseas Investments Co. Ltd; Corporación de Construcción de Ingeniería Civil de China (CCECC); China Telecom Global Limited; Encuesta de Changjiang, Planificación, Diseño e Investigación Co., Ltd (CISPDR); Corporación de Ingeniería ENFI de China; y HCIG Energy Investment Co., Ltd. Con su capital de 500 millones de dólares, COIDIC es el fondo más grande del mundo al que se ha dirigido la preparación de proyectos en países de mercados emergentes (People’s Daily Online, 27 de abril de 2017).

ción del monto es la siguiente: 20.000 millones en líneas de crédito, 15.000 millones en subsidios, préstamos sin intereses y préstamos en condiciones favorables, y 10.000 millones para financiamiento de inversiones (Africanews, 2018; SOW 2018). Esto reafirma la idea de que, dentro de los planes de China está previsto un incremento sustancial de IED, créditos y préstamos para los países africanos, lo cual es absolutamente consistente con el megaproyecto interregional chino de la BRI²³.

Como se mencionó a lo largo del trabajo, Angola es uno de los países africanos con mayor relación con el gigante asiático. Ahora bien, para Angola hay cierta comodidad con esta relación con China, dado que cada proyecto que Angola se propone, China está primero en la fila para financiarlo. Esa comodidad se transforma en (in)comodidad cuando las cifras de la deuda angoleña se vienen incrementando año a año. Según los datos oficiales del Gobierno angoleño, entre 2013 y 2018 la deuda total de Angola con China pasó de 4.329 millones de dólares a 25.272 millones de dólares²⁴, equivalente a más del 60% de la deuda contraída externamente por el país.

En ese caso, este comportamiento chino ¿se está transformando en una versión renovada de la diplomacia del dólar norteamericana? De ser así, cabe preguntarse si ¿China está buscando consolidar su posición de hegemonía en el escenario internacional, a costa de un endeudamiento feroz que restringe los márgenes de maniobra de los países involucrados?

El principal temor está asociado a la idea de que la deuda pueda convertirse en un instrumento que debilite la soberanía nacional y abra la puerta a algún tipo de intervención: política, tecnológica, comercial o incluso una presencia militar china. Aun si China argumenta que es un temor infundado, la idea de un "Imperialismo de la Deuda" no deja de hacer ruido. Además, si consideramos el alto nivel de participación de China en el continente africano en múltiples dimensiones, nos invita a reflexionar sobre ¿cuál es el rol que efectivamente juega en África y en Angola? ¿coopera o constriñe?

No se puede someter a debate que el continente africano ocupa un lugar -aunque a priori modesto- dentro de la Gran Estrategia China. En los inicios se financiaron obras de infraestructura asociadas a la explotación de recursos naturales -petróleo y minerales principalmente- y se implementaron los *Oil backed Loans*. Luego se dirigió un gran flujo de IED hacia a aquellas obras de infraestructura asociadas a la movilización de recursos naturales. Ejemplo de ello han sido la reconstrucción de las rutas -Kifangondo-Caxito-Uige- Negagey Huambo-Ondjiva-, la reconstrucción de los ferrocarriles - líneas de Luanda, Benguela y Moçamedes-, la construcción y ampliación de puertos - Cabinda al norte, Luanda y Lobito en el centro, y Namibe al sur - y la reconstrucción

23- Para la participación de los países africanos en la iniciativa, el financiamiento del país asiático es condición sine qua non.

24- Para mayor información visitar: <http://www.embaajadadeangola.com/noticias/noticia-240518-5.html>

del aeropuerto de Luanda. Este segundo momento coincide con la *Going Out Policy* y la salida de las empresas chinas fronteras afuera.

En la proyección de la “*Rede Ferroviária Nacional Planeada*” para Angola establecida en 2011 por la *Direcção Técnica do Instituto Nacional dos Caminhos de Ferro de Angola dependiente del Ministerio dos Transportes*, están planificadas seis líneas ferroviarias adicionales que interconectan las ya existentes al interior del país, y líneas transfronterizas que conectan a Angola con los países limítrofes, a saber: República democrática del Congo, Zambia, Namibia²⁵. Esto nos invita a reflexionar acerca de la intencionalidad de China en la financiación de los proyectos ferroviarios de Angola, dado que los mismos, exceden los límites nacionales y apuntan a una proyección regional e internacional con la interconectividad como protagonista. Esto facilitaría el comercio de mercancías y dinamizaría la economía de la región al y al mismo tiempo mejorará la dinámica con puertos como el de Namibe y Cabinda, y aeropuertos como el de Luanda para mejorar la logística nacional e internacional.

En los últimos años se evidenció de acuerdo al ICA, un incremento en las IED asociadas a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs). Una nueva dimensión de la infraestructura en la que China está avanzando de la mano de sus empresas en los últimos años. Aun si el avance es modesto, es interesante dado que África es un terreno fértil para la cooptación de nuevas cuotas de mercado y de poder en el sistema internacional. Nada es casual si se considera la variable de la llamada “guerra fría digital” en la que China y Estados Unidos se disputan el liderazgo del ciberespacio y la dimensión tecnológica, que enmascaran la disputa por el liderazgo global y en la cual África es claramente un aliado a seducir y “conquistar”.

Referencias

- AFRICA NEWS (2018) “China promises \$60 bn aid to Africa as 2018 FOCAC summit opens”, 03 septiembre, disponible en: <https://www.africanews.com/2018/09/03/china-promises-60-bn-aid-to-africa-as-2018-focac-summit-opens/> <consultado el 3 de Agosto de 2019>.
- AGÊNCIA ANGOLA PRESS (2007), “Namibe: Modernização dos Caminhos de ferro de Moçamedes em destaque em 2007 na província” 27 de diciembre, disponible en: http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/economia/2007/11/52/Namibe-Modernizacao-dos-Caminhos-ferro-Mocamedes-destaque-2007-provincia,2cc27218-d19b-4374-8e0b-fbfd50bc7d43.html <consultado el 28 de julio de 2019>.

25- Para mayor remitirse al “Projecto de Reabilitação e Modernização dos Caminhos de Ferro de Angola”, donde pueden consultarse los kilómetros totales planeados en la red ferroviaria nacional del país africano: <https://web.archive.org/web/20140419031735/http://www.transportes.gv.ao/reabilitacao-da-rede-ferroviaria-nacional>

- AGÊNCIA ANGOLA PRESS (2011) "Ministro dos Transportes satisfeito com nível de execução de obras no CFM", 4 diciembre, disponible en: http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/transporte/2011/11/48/Ministro-dos-Transportes-satisfeito-com-nivel-execucao-obras-CFM,22596ad3-0135-471f-8f94-c79d3e0b69a1.html<consultado el 13 de julio de 2019>.
- AGÊNCIA ANGOLA PRESS (2014) "Huíla: CFM reinicia transporte de carga 10 anos depois" 29 de mayo, disponible en: http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/economia/2014/4/22/Huila-CFM-reinicia-transporte-carga-anos-depois,506e9b46-43ae-4737-aa43-b4b90716c8e7.html<consultado el 26 de agosto de 2019>.
- AGÊNCIA ANGOLA PRESS (2017)"Huíla: Caminho-de-ferro de Moçâmedes ganha centro de formação", 27 de abril, disponible en: https://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/economia/2017/6/30/Huila-Caminho-ferro-Mocamedes-ganha-centro-formacao,accd9a3e-89ba-4b11-81d3-57a5b3e604f7.html<consultado el 17 de agosto de 2019>.
- AGÊNCIA ANGOLA PRESS (2018) "Autoridades reafirmam transporte de granito por Ferrocarril", 6 de julio, disponible en: https://www.angop.ao/angola/es_es/noticias/economia/2018/6/27/Autoridades-reafirmam-transporte-granito-por-Ferrocarril,8b7c36f3-383f-4b34-ab14-8a5e133c1340.html<consultado el 12 de diciembre de 2019>.
- ALVES, A.C (2013) 'Chinese Economic Statecraft: A Comparative Study of China's Oil-backed Loans in Angola and Brazil', *Journal of Current Chinese Affairs*, 42.
- AXELROD R.; KEOHANE R. O. (1985) *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions World Politics*, Vol. 38, No. 1. October.
- BANCO NACIONAL DE ANGOLA (2020)Destino das Exportações de Petróleo Bruto 1998-2019, 3 de enero, disponible en: https://www.bna.ao/Conteudos/Artigos/lista_artigos_medias.aspx?idc=15419&idsc=15423&idl=1<consultado el 03 de febrero de 2020>.
- CENTRE FOR CHINESE STUDIES (2006), "China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors", Stellenbosch University, Sudáfrica,disponible en:<https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Knowledge/DFID/China's%20Interest%20and%20Activity%20in%20Africa's%20Infrastructure%20and%20Construction%20Sectors.pdf><consultado el 28 de agosto de 2019>.
- CORKIN, L. (2012) "Angolan Political elites`managent of Chinese credit lines" enChina and Angola marriage of convenience?Editado por Marcus Power y Ana Cristina Alves, Pambazuka Press, Ciudad del Cabo,Nairobi y Oxford.
- CROESE (2012) "One Million Houses? Angola's National Reconstruction" enChina and Angola marriage of convenience?Editado por Marcus Power y Ana Cristina Alves, Pambazuka Press, Ciudad del Cabo,Nairobi y Oxford.
- EMBAJADA DE LA REPUBLICA DE ANGOLA (2016) "Angola comercializa madera y granito" 8 de julio, disponible en: <http://www.embajadadeangola.com/noticias/noticia-080616-3.html><cosultado el 3 de enero de 2020>

- EXECUTIVE RESEARCH ASSOCIATES (2009) “China in Africa: a strategic overview” report prepared for the institute of Developing Economies, Japan External Trade organization.
- GIRADO G. Y BURGOS, M. (2015) “Veinte años de relaciones comerciales entre China y Argentina”, en Centro de Economía y Finanzas para el desarrollo de la Argentina –CEFIDAR–. Documento de Trabajo n°77, Buenos Aires.
- GIRADO, G.(2015) “Las empresas chinas en América Latina” (Z. L. Ríos, Ed.) en Estudios acerca de las relaciones entre China e Iberoamérica 2015.
- KABUNDA BADI, M. y BELLO I., (2011) “África: las luces y sombras de un continente prometedor”. Biblioteca Africana – Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- LA REPÚBLICA POPULAR CHINA (2006). China’s African Policy Paper, Beijing, disponible en: http://www.gov.cn/misc/2006-01/12/content_156490.htm
- LA REPÚBLICA POPULAR CHINA, (2015). China’s second Africa policy paper, Beijing: s.n.
- LECHINI G. (2013) “China en África: discurso seductor, intenciones dudosas” en Nueva Sociedad 246 Julio - Agosto 2013. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3957_1.pdf<consultado 26 de agosto de 2019>.
- LEE, Y. (2010) “Sinopec to Acquire Angolan Oil Assets”, en The Wall Street journal disponible en: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303429804575149714050757630><consultado el 17 de julio de 2019>.
- LEYTON SALAS, C. (2011) “Recursos Naturales Estratégicos (RNE) y `Seguridad Natural`” en Escenarios actuales CESIM, Año 16, N° 1.
- MACAHUB (2014) “Caminhos-de-ferro de Moçâmedes, Angola, recebem mais três locomotivas”, 29 septiembre, disponible en: <https://macahub.com.mo/pt/2014/09/29/mocamedes-railroad-angola-receives-three-more-locomotives/>< consultado el 23 de agosto de 2019>
- MACAHUB (2015) “Construtora China Hyway entrega linha de caminho-de-ferro de Moçâmedes, em Angola” 14 septiembre, disponible en: <https://macahub.com.mo/pt/2015/09/14/china-construction-hyway-delivers-mocamedes-railway-reconstruction-project-in-angola/><consultado el 02 de septiembre de 2019>
- MALAQUIAS, A. (2012) “China is Angola new Best Friend – for now” enChina and Angola marriage of convenience?Editado por Marcus Power y Ana Cristina Alves, Pambazuka Press, Ciudad del Cabo,Nairobi y Oxford.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPUBLICA POPULAR CHINA ONLINE, disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/fzs_663828/gjlb_663832/2914_663834/2916_663838/< consultado el 7 de Agosto de 2019>
- OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (ONLINE 2019) Perfil de Angola, disponible en: <https://oec.world/en/profile/country/ago/><consultado el 2 de septiembre de 2019>
- OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN

EUROPEA Y COOPERACIÓN (2019), Ficha País Angola, disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPaís/ANGOLA_FICHA%20PAÍS.pdf

- PEOPLE'S DAILY ONLINE (2017) "Official Inauguration of the African Headquarters for the China Overseas Infrastructure Development and Investment Corporation", 27 de abril, Johannesburgo , Sudáfrica, disponible en: <http://en.people.cn/n3/2017/0427/c90000-9208175.html><consultado el 28 julio de 2019>
- POWER, M., MOHAN, G., & TAN-MULLINS, M. (2012). "China's Resource Diplomacy in Africa: PoweringDevelopment?", Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137033666>
- RIOS, X. (2018) "¿África es cosa de China?", El País, 2 de septiembre, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/09/02/actualidad/1535902422_562662.html<consultado el 3 de agosto de 2019>
- ROLDÁN PÉREZ A.; CASTRO LARA A.S; PÉREZ RESTREPOC.A ;ECHAVARRÍA TORO P.; EVAN ELLIS R.(2016)"La presencia de China en América Latina: Comercio, inversión y cooperación económica". Editorial Medellín: KAS; Universidad EAFIT.
- SAPO NOTICIAS (2018) "Caminho de Ferro de Moçâmedes reforçou a sua capacidade de transporte de carga" 6 de abril, disponible en: <https://noticias.sapo.ao/economia/artigos/caminho-de-ferro-de-mocamedes-reforcou-a-sua-capacidade-de-transporte-de-carga><consultado el 3 de enero de 2020>
- SOW , M. (2018) "Figures of the week: Africa's changing debt structure", Brookings Institution Blog, disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/09/06/figures-of-the-week-chinese-investment-in-africa/><consultado el 23 de Agosto de 2019>
- STATISTICAL BULLETIN OF CHINA'S OUTWARD FOREIGN DIRECT INVESTMENT (2008) Ministry of Commerce of the People's Republic of China, National Bureau of Statistics, State Administration of Foreign Exchange.
- STATISTICAL BULLETIN OF CHINA'S OUTWARD FOREIGN DIRECT INVESTMENT (2017), Ministry of Commerce of The People's Republic Of China, National Bureau of Statistics, State Administration of Foreign Exchange.
- SUN, I. Y., JAYARAM, K., & KASSIRI, O. (2017). Dance of the Lions and Dragons: How are Africa and China engaging, and how will the partnership evolve? McKinsey & Company.
- TAYLOR I. (2006) "China and Africa: Engagement and Compromise London: Routledge.
- ----- (2009) "China's New Role in Africa", Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- ----- (2014) "Africa Rising? BRICS - Diversifying Dependency", Oxford: James Currey, 2014.
- THE INFRASTRUCTURE CONSORTIUM FOR AFRICA (2017)"The infrastructure financing trends in Africa" , Abidjan, Côte d'Ivoire : The Infrastructure Consortium for Africa; African Development Bank Group, disponible en: <https://www.icafrica.org/en/><consultado el 21 de agosto de 2019>.
- THE INFRASTRUCTURE CONSORTIUM FOR AFRICA (2018)"The infrastructure financing trends in

Africa" , Abidjan, Côte d'Ivoire: The Infrastructure Consortium for Africa; African Development Bank Group, disponible en: https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/IFT_2018/ICA_Infrastructure_Financing_in_Africa_Report_2018_En.pdf.

- US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, Angola Key Energy Statistics, disponible en: <https://www.eia.gov/beta/international/country.php?iso=AGO><consultado el 28 de agosto de 2019>.
- WEIMER AND VINES (2012) "China`s Angolan oil deals 2003-11" en China and Angola marriage of convenience? Editado por Marcus Power y Ana Cristina Alves, Pambazuka Press, Ciudad del Cabo, Nairobi y Oxford.
- YUAN SUN, I. (2017) "The next Factory of the World: how Chinese investment is reshaping Africa" Harvard Business Review Press, Boston, Massachusetts.

El desgaste político del ANC y sus implicancias para la imagen internacional de Sudáfrica

Clarisa Giaccaglia (CONICET - UNR)
Carla Morasso (UNR)

El desgaste político del ANC y sus implicancias para la imagen internacional de Sudáfrica

Clarisa Giaccaglia (CONICET - UNR)

Carla Morasso (UNR)

Introducción

El Congreso Nacional Africano (ANC) representa el movimiento de liberación más antiguo que se formó en el África negra. Con más de cien años de existencia, su permanencia representa un dato destacable en el marco de un continente con circunstancias sociopolíticas muy cambiantes y convulsas. La historia de este movimiento está ineludiblemente enlazada a la trayectoria política de uno de sus principales referentes, Nelson Mandela, en una lucha constante por una sociedad libre y democrática.

La caída del régimen del apartheid significó el tránsito del ANC desde un movimiento cívico, iniciado en 1911 a un partido político que logró convertirse en gobierno nacional a partir de 1994. La instauración de un sistema político democrático posibilitó el levantamiento de las sanciones que recaían sobre Sudáfrica propiciando su re inserción internacional, tanto a nivel de su participación en los organismos internacionales como en el ámbito de la economía mundial. En este contexto, Sudáfrica *“was the darling of the international community, for its negotiated (and some would say ‘miracle’) transition to an inclusive democracy, and the very active and positive role it began playing in global fora”* (Sidiropoulos, 2008:108). En efecto, Sudáfrica logró permanecer, durante la mayor parte de la post Guerra Fría, como el país africano con la mejor imagen positiva del continente.

Esta percepción estuvo, sin dudas, ligada a su principal figura política. Nelson Mandela se convirtió en símbolo y mito africano en torno a su lucha contra el yugo colonial, a una férrea defensa de los derechos humanos y a una activa participación en los organismos internacionales. Lo cierto es que su enorme influencia se mantuvo en todos los posteriores gobiernos sudafricanos.

El legado de Mandela se extendió hasta inicios del siglo XXI, con la proyección de una

imagen exterior de Sudáfrica como ejemplo para toda África. De igual manera, gran parte de la comunidad internacional, en particular los estados occidentales, consideraron que la nueva Sudáfrica estaba bien equipada para desempeñar un papel dinámico y dominante en el continente; promover la resolución de conflictos, el desarrollo económico y actuar como un abanderado de la democracia y los derechos humanos (Hamill, 2018).

El carisma político de Mandela, asociado a esta buena imagen internacional de Sudáfrica, fue usufructuado políticamente por el ANC en los siguientes años post-apartheid, lo cual permitió la permanencia de este partido político en el poder nacional hasta nuestros días. Tanto el gobierno de Thabo Mbeki (1999-2008) como el de Jacob Zuma (2009-2018) persistieron en una línea de política exterior que priorizó el multilateralismo africano y un fuerte activismo diplomático internacional –valiéndose del prestigio regional y global alcanzado por Sudáfrica– como medio para obtener modificaciones que favorecieran el desarrollo del continente africano y, por ende, sudafricano. Dicho camino se consolidó con la incorporación del país a BRICS, en 2011 durante el gobierno de Zuma, que buscó reafirmar la imagen de Sudáfrica como articulador del continente africano con el resto del mundo. Del mismo modo, la economía sudafricana, a inicios del siglo XXI gozó de muy buena salud confirmando su emergencia, al menos regional.

Sin embargo, la confluencia de bienestar económico y alto perfil internacional, comenzó, en estos últimos años, a manifestar una serie de resquebrajamiento. La situación económica doméstica, por un lado, se fue deteriorando hasta ingresar en 2017 a un cuadro recesivo nacional. El entorno social, por otra parte, sufrió significativos malestares, reflejados tanto en el descontento de las clases trabajadoras –en donde los incidentes de Marikana en 2012 aparecen como su principal manifestación pública– como en las protestas estudiantiles iniciadas en 2015, cuyas principales demandas apuntan a la búsqueda de medidas que puedan mitigar las persistentes desigualdades sociales. El escenario político, finalmente, se vio afectado por una aguda crisis desencadenada en torno a la figura de Jacob Zuma, quien fue vinculado a múltiples causas de corrupción política. Dicha situación generó tanto un descrédito del gobierno nacional como de su partido de origen, el ANC, cuyos principales miembros fueron quienes finalmente obligaron a Zuma a dimitir.

En este contexto el ANC, tras más de dos décadas en el ejercicio del poder, se ha visto sumergido en un proceso de claro desgaste político. Con una pesada agenda doméstica y un sistema internacional más adverso, el partido político dominante se enfrentó por primera vez en 2018 a la instancia electoral más difícil desde el fin del apartheid. Pero a pesar de estas vicisitudes, Cyril Ramaphosa logró en febrero de 2018 acceder al poder nacional con importantes metas por delante, tendientes a mitigar la erosión política que actualmente sufre el ANC y, por consiguiente, su país.

Muchos analistas creen que la administración de Zuma ha dilapidado el legado de Nelson Mandela, corrompiendo las instituciones y perdiendo el respeto de sus votantes. Por otra parte, los resultados de las elecciones nacionales de mayo de 2019 han demostrado significativas transformaciones en el escenario político electoral con un retroceso en la influencia de las lealtades tradicionales sobre el voto, lo que podría dar lugar a una nueva etapa política en la que los sudafricanos elijan a sus representantes de acuerdo a sus necesidades socioeconómicas antes que en función del otrora tradicional componente racial (Roberts, 2019).

En este contexto, cabe preguntarnos: ¿Se encuentra el ANC frente a un desgaste político irreparable? ¿Se trata, en realidad, de una nueva etapa política producto de una renovada composición sociopolítica nacional? ¿Qué consecuencias tiene la erosión que sufre el ANC para la imagen regional e internacional de Sudáfrica? ¿Se han producido modificaciones sustanciales en los propósitos de política exterior nacional?

Considerando que la política exterior es interméstica y que los factores domésticos son centrales al momento de explicar la proyección internacional de un país, en el presente capítulo nos proponemos analizar el rol del ANC en la actual política nacional sudafricana a fin de precisar las posibles implicancias del desgaste político que atraviesa dicho partido en las metas de política exterior del país y en la construcción de la imagen internacional de Sudáfrica.

Para ello, en primer lugar presentaremos brevemente la evolución histórica del ANC para luego, en el segundo apartado, abordar las principales tensiones políticas que lo atravesaron a partir de 1994 y señalar los principales hitos de los gobiernos de Mbeki y Zuma. En tercer lugar, nos ocuparemos de los cambios acontecidos en el mapa electoral sudafricano, en el cual el ANC ha perdido terreno frente a terceras propuestas partidarias. Teniendo en cuenta la pérdida de influencia del ANC en el electorado, en el cuarto punto analizamos tres problemáticas centrales que resquebrajan el legado y el discurso del ANC: la xenofobia y la defensa de los derechos humanos, las protestas de obreros y estudiantes y la profunda desigualdad social. Por último, nos centraremos en la incidencia que los resquebrajamientos del partido gobernante han tenido en la imagen internacional del país y señalaremos los principales desafíos a los cuales se enfrenta la política exterior del gobierno de Ramaphosa.

1. Los orígenes del ANC

La historia del ANC se remonta a principios del siglo XX, dos años después que la Corona británica formara la Unión Sudafricana, resultante de la unificación de las cuatro colonias británicas (el Cabo, Natal, Transvaal y Orange Free State). Su primer objetivo fue reclamar por la expoliación de las tierras a los habitantes negros. Para ello superó

las líneas tribales que desde antaño dividían a la población negra y actuó en pos de la africanidad.

Inicialmente el partido se denominó Congreso Nacional Nativo de Sudáfrica, pero en 1923 cambió su nombre al del actual Congreso Nacional Africano, el cual inició un importante accionar pacífico de desobediencia civil ante el avance de la estructura segregacionista blanca. En su seno, se fundó en 1944 la Liga de la Juventud del CNA la cual, en 1955, junto con sindicatos y organizaciones sociales, proclamaron la “Carta de la Libertad”, cuyos postulados se constituyeron, posteriormente, en la plataforma política del partido: democracia multirracial, igualdad de oportunidades y sufragio universal¹.

Mandela lideró el movimiento en el marco del recrudecimiento del apartheid aún luego de ser encarcelado en 1964². Dos hechos claves en este contexto fueron la matanza de Shaperville (1969) y la posterior prohibición de la ANC, junto con el Partido Comunista Sudafricano y el Congreso Panafricano, los cuales impulsaron la creación del brazo armado del ANC, el *Umkhonto we Sizwe* (Lanza de la Nación) y el pase a la clandestinidad, al exilio y al encarcelamiento de muchos de los líderes del partido.

En este punto el ANC comenzó a reconfigurarse en su estructura: mientras que numerosos miembros en el exilio se reorganizaron en Zambia (ex Rhodesia del Norte) bajo el mando de Oliver Tambo, otros continuaron la lucha en suelo sudafricano. Fueron estos militantes, de la llamada “generación perdida” quienes, luego de la represión sangrienta a las protestas estudiantiles de Soweto en 1976³, se reunieron en 1983 en el Frente Democrático Unido (UDF), que pasó a ser la cara legal del ANC y que agrupó, hasta el advenimiento de la democracia multirracial, a asociaciones, iglesias y sindicatos que no habían sido prohibidos.

2. El derrotero del ANC

Si bien los vínculos entre el UDF y el ANC en el exilio fueron constantes, con el fin del apartheid las diferencias se cristalizaron al momento de ejercer el poder. Es historia bien conocida que Mandela accedió a la presidencia con un alto prestigio. Madiba (como lo llamaban) dio además un ejemplo para todo el continente africano al osten-

1- El entonces presidente del ANC, Albert Luthuli, fue uno de los principales promotores de este documento. <https://www.facinghistory.org/confronting-apartheid/chapter-2/freedom-charter>

2- Nelson Mandela fue condenado a cadena perpetua por sabotaje y conspiración y estuvo preso hasta 1990.

3- El hecho conocido como la “Masacre de Soweto”, donde fueron asesinadas 700 personas, tuvo lugar en marco de las protestas de estudiantes y profesores negros por la desigualdad de trato en relación a los blancos y la promulgación de una ley que obligaba a estudiar afrikáner (el idioma de los sudafricanos blancos) en las escuelas negras.

tar su cargo presidencial por tan solo un mandato, siendo un modelo para el resto de los líderes de África, “donde era muy típico que tras las primeras esperanzas democratizadoras los presidentes se aferraran a sus poltronas y se volvieran autoritarios” (García Encina, 05/12/2013).

El dilema por dicha sucesión presidencial prontamente advino en el ANC entre dos posibles opciones: Mbeki y Ramaphosa. Este último había sido parte de la “generación perdida” y ganado gran prestigio como articulador del Sindicato Nacional de Mineros y negociador con el Partido Nacional durante la transición. Además, pertenecía a la minoritaria venda, etnia del Norte del país, lo cual podía evitar las discusiones por la cuestión de los balances entre las etnias mayoritarias, los zulúes y los xhosas. Este balance se presentaba necesario ante la preeminencia xhosa, de la cual provenían Mandela, Oliver Tambo y Walter Sisulu y ante las posibles maniobras del gobierno blanco para dividir a la mayoría negra (Cessou, 2018).

Sin embargo, Mbeki se impuso en el partido y Ramaphosa se concentró en la actividad privada, en la cual prosperó como hombre de negocios hasta convertirse en uno de los primeros millonarios de raza negra. Por su parte, Mbeki promovió como vicepresidente a Jacob Zuma, un ex jefe de inteligencia de la Lanza de la Nación que había estado encarcelado en Robben Island con Mandela confiando en que, de esa manera, eliminaba a otros candidatos que podrían hacerle mayor sombra.

Durante el primer gobierno de Mbeki, la puesta en marcha del *Black Economic Empowerment* (BEE)⁴ -sumándolo a la ya establecida política de *Affirmative Action*⁵ - buscó corregir los enormes desequilibrios en las rentas, los salarios y las categorías laborales de los sudafricanos. Para fines de su primer mandato, fue posible reconocer ciertos progresos que posibilitaron el surgimiento de una clase media de raza negra. El paso de los años, sin embargo, permitió detectar que la mayor parte de este nuevo estrato medio se concentró en emprendimientos pequeños y medianos (cuenta-propistas) mientras que la elite blanca siguió reteniendo el control económico en las grandes empresas.

De igual manera, el mayor aporte a la ampliación de la clase media sudafricana provino de la administración pública, como consecuencia de la implementación de las políticas gubernamentales anteriormente señaladas. Este contexto favoreció, además, la aparición de un sector que ascendió a las primeras posiciones de la clase gobernante

4- El Black Economic Empowerment (BEE) de 2003 fue un plan que buscaba un cambio sustancial en la composición racial, tanto de la posesión como del ámbito decisorio de las empresas privadas, nuevas y ya existentes. En este sentido, estipulaba un porcentaje de propiedad en manos de población negra en los sectores minero, financiero y otros rubros económicos básicos. Si bien este programa permitió vislumbrar ciertos avances, los cambios fueron moderados.

5- La política de Affirmative Action adoptada en 1998 durante el segundo mandato de Mandela, implicó una discriminación positiva en favor de los sectores que habían sufrido la segregación racial, priorizándolos en la contratación de personal para cubrir puestos de trabajo en el ámbito de las administraciones del Estado y de las grandes compañías, tanto públicas como privadas. De este modo, el gobierno buscó afrontar los altos niveles de desempleo que imperaban en el país.

o que, desde el ámbito privado, pudo beneficiarse a expensas de los favores estatales, dando origen a un minúsculo segmento social privilegiado de raza negra –al cual pertenece el ya mencionado Ramaphosa- que ha adquirido las mismas características y vicios que la clase blanca. Esta nueva situación añadió entonces a la tradicional desigualdad entre blancos y negros, la desigualdad entre negros (Divinzenso, 2003).

A inicios del segundo mandato, las discrepancias entre Mbeki y Zuma se volvieron irreversibles. Mbeki impulsó en 2005 denuncias de corrupción contra Zuma, quien fue finalmente destituido, luego de que uno de sus asesores financieros fuera condenado por recibir sobornos en el contexto de un contrato de compras de armas de 1999.

Pese a la salida de Zuma, las perspectivas de gobierno tampoco fueron buenas para Mbeki, quien en los últimos años de su presidencia sufrió una pérdida progresiva del apoyo interno a su gestión. La sociedad sudafricana le reprochó su mayor preocupación por los asuntos internacionales, ámbito en el que mantuvo un perfil significativamente positivo, antes que por los problemas domésticos (CIDOB, 01/03/2005), razón por la cual fue llamado el “Presidente de las Relaciones Exteriores”.

En este contexto, las masas desplazadas -para quienes los beneficios de la democracia multirracial aún no habían llegado- así como aquellos sectores para los cuales el ascenso social había sido frágil y efímero -producto de un devenir económico nacional errático y con crecientes muestras de dificultades post crisis financiera internacional de 2008- manifestaron crecientes reacciones de descontento social. Esta nueva clase, además, crecientemente participativa en las esferas políticas planteó fuertes demandas de mayor transparencia y democracia (Puhl, 2009).

No obstante, Zuma sobrevivió políticamente, condensando a su alrededor a la izquierda del partido que buscó atender las demandas de dichas masas. El ala izquierda del ANC congregó a los desencantados que clamaban por una distribución de la riqueza y por la creación de trabajo, apoyando a Zuma e iniciando un proceso de acusaciones contra Mbeki por participar en una supuesta conspiración política contra Zuma. Este episodio finalizó con el nombramiento de Zuma como presidente del CNA en diciembre 2007 y el pedido de dimisión del CNA a Mbeki en septiembre de 2008, quien fue reemplazado interinamente por el vicepresidente Kgalema Motlanthe⁶.

Considerando la tradición por la cual el presidente del ANC es votado posteriormente

6- En septiembre de 2008, el Comité Ejecutivo Nacional del ANC -liderado desde 2007 por Zuma- aprobó una resolución por la cual “revocó” al presidente Mbeki en su cargo acusándolo de haber instigado políticamente contra Zuma, con la incriminación de los cargos de corrupción debido a sus aspiraciones en la carrera a la presidencia de la República. Cabe aclarar que días antes, el Alto Tribunal de Pietermaritzburg, que llevaba la causa de corrupción contra Zuma, dictó la anulación del proceso por defectos de forma e insinuó que la persecución judicial del ex-vicepresidente tenía como instigador al Ejecutivo de la nación. Finalmente, esta crisis política culminó con la asunción de un gobierno de transición encabezado por Kgalema Motlanthe, desde el 25 de septiembre de 2008 hasta el 6 de mayo de 2009, fecha en la cual el pueblo de Sudáfrica eligió como presidente a Jacob Zuma (CIDOB, 2005 y 2011).

en la Asamblea Nacional como presidente de la nación⁷, en la elecciones generales de 2009 Zuma fue elegido para el ejercicio del poder ejecutivo nacional. La nueva administración dejó de lado las tareas vinculadas al establecimiento y consolidación de las estructuras democráticas internas (por considerarse un objetivo ya alcanzado) privilegiando aquellas iniciativas tendientes a encarar los importantes problemas sociales aún pendientes de resolución (Sidiropoulos, 2008: 107).

En los primeros años de Zuma, la economía sudafricana gozó de muy buena salud confirmando su emergencia al menos regional. La realización de la Copa Mundial de la FIFA en 2010, además, posibilitó el mejoramiento de la infraestructura del país así como un ascenso en los niveles de empleo nacional, que permitieron moderar los efectos sobre Sudáfrica de la crisis financiera internacional de 2008. Conforme pasaron los años, el bienestar económico comenzó a deteriorarse hasta desencadenar en una recesión económica a partir de 2017. Durante sus nueve años en el poder no sólo la crisis económica azotó fuertemente al país sino también una serie de escándalos políticos motivados por denuncias contra su persona, por delitos sexuales y por corrupción. Los más conocidos fueron la reforma de su residencia de campo Nkandla, para lo cual desvió fondos públicos, y el “Zuptagate”, donde se lo acusa de connivencia y tráfico de influencias que favorecieron a la familia Gupta para obtener contratos estatales⁸.

El torbellino de escándalos finalizó con la ajustada elección de Cyril Ramaphosa como presidente del ANC en diciembre de 2017⁹, la renuncia de Zuma en febrero de 2018, luego de nueve mociones de censura parlamentarias¹⁰, y la designación de Ramaphosa, primero como presidente interino y más tarde, en las elecciones generales de mayo de 2019, como presidente electo de Sudáfrica.

El gobierno de Ramaphosa ha tenido como principal propósito mitigar la erosión política sufrida por el ANC por medio de una estrategia que intenta revivir el “espíritu de Mandela” y, de ese modo, recuperar el prestigio sudafricano tanto a nivel interno como internacional.

El discurso central de Ramaphosa se basa en la lucha contra la corrupción y el retorno a los valores tradicionales del ANC para honrar la Carta de la Libertad. No obstante, su participación en los acontecimientos de Marikana –como se verá más adelante- y su

7- Desde 1990 el primer mandatario sudafricano es elegido por la Asamblea Nacional. Su mandato dura cinco años y puede ser reelegido por un período. Es un sistema parlamentario donde los gobiernos responden al poder legislativo, el cual tiene el poder de revocar al primer mandatario.

8- El “Zuptagate” agrupa a la familia y los aliados de Zuma, que operarían bajo la dirección de tres hermanos empresarios, los Gutpas, inmigrantes de la India (Bond, 06/03/2018).

9- En las elecciones del partido, Ramaphosa ganó por 179 votos frente a Nkosazana Dlamini Zuma, ex esposa del presidente, ex ministra de Relaciones Exteriores y ex presidente de la Unión Africana, quien representaba a la facción izquierda del partido.

10- La justicia sudafricana presentó más de 700 cargos de corrupción y lavado de dinero contra Zuma.

carrera como hombre de negocios íntimamente ligado con las grandes corporaciones, plantean interrogantes en un importante sector de la población.

Como partido hegemónico con más de 700 mil miembros, durante los últimos treinta años el ANC ha dirimido en su interior, , el enfrentamiento entre las diferentes facciones que luchan por el poder. Esto ha significado un importante desgaste y la emergencia de tensiones derivadas de actos de corrupción y cooptación de las estructuras del Estado.

En efecto, en la última década la corrupción ha sido uno de los elementos claves que explican el descreimiento y el alejamiento de los votantes del ANC y el motivo por el cual Ramaphosa lanzó su Estrategia Nacional Anticorrupción. Según el índice calculado por la ONG Transparency International, en 2018 el país detentaba el puesto 73 de los 140 medidos con un puntaje de 43 que está por encima del promedio regional de 32 (Transparency International, 2019), lo cual da cuenta de que la falta de *accountability* y la corrupción son endémicas, tanto en el sector privado como público (van Schalkwyk, 2017) y corroe las bases del ANC.

Tal como subraya Carbone (2016), a lo largo de los años, el consenso se ha ido quebrando en el seno del ANC y los cuestionamientos que emergieron en torno a Zuma y al partido, por los hechos de corrupción, contribuyeron a poner en jaque el capital de legitimidad construido en los años de Mandela. De este modo se observa, en tiempos recientes, la aparición y el fortalecimiento de terceros partidos que si bien, por ahora, no ponen en riesgo la hegemonía del ANC, la desafían en un contexto social donde se profundiza y extiende el descontento ante la situación de desigualdad aún imperante en la sociedad.

3. Un nuevo mapa de votantes: la renovada composición sociopolítica sudafricana

Luego de 25 años de democracia post apartheid, el sistema de partidos políticos sudafricano ha dejado su tradicional funcionamiento sobre la base de un partido hegemónico dando lugar al protagonismo de tres fuerzas políticas: el ANC, al cual se han sumado la Alianza Democrática (AD) y el partido de los Combatientes por la Libertad Económica (EFF, por sus siglas en inglés).

El ANC se ha convertido en un partido con profundas divisiones entre la mayoría de los negros de clase obrera y la pequeña clase dominante negra que se ha desarrollado en su interior producto de los cambios sociopolíticos generados en los últimos años, ya descritos anteriormente. En consecuencia, se han producido una serie de frecuentes fisuras aunque sin que ello derive, hasta ahora, en una ruptura decisiva del partido.

La Alianza Democrática (DA) era antiguamente el partido de los liberales blancos sudafricanos, pero ahora tiene, por primera vez a su frente, a un líder negro joven, Mmusi Maimane, quien forma parte de la gran empresa en Sudáfrica. El partido defiende algunas reformas limitadas en relación con la propiedad de la tierra, la reducción de la corrupción y el crimen -propuestas que el ANC defiende también-. La DA atrae a un pequeño grupo de hogares negros de clase media indignados con la corrupción del ANC. En las últimas elecciones presidenciales obtuvo el 20,77% de los votos (Roberts, 2019).

El partido de los Combatientes por la Libertad Económica (EFF) tiene sólo seis años de vida. Constituye un partido de izquierda fundado por Julius Malema tras ser expulsado de la ANC. Es la tercera fuerza política del país con el apoyo del 10,79% y más de 1.8 millones de votantes, en su gran mayoría jóvenes de raza negra. Los EFF defienden la nacionalización de la tierra sin compensación y el control del Estado, de las minas y del banco central. Ya tenía 25 escaños en el parlamento anterior y en las elecciones de 2019 lograron aumentar su representación con el respaldo de la juventud radical, obteniendo 44 escaños (Roberts, 2019).

Un dato importante a destacar refiere al hecho de que, hoy en día, el pueblo sudafricano vota más de acuerdo a sus necesidades e intereses que por el componente racial. Es decir, actualmente es más un tema de clase que de raza: “por supuesto, hay una gran mayoría de personas negras que votan por el ANC, pero hay una minoría de personas blancas que han votado por Ramaphosa” (Amorós, 13/05/2019). En efecto, muchos blancos han votado al ANC por su programa socialdemócrata y por sus políticas para abordar la pobreza, proporcionando a los más desfavorecidos una red de seguridad consistente en pensiones, viviendas y ayudas.

Sin embargo, el marco político en general está cambiando. Se verifica un retroceso en la influencia de las lealtades tradicionales sobre el voto, lo que podría dar forma a una nueva generación de políticos. Frente a ello, si Ramaphosa quiere gobernar para todos los sudafricanos, deberá llevar a cabo una profunda renovación de su partido.

La popularidad de Ramaphosa entre la comunidad blanca ha abierto la posibilidad de que su partido recupere el terreno perdido en las ciudades más ricas de Sudáfrica. Sin embargo, la postura del ANC respecto a la expropiación de tierras sin compensación –clave para apuntalar el apoyo de las bases tradicionales del partido- ha dinamitado una mayor movilización a su favor entre el voto blanco (Amorós, 13/05/2019).

El voto negro también se ha dividido poniendo de manifiesto nuevas dinámicas. Un número creciente de votantes sienten que el partido de Mandela ha traicionado su búsqueda del empoderamiento de los negros y se ha vuelto corrupto y nepotista. Este cambio de percepciones explicaría el hecho de que el ANC haya perdido cinco puntos respecto a las últimas generales de mayo de 2019, en las que firmó un 62,15% y

explicaría también el notable ascenso del EFF, con un discurso más populista y radical (Amorós, 13/05/19).

Entre estos “desencantados” se debe prestar especial atención a los jóvenes menores de 25 años, denominados generalmente *the born-free generation*. Estos jóvenes se diferencian de los “luchadores de la libertad” porque no experimentaron la crueldad del régimen del apartheid y descreen de la capacidad del gobierno del ANC para generar bienestar a la totalidad de la sociedad.

En un país donde la tasa de desempleo supera el 50% (Stats SA, 2919a), la generación de jóvenes de entre 14 y 25 es la más golpeada en lo que respecta al acceso al trabajo y a la educación, en particular a la educación terciaria o universitaria por los costos de las matrículas. En este ambiente de desilusión es que debe comprenderse la razón por la cual, de los 9 millones de ciudadanos que no se registraron para votar en las elecciones generales últimas, la mayoría sean personas menores a los 30 años (Parellada, 2019). Los jóvenes se han convertido en uno de los sectores más frustrados de la sociedad y un coto de caza para los partidos opositores.

4. El ANC hoy: desafíos y tensiones endógenas

Los postulados históricos del ANC encuentran puntos de contradicción con problemáticas que atraviesan a la sociedad sudafricana y que ponen en tela de juicio la coherencia entre el discurso y la acción del partido gobernante en puntos centrales de su plataforma política: derechos humanos y sociedad multirracial e igualdad y equidad social. Estas falencias en la praxis han generado una serie de protestas sociales que tienen a los trabajadores y a los estudiantes como sus principales actores.

4.1 Los Derechos Humanos: una encrucijada para el ANC

Desde el brote xenófobo de mayo de 2008, donde fueron asesinadas 67 personas, la problemática ha emergido en la sociedad sudafricana tensionando al ANC. Si bien los brotes han sido aislados, se han mantenido a lo largo del tiempo fogueados por discursos “afrofóbicos” en los cuales se culpa a los inmigrantes regionales por la pérdida de empleo de los nacionales y por incrementar las tasas de delito en el país.

La afrofobia implica una ruptura con las bases políticas e ideológicas del “país arcoíris” del ANC, pero también afecta su imagen regional, en tanto que repercute en la mirada de sus vecinos sobre el rol del liderazgo sudafricano. Por ejemplo, Lalbahadur (2019) señala cómo en Nigeria los hombres de negocios sudafricanos son etiquetados negativamente a causa de la xenofobia que han sufridos los nigerianos en Sudáfrica.

En este sentido, cabe señalar que durante los brotes xenofóbicos de 2015 el tema fue puesto en la agenda del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (UA) y que en Nigeria, Zimbabwe, Mozambique, Zambia, Etiopía, Kenia y Malawi se alzaron voces para expulsar o boicotear los negocios y bienes sudafricanos (Cilliers, 2017).

A la afrofobia se suma otra compleja situación de tensión entre el discurso del ANC hacia la región y la *realpolitik*: la postura que tuvo el gobierno de Zuma ante situaciones de violación de derechos humanos en terceros países, en particular en los casos de Zimbabwe y Sudán. En el primero, a partir de la administración de Mbeki el gobierno ha sido criticado por llevar adelante una “política de silencio” (*silent diplomacy*) en torno a la situación de abuso de los derechos humanos y fragilidad democrática durante el régimen de Robert Mugabe, histórico aliado del ANC durante el apartheid. Sudáfrica ha evadido las críticas abiertas contra Mugabe y hasta ha evitado activamente que la situación zimbabwense sea tratada en organismos regionales y globales, lo cual le ha costado una tormenta de críticas nacionales e internacionales.

En cuanto a Sudán, en el marco de la Cumbre de la UA de 2015 –presidida en ese momento por Zimbabwe- Omar Al-Bashir visitó la ciudad de Johannesburgo. Sobre el presidente sudanés pesaba un pedido de la Corte Penal Internacional por los crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra cometidos durante el conflicto de Darfur. El gobierno de Zuma no colaboró con la detención generando un repudio muy fuerte por parte de la sociedad civil. A partir de ese momento, el gobierno sudafricano endureció sus críticas a la CPI y realizó una presentación en 2016 para retirar al país de la misma. Sin embargo, la decisión fue revocada en 2017 luego de que el Tribunal Supremo del país considerara la decisión inconstitucional e inválida y obligara al gobierno a retirar la solicitud.

4.2 Protestas Sociales: de Sharperville a Marikana....de Soweto a los “fees must fall”

En 1960, una manifestación pacífica en contra de la ley de pases, que imponía rígidos controles sobre el desplazamiento de la población negra en todo el país, se trasladó hasta el centro de Sharpeville. La policía abrió fuego contra los manifestantes y cuando cesaron los disparos 69 personas habían fallecido. La noticia sobre lo sucedido en Sharpeville recorrió el mundo de igual manera que lo sucedido en 2012 en Marikana como un trágico *dejavú*.

Las huelgas en el sector minero sudafricano, central en la estructura económica del país, sacudieron el escenario político. Los episodios comenzaron por los pedidos de mejoras salariales en las minas de platino de Marikana, pertenecientes a la empresa Lonmin. Las protestas se iniciaron el 10 de agosto de 2012 mediante una huelga, reclamando mejores condiciones laborales y salariales. Dos días más tarde, se pro-

dujeron enfrentamientos entre manifestantes de distintos sindicatos (mineros y construcción), provocando el fallecimiento de 10 trabajadores. Posteriormente, el 16 de agosto de 2012, la policía reprimió a los manifestantes con municiones, dejando un saldo de 34 muertos y 78 heridos (Dussort, 2013).

Tiempo más tarde, una comisión de investigación encontró que la mayoría de los muertos había recibido disparos por la espalda. La misma comisión reveló que al iniciarse la huelga en Marikana, la empresa Lonmin había solicitado la intervención de Ramaphosa para tratar de controlar a los mineros, teniendo en cuenta que el ahora presidente había pertenecido al consejo de administración de la compañía. Cabe recordar que uno de los instrumentos preferidos de cooptación por parte del empresario ha sido invitar a los altos cuadros del CNA a formar parte del consejo de algún grupo corporativo (Nadal, 2018).

Las huelgas y manifestaciones sindicales continuaron de manera constante los siguientes años. En septiembre de 2017, la federación sindical sudafricana (COSATU) llevó adelante una huelga general en el marco del tramo final de la aguda crisis política que asolaba al presidente Zuma. Es importante recordar que los dirigentes de COSATU siempre habían respaldado lealmente los gobiernos del ANC, por lo que resultó sorprendente la posición adoptada por esta entidad al considerar que “el actual gobierno sudafricano está preso y hay una red de la élite depredadora que se dedica a saquear los recursos del Estado y a actividades corruptas. Hay que abordar inmediatamente esta peligrosa situación movilizándose en contra de esta élite y presionando en favor de procesos que desmantelen este esquema”. De este modo, COSATU apoyó abiertamente tanto el desplazamiento de Zuma como la candidatura de Ramaphosa (Kimber, 2017).

Por otra parte, las movilizaciones estudiantiles también se han replicado cada año desde la era Zuma. Los universitarios plantean que la desigualdad económica está expulsando alumnos negros de las universidades, dado los aumentos que han sufrido las matrículas y el encarecimiento de los alojamientos, en lo que se conoce como “la crisis estudiantil de la vivienda”. En efecto, la mitad de los jóvenes expresa no tener los recursos económicos necesarios para cubrir las cuotas de los establecimientos educativos (Stats SA, 2019b). Los inconvenientes, sin embargo, no son sólo económicos. Luego de 25 años desde el fin del apartheid, la aguda brecha social se afianza antes que nada en el sistema educativo. Casi todos los alumnos blancos superan los exámenes de reválida tras la escuela secundaria para entrar en la universidad pero sólo dos tercios de sus homólogos negros son capaces de hacerlo (Roberts, 2019).

En este contexto, el movimiento estudiantil “*fees must fall*” (“las cuotas deben bajar”) protagonizó el punto más álgido de estas protestas en el año 2015. Entre sus principales reivindicaciones, los estudiantes reclamaban un acceso gratuito a la educación superior y una “descolonización” de las currículas académicas. Dichas movilizaciones paralizaron las actividades universitarias. Los estudiantes que además marcharon al

Parlamento en Ciudad del Cabo, fueron reprimidos duramente. Esta imagen trajo a la memoria colectiva el levantamiento de Soweto de 1976, lo cual puso en tela de juicio el accionar del gobierno del ANC.

El acceso a la educación superior es uno de los grandes temas pendientes para el gobierno. Si bien los datos señalan que entre el año 2000 y el 2016 se duplicó el número de egresados de universidades públicas que llegó a 203.076, es importante recalcar que sólo el 33.8% de los jóvenes de entre 18 y 24 años asiste a instituciones educativas y que de esos porcentajes sólo el 11.6% lo hace en instituciones superiores (Stats SA, 2019b).

Mientras tanto, se observan reiteradas olas de protestas sociales en los grandes centros urbanos como Pretoria, Johannesburgo y Ciudad del Cabo, por la insuficiencia de servicios básicos, a pesar de que han sido muy importantes los programas de mejora de infraestructura de la ANC, sobre todo en lo que refiere al tendido eléctrico.

Las protestas se han multiplicado desde 2014 en los barrios más pobres por la escasez de agua potable y electricidad, llegando en algunos casos a situaciones de represión que costaron la vida de los manifestantes. En efecto, el acceso al agua potable es uno de los mayores problemas de cara al futuro para este país, no sólo por la necesidad de ampliar la infraestructura ante el crecimiento de las poblaciones urbanas, sino por las sequías que azotan a Sudáfrica que por su geografía es muy árida en extensas regiones. La situación de emergencia que se vivió en Ciudad del Cabo en enero de 2018, cuando la ciudad estuvo a punto de quedarse sin agua y se debió racionalizar su uso entre los ciudadanos, es un claro ejemplo de los desafíos pendientes.

4.3 Desigualdad socio-económica: la deuda histórica

En las bases de la xenofobia, la apatía juvenil y las protestas sociales no podemos encontrar sino otra cosa que la disconformidad por la desigualdad que impera en el país y que ha menoscabado los derechos económicos y sociales de los 56 millones de ciudadanos.

Sudáfrica tiene una tasa del 55,5 % de pobreza siendo el país más desigual del mundo medido en términos del coeficiente de Gini: 63 puntos (Banco Mundial, 2019). La pobreza es crónica y la clase media continúa siendo relativamente pequeña, lo cual demuestra que los programas redistributivos del ANC, entre los cuales sobresalieron los de vivienda y empleo, no alcanzaron a cubrir las expectativas de la mayoría.

Si bien ha disminuido la pobreza en comparación a 1994, sobre todo por el crecimien-

to de la economía que tuvo lugar hasta 2011, se ha profundizado la brecha entre ricos y pobres. Tampoco se generan la suficiente cantidad de puestos de trabajo (Banco Mundial, 2018). En efecto, se registran 8,3 millones de personas sin trabajo. El desempleo oficial fue del 27,1% en el cuarto trimestre de 2018. La tasa de desempleo es aún mayor entre los jóvenes, en torno al 54,7%. Es en este sentido que muchos señalan que la principal línea de fractura de la sociedad sudafricana dejó ser entre “blancos y negros” para pasar a ser una división entre “ricos y pobres”.

En tanto la economía sudafricana mostraba signos de crecimiento, como sucedió durante la primera década de este siglo, las promesas sobre la superación de la brecha entre ricos y pobres tenían alguna posibilidad de ser cumplidas. No obstante, si bien en el último quinquenio la economía continuó siendo la segunda mayor de la región, con un PBI estimado en 350 mil millones de dólares, y la más diversificada en términos de sectores, la caída de la actividad económica restringió aún más cualquier posibilidad de redistribución de los ingresos. En efecto, en los últimos años el crecimiento de su PBI ha descendido sistemáticamente, pasando de una tasa del 3.3 en 2011 a 0.8% en 2018 (Stats SA, 2019a) y el país entró en recesión en 2017, situación que no se daba desde 1990. Ante este panorama parece muy complejo que Ramaphosa sea capaz de revertir la desigualdad y la pobreza en el corto plazo.

5. ¿Una presencia internacional afectada?

En función de lo expresado, podemos señalar que en los últimos años Sudáfrica ha enfrentado serios problemas económicos, tensiones políticas y disrupciones sociales que abren dudas sobre su actual imagen internacional como poder emergente.

Frente a ello, la llegada del nuevo gobierno de Ramaphosa dispuso como principal meta, en materia de política exterior, restaurar la reputación internacional del país. Gran parte de esta tarea fue asignada a Lindiwe Sisulu, a quien Ramaphosa nombró Ministra de Relaciones Internacionales y Cooperación. Sisulu cuenta con una importante influencia política tanto por sus gestiones previas -como ex ministra de Defensa y ministra de Inteligencia- así como por ser una cercana aliada del presidente e hija de Walter Sisulu, uno de los líderes más venerados en la lucha contra el apartheid.

Sobre la base de un discurso que embandera su compromiso con la reactivación del idealismo de Mandela, Sisulu ha asegurado que *“We want South Africa to be once again a moral compass and a voice of reason in a world increasingly overcome? with*

11- El PBI creció un 2,9% de media entre 1994 y 2000 bajo Mandela, después de que el apartheid destruyese la economía del país. Y bajo los sucesores de Mandela, el crecimiento se aceleró a un promedio del 4,2% anual hasta la crisis financiera de 2008. Sin embargo, la economía se ha estancado desde entonces, registrando un crecimiento promedio del 1,6%.

selfish and narrow interests. We want to be the hope for all in times of despair". En función de estos objetivos, señaló que los fundamentos de la actual política exterior se basan en los derechos humanos, la paz, la igualdad, el fin de la opresión y el racismo y la erradicación de la pobreza" (DIRCO, 15/05/2018).

El nuevo gobierno también puso de manifiesto una visión crítica frente a las administraciones anteriores. Esta situación ha sido resaltada por el panel especial organizado por la ministra Sisulu, a comienzos de 2019, en el cual señaló que la política exterior desarrollada por Sudáfrica no ha alcanzado las expectativas post-apartheid:

"South Africa has not lived to its earlier promise. That the country has not sufficiently played the role it was expected to play, or should have played in engaging a number of international issues. There is a general observation that there have been missteps which have reversed earlier gains that the country registered. As a result, strategic opportunities were missed resulting in decline of South Africa's influence regionally, continentally and globally" (MIRCO, 2019: 4).

Ahora bien, la retórica de Ramaphosa y su entorno ha entrado en colisión con las posturas de funcionarios leales a Zuma, que aún permanecen en posiciones poderosas dentro del aparato estatal, al interior del ANC y en la comunidad política más amplia (Temin y Calland, 2018). En efecto, esta situación vuelve a poner al descubierto las tensiones presentes al interior del tradicional partido hegemónico, las cuales se plasman en dos grandes líneas de pensamiento para la política exterior, de cara a la próxima década del 2020.

Por un lado, se encuentra un sector que predominó durante los años de Zuma, el cual transformó la incorporación de Sudáfrica a BRICS en el principal pilar de política exterior. En dicho contexto, este grupo buscaba priorizar las relaciones con China y Rusia. Esta estrategia quedó reflejada en el informe *"A better Africa in a better and just world"* de 2015, el cual fue elaborado por miembros prominentes del ANC, como el vicepresidente del partido Obed Bapela y la ex mujer de Zuma, Nkosazana Dlamini-Zuma. El informe, que estaba llamado a establecer los parámetros de actuación en política exterior hasta 2020, señalaba como objetivos prioritarios del ANC para Sudáfrica: "en el plano económico, un acercamiento a China y, en el político, salir del ámbito de influencia norteamericano y tomar la mano de Rusia" (ANC, 2015 en Soto Gómez, 2017). En efecto, China es el país con el que Sudáfrica realiza más intercambios comerciales, valorados en 6.800 millones de dólares. En cuanto a Estados Unidos, el informe realizaba fuertes críticas a la política exterior norteamericana advirtiendo que:

"The US does not appreciate the resurgence of China and Russia as do-

minant factors in the arena of international power relations. It has instead declared a cold war against these two emerging world powers... Whatever genuine concerns may exist within the Russian population and populations of former Soviet Union, there is a clear plot to exploit this in order to contain the rise of Russia globally. It is an encirclement strategy that seeks to isolate Russia in the manner that is being attempted on China as well..." (ANC, 2015).

Varios analistas advierten que, durante los años de Zuma, la plataforma del partido incluía pocas referencias explícitas a los derechos humanos tradicionales, características del lenguaje empleado por otros miembros de BRICS como China o Rusia (Temin y Calland, 2018). Siguiendo esta misma línea de pensamiento, Hamill (2019) señala que Thabo Mbeki y Jacob Zuma, optaron por practicar la "realpolitik africana", apoyando a los gobiernos por encima de sus pueblos. Estos compromisos anulaban cualquier preocupación por los derechos humanos, lo cual pudo observarse en la falta de voluntad para confrontar a gobiernos autoritarios y abusadores de derechos en Sudán y Zimbabwe, pero también más allá del continente africano, en Myanmar, China, Rusia y Corea del Norte.

Frente a estas posiciones políticas, es posible identificar un segundo grupo que, en torno a la figura de Ramaphosa y también desde ciertos centros académicos, buscan retornar a una "agenda occidental". En este sentido, consideran que Sudáfrica debe volver a enfocarse en la búsqueda de un orden internacional basado en reglas y en la defensa del multilateralismo y la democracia, principios que tradicionalmente constituyeron el corazón del ANC. De igual manera, abogan por propiciar alianzas con "likeminded countries", es decir, potencias occidentales, teniendo en cuenta además la necesidad de atraer inversiones extranjeras que permitan afrontar los serios problemas domésticos vinculados sobre todo al empleo (Temin y Calland, 2018).

Ahora bien, las diferencias discursivas identificadas entre estas dos corrientes parecen no haberse trasladado al ámbito del quehacer político. De hecho, ya a los pocos meses de gestión del actual gobierno, se comenzó a evidenciar una desconexión entre la retórica y la praxis. Teniendo en cuenta que Ramaphosa no había sido parte de la dirección del ANC en el exilio -y que por ende no había hecho uso de esta hospitalidad- se supuso que el mandatario sería menos proclive a apoyar gobiernos africanos autocráticos. No obstante, el estrecho margen de votos que implicó su victoria así como el predominio de enfoques antioccidentales en el ANC, han restringido su capacidad para reorientar la política exterior (Hamill, 2019).

Varios sucesos dan muestra de esta situación. Desde principios de 2019, Sudáfrica ocupa un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por lo que sus decisiones de política internacional adquieren mayor visibilidad mundial. Pese al discurso, sus posiciones no se han diferenciado de sus predecesores. En rela-

ción a su ámbito de influencia regional, resulta controvertido el enfoque sudafricano sobre República Democrática del Congo. En dicha nación, las elecciones nacionales generaron, en enero de 2019, fuertes cuestionamientos bajo sospechas de fraude electoral a partir de un posible arreglo entre el presidente saliente, Joseph Kabila y el candidato Félix Tshisekedi, quien fue declarado el vencedor de la contienda. Las dudosas elecciones dieron lugar a un comunicado de prensa por parte del Consejo de Seguridad criticando el procedimiento electoral. No obstante, el gobierno sudafricano respaldó las posiciones de Rusia y China oponiéndose a las críticas presentadas por Estados Unidos y Francia. Es importante destacar que tanto la UA como la SADC también plantearon “serias dudas” y se abstuvieron inicialmente de respaldar este resultado¹². En términos de Hamill (2019), “en este caso, Ramaphosa fue probablemente dominado por la facción Zuma dentro del ANC, que generó intereses económicos en la República Democrática del Congo bajo el gobierno de Kabila”.

Fuera del ámbito africano, las decisiones fueron similares. En julio de 2018, Sudáfrica se unió a China y Rusia para votar en contra de una propuesta de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas para fortalecer mecanismos de vigilancia. De igual manera, en la sesión de septiembre de 2018 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Sudáfrica se abstuvo de votar una resolución para extender una investigación internacional sobre violaciones de derechos humanos en Yemen por parte de la coalición liderada por Arabia Saudita.

En suma, “la proyección externa de los valores constitucionales de Sudáfrica no parece ser una prioridad, excepto cuando los riesgos son bajos y los costos mínimos” (Hamill, 2019). Es más probable que Sudáfrica defienda los valores en los estados distantes y en los que tiene pocos intereses comerciales de los que preocuparse. Esto fue evidente en sus críticas a Myanmar sobre el tratamiento de los rohingya. Amerita nota al pie

Por lo tanto, una ruptura decisiva con la línea de política exterior desarrollada bajo Mbeki y Zuma, particularmente en África, parece poco probable. Las limitaciones nacionales y regionales, así como las prioridades económicas, prevalecerán con mayor frecuencia.

Finalmente entonces, cabe volver a preguntarnos sobre posibles consecuencias de este cambio de gobierno y sus intrínsecas tensiones internas en la imagen mundial de la nación arco iris. Los estudios realizados indican que, en el plano internacional, la imagen sudafricana parece aún no haberse resentido. Según el Índice de Presencia Global del Instituto El Cano, que estima la presencia militar, económica y blanda de un Estado a nivel mundial, Sudáfrica mantuvo su presencia desde 2010. En 2018, ocupa-

12- Cabe aclarar que, una vez que el tribunal constitucional de la República Democrática del Congo confirmó el resultado el 20 de enero, tanto la UA como la SADC reconocieron la victoria de Tshisekedi.

ba el puesto 29 con un índice de 89.3, siendo el único país africano entre los treinta primeros (El Cano, 2019).

Estas apreciaciones son refrendadas por el *Good Country Index*¹³ (2019) el cual sitúa actualmente a Sudáfrica en el puesto 47 sobre 153 países, tomando en consideración 35 parámetros aportados por Naciones Unidas y otros organismos internacionales acerca de siete conceptos distintos: ciencia y tecnología, cultura, paz y seguridad, orden mundial, planeta y clima, prosperidad e igualdad, salud y bienestar. Según este indicador, Sudáfrica se coloca nuevamente en la primera posición considerando sólo los restantes estados africanos.

Es decir, a pesar de las críticas al debilitamiento del estatus del país en la última década, como consecuencia de sonados escándalos de corrupción, acusaciones de captura del Estado y luchas políticas internas, los índices siguen situando a Sudáfrica cómodamente por delante de sus contrapartes continentales manteniendo una destacada imagen externa.

Consideraciones finales

El ANC enfrenta desafíos severos que ponen en jaque su continuidad como partido hegemónico. Las elecciones de los últimos años han demostrado que está perdiendo el consenso de la sociedad ante el malestar de la gran mayoría excluida de los progresos económicos post-apartheid y de los escándalos de corrupción.

Pero esto no debe implicar necesariamente que el ANC verá su ocaso. Hasta el momento ha encontrado, dentro de su propia dinámica política, la capacidad de regenerarse y conciliar las luchas de fuerza entre sus propias facciones. En este sentido, Ramaphosa se encuentra con la difícil tarea de restablecer la cohesión partidaria y limpiar las manchas de corrupción, motivo por el cual en el Manifiesto 2019 del ANC proclamó la consigna “fuerza en la unidad”, proponiendo al partido como el único actor político con capacidad para liderar el retorno a una Sudáfrica próspera y con cohesión social.

Ahora bien, es importante comprender que el proceso de desgaste político sufrido por la ANC no puede ser explicado teniendo en cuenta únicamente factores intrapartidarios. Los cambios responden también a un nuevo mapa de votantes que ha provocado modificaciones en la composición sociopolítica sudafricana. En este contexto, el tránsito desde problemáticas raciales a problemáticas socioeconómicas constituye

13- The Good Country Index es una iniciativa del politólogo británico Simon Anholt, promotor desde el 2005 del término nation branding, que hace referencia a la imagen que un país proyecta a escala internacional.

su principal manifestación. Dichas dificultades, ancladas fundamentalmente en cuestiones de “clase”, se cristalizaron en las frecuentes protestas sindicales y estudiantiles. Llevar nuevas esperanzas y generar oportunidades educativas y laborales, especialmente entre los jóvenes, sigue siendo una de las deudas fundamentales de los gobiernos post-apartheid.

En materia de política exterior, desde el inicio del gobierno de Ramaphosa, Sudáfrica ha continuado actuando en el plano global como la voz de África y ha procurado mantener una fuerte presencia en los organismos regionales y globales. Tal como señala Lechini (2016), la política exterior del ANC ha sido consistente en consolidar la Agenda Africana, en profundizar la cooperación Sur-Sur y en fortalecer la participación sudafricana en el sistema de gobernanza global. Como ejemplo de ello basta tomar algunos hechos ocurridos desde 2018, tales como la organización de la cumbre de mandatarios de BRICS, la presidencia de SADC, haber sido nombrado miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2019-2020 y tomar la presidencia de la Unión Africana en 2020.

Es decir, se continuó manteniendo la línea rectora de la política exterior que procura que Sudáfrica sea ampliamente referenciada como un poder regional capaz de utilizar su *soft power* para incrementar su estatus global, a pesar de que su influencia en la región se ha visto nublada por los incidentes xenofóbicos y por las inconsistencias en el liderazgo continental (Ogunnubi y Amao, 2016). Del mismo modo, se ha visto desdibujado por las críticas por defender sus intereses nacionales por sobre los regionales, en un marco de solidaridad que le sirve para obtener mayores cuotas de poder y autonomía en el plano global (Lechini, 2016).

Pese a los esfuerzos retóricos para diferenciarse de sus predecesores, la política exterior que está delineando Ramaphosa se ha presentado en clave de interés nacional por lo cual, más allá de retomar en el discurso los ideales del ANC y el “*Africa Renaissance*” de Mbeki, propone avanzar en la integración al mundo a través de la “diplomacia económica” definida como “*a nation’s promotion of its economic fortunes, interests and needs in the global environment*” (MIRCO, 2019). Su primera prioridad es reconstruir la economía doméstica, y ofrecer empleos y mejores salarios a los ciudadanos más necesitados de su país; esos imperativos no siempre se adaptan a la búsqueda de una política exterior ética.

Lo cierto es que las contradicciones se han vuelto insoslayables. Entre el pasado heroico del movimiento de liberación que logró superar el apartheid y su presente como un partido profundamente dividido, embarcado en luchas intestinas por espacios de poder y con altísimos niveles de corrupción. Entre una minúscula cúpula de clase negra enriquecida y grandes segmentos que permanecen excluidos. Entre una retórica exterior que se resiste a abandonar el idealismo de Madiba y un accionar que se aferra al pragmatismo a fin de salvaguardar su lugar en el ámbito mundial pero que,

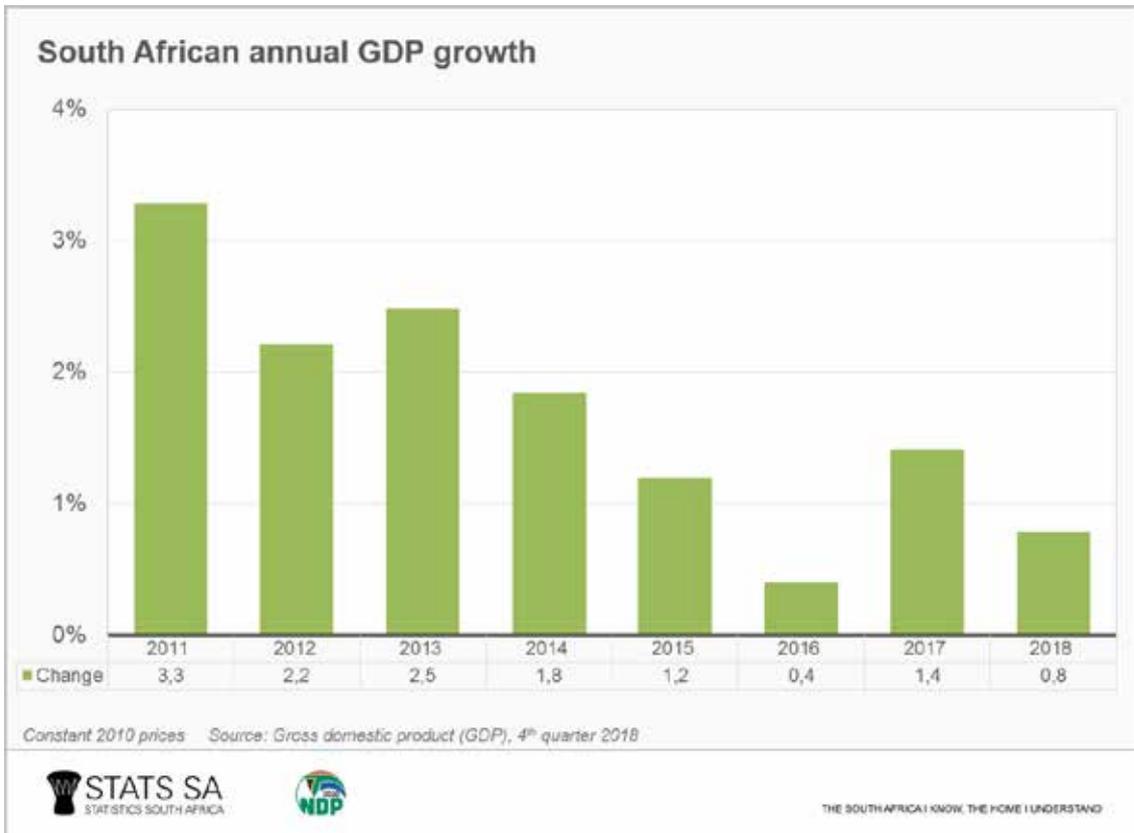
finalmente, no ha logrado superar las inequidades e injusticias del pasado.

Referencias

- ANC (2015), “A better Africa in a better and just world”, Consejo Nacional General, <http://www.anc.org.za/docs/discus/2015/relationsz.pdf>.
- AMOROS, A. (13/05/2019), “La economía y no la raza es ahora el factor clave para votar en Sudáfrica”, en ABC internacional, corresponsal en Johannesburgo. https://www.abc.es/internacional/abci-economia-y-no-raza-ahora-factor-clave-para-votar-sudafrica-201905130348_noticia.html.
- BANCO MUNDIAL (2018), “Overcoming poverty and inequality in South Africa An Assessment of Drivers, Constraints and Opportunities”. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/530481521735906534/pdf/124521-REV-OUO-South-Africa-Poverty-and-Inequality-Assessment-Report-2018-FINAL-WEB.pdf>.
- BANCO MUNDIAL (2019), “Índice de Gini”. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- BEARAX, M. (2019), “‘The promises are empty’: South Africans vote, but the nation’s young people abstain in droves”, in The Washington Post, 8 May. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/africa/the-promises-are-empty-south-africans-vote-but-its-youth-abstain-in-droves/2019/05/08/407fc728-6b95-11e9-bbe7-1c798fb80536_story.html?noredirect=on&utm_term=.10b231823557
- BOND, P. (06/03/2018), “Sudáfrica: La emergencia del régimen ‘Ramazupta’”, revista Sin permiso, Barcelona. <http://www.sinpermiso.info/textos/sudafrica-la-emergencia-del-regimen-ramazupta>.
- CALLAND, R. y T., J. (2018), “Can South Africa Return to the Global Stage?”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington. <https://www.csis.org/analysis/can-south-africa-return-global-stage>.
- Carta de la Libertad (1955), Disponible en: Carta de la Libertad. <http://apartheidurjc.weebly.com/carta-de-la-libertad.html>
- CARBONE, G. (2016), “Big Shoes to Fill: the ANC and Zuma’s Leadership Deficit”, in CARBONE, G. (ed.), South Africa. The need for change, ISP, Milán.
- CESSOU, S. (2018), “Tormenta sobre Sudáfrica”, en Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur, N° 225, marzo.
- CIDOB (01/03/2005), “Biografías líderes políticos: Thabo Mbeki”, Barcelona. http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/africa/sudafrica/thabo_mbeki Fecha de consulta: mayo de 2010.
- CILLIERS, J. (2017), “Southern Africa Report N° 9”, Institute for Security Studies (ISS). Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3099375

- DIVINZENSO, M. (2003), “El Apartheid después del Apartheid. Consecuencias sociales de la segregación racial en la Sudáfrica actual”, Observatorio de Conflictos, Argentina. <http://www.nodo50.org/observatorio/apartheid2.htm> Fecha de consulta: agosto de 2010.
- DUSSORT, M. N. (2013), “¿Qué se esconde detrás del conflicto minero de Sudáfrica?”, en Anuario IRI 2013, Departamento África, UNLP. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario2013/Africa/dussort.pdf
- DIRCO (15/05/2018), Minister Sisulu delivers budget vote speech <http://www.dirco.gov.za/dircoenewsletter/specialflash327-16-05-2018.html>
- EL CANO (2019), Índice de Presencia Global, Sudáfrica. Disponible en: <https://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/country/iepg/global/ES,ZA/ZA/2018>
- GOOD COUNTRY INDEX (2019) <https://www.goodcountry.org/index/results>
- HAMILL, J. (2019), “The reality of South Africa’s foreign policy under Ramaphosa”, Analysis, International Institute for Strategic Studies (IISS), London.
- <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/02/south-africa-foreign-policy-ramaphosa>
- HAMILL, J. (2018), South Africa: Africa’s lost leader? South Africa’s Continental Role Since Apartheid. London: International Institute for Strategic Studies (IISS).
- KIMBER, C. (29/09/2017), “¿Qué hay detrás de la huelga general en Sudáfrica?”, Resumen Latinoamericano, San Sebastián, España.
- LALBAHADUR, A. (2019), “Xenophobia erodes South Africa’s leadership potential”, Daily Maverick, 24 May. Disponible en: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-05-24-xenophobia-erodes-south-africas-leadership-potential/>
- LECHINI, G. (2016), “Política exterior de Sudáfrica con especial referencia al gobierno de Zuma. Principios e intereses en la cooperación Sur-Sur con África”, en Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), 123, CERIR, enero-junio.
- MINISTRY INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (2019), “Media briefing on the Ministerial Panel Report. Foreign Policy review: a strategic reflection and critical appraisal of the orientation and implementation of South Africa’s foreign policy”, presented by Mr Aziz Pahad Chairperson of the review Panel, 17 April.
- NADAL, A. (26/09/2018), “Sudáfrica. De Sharpeville a Marikana”, diario La Jornada, México <https://www.jornada.com.mx/2018/09/26/opinion/026a1eco>
- OGUNNUBI, O. and AMAO OLUMUYIWA, B. (2016), “South Africa’s Emerging ‘Soft Power’ Influence in Africa and Its Impending Limitations: Will the Giant Be Able to Weather the Storm?”, African Security, 9:4. Disponible en: <https://www.otago.ac.nz/politics/otago626077.pdf>
- PARELLAD, G. (2019), “Sudáfrica celebra sus sextas elecciones en medio del descontento de los jóvenes”, El País, 8 de mayo. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/05/07/actualidad/1557255102_329432.html

- PUHL, J. (21/04/2009), "South Africa's 'Black Diamonds'. Soweto's Young Middle Class Left Cold by ANC", en Spiegel International. <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,620315,00>
- RAMAPHOSA, C. (2019), "Siyanqoba rally address", in Mail & Guardian, 5 May. Disponible en: <https://mg.co.za/article/2019-05-05-read-it-in-full-cyril-ramaphosas-address-at-siyanqoba-rally>
- ROBERTS, M. (11/05/2019), "Sudáfrica: el sueño de Mandela se desvanece", en Revista Sin permiso, Barcelona.
- ROSSOUW, J. (2006), "Las trampas del post-apartheid", en Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur, N° 87, septiembre.
- SIDIROPOULOS, E. (2008), "South African foreign policy in the post-Mbeki period", in South African Journal of International Affairs, Johannesburg: South African Institute of International Affairs (SAIIA), 15:2.
- SOTO GOMEZ, J. (2017), "Sudáfrica: ¿un país a la deriva en el nuevo orden mundial?", Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE.es), Madrid.
- STATISTICS SOUTH AFRICA –Stats SA- (2019a), "Economy edges up by 0,8% in 2018". Disponible en: <http://www.statssa.gov.za/?p=11969>
- STATISTICS SOUTH AFRICA –Stats SA- (2019b), "More than half of youth have no money to pay for their tuition". Disponible en: <http://www.statssa.gov.za/?p=12040>
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2019), "Sub-saharan Africa: undemocratic regimes undermine anti-corruption efforts", 29 January. Disponible en: <https://www.transparency.org/news/feature/cpi2018-subsaharan-africa-regional-analysis>
- VAN SCHLKWYK, F. (2017). "Open data and the fight against corruption in South Africa", Transparency International. Disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/open_data_and_the_fight_against_corruption_in_south_africa



Evolución del PBI en Sudáfrica en el período 2011-2018
<http://www.statssa.gov.za/?p=11969>

Turquía en el siglo XXI: de la restauración al descenso como potencia re-emergente

Rubén Paredes Rodríguez (UNR)

Turquía en el siglo XXI: de la restauración al descenso como potencia re-emergente¹

Rubén Paredes Rodríguez (UNR)

Sin lugar a dudas, el siglo XXI ha sido testigo de profundos cambios en lo que respecta a la reconfiguración y el funcionamiento del Orden Internacional. A la pérdida relativa de poder norteamericano, la consolidación de un eje gravitacional centrado en Asia y la impugnación del orden liberal construido en la segunda posguerra se le adicionó, aunque de forma lenta y prolongada, el “ascenso del resto” (Zakaria, 2004). En otras palabras, se reconocía la difusión cada vez mayor del poder en todas sus dimensiones entre los actores que componen la estructura del sistema internacional con el ascenso de las denominadas potencias emergentes.

A pesar de los debates teóricos y a la falta de univocidad conceptual para denotar qué se entiende como tales, se han empleado determinados indicadores para dar cuenta de ello, como por ejemplo la estabilidad política –independientemente del tipo de régimen implementado y prescindiendo del respeto o no de los derechos humanos–, el modelo de desarrollo y crecimiento económico sostenido en el tiempo, y el diseño e implementación de una política exterior activa pero fundamentalmente asertiva en el contexto regional e internacional. Por consiguiente, en ese ascenso, no sólo ha sido importante el reconocimiento de los demás actores internacionales, sino también de la “autopercepción” que los países incluidos bajo esa denominación buscaron proyectar de sí mismos.

En este sentido, cuando Goldman Sachs acuñó la sigla de los *BRICS* (Brasil, Rusia, India, China, y Sudáfrica), nunca pensó en la popularidad que ese selecto grupo de países ganaría en los círculos políticos, académicos e inclusive en los medios de comunicación internacionales. Pero dicho grupo no reflejaba la verdadera naturaleza de un sistema internacional en plena transformación. La performance alcanzada por otros países –de acuerdo con los indicadores antes mencionados– había permitido ampliar

1- Se agradece la participación del Lic. Luca Pace como asistente de investigación. El Lic. Pace es miembro investigador del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) y del Grupo de Estudios de Medio Oriente (GEMO) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

la membrecía, generando una gran sopa de letras cuando aparecieron los *Next Eleven*², los CIVETS³ o el recientemente bautizado MIKTA⁴ (Serbin, 2017). En todos estos grupos se ha incluido a la República de Turquía como una potencia sinónimo de “modelo” para la región, por detentar la décimo sexta posición en la economía mundial, la sexta como Estado miembro asociado a la Unión Europea y por poseer el segundo ejército más numeroso dentro de la OTAN.

Dada su privilegiada ubicación geográfica transcontinental –gracias al control del estrecho del Bósforo y los Dardanelos que separa el 3% de su territorio europeo del resto situado en la península de Anatolia en el continente asiático–, el peso de la historia –por haber sido un gran imperio que rivalizó y cooperó de manera alternada con Occidente– y por poseer una identidad única, Turquía ha ingresado al selecto concierto de las potencias emergentes.

Entre las razones que llevan a identificarla en ese lugar se halla la singularidad del “milagro turco”, el cual se basa en una tríada que combina economía de mercado, democracia e Islam –y al cual Occidente no dudó en apoyar– que devino en un modelo de estabilidad regional. Sin embargo, al igual que lo que sucedió en el resto de las potencias emergentes, las condiciones favorables de la primera década del siglo XXI se han revertido en la segunda década.⁵ En tal sentido, el objetivo del presente capítulo es analizar el rol de Turquía teniendo en cuenta los condicionantes endógenos –en las dimensiones políticas y económicas– y exógenos que posibilitaron plantear su “re-emergencia” como potencia en el sistema internacional pero también su descenso, coincidiendo ambos momentos con la primera y segunda década del nuevo milenio.

1. La restauración de Turquía como potencia re-emergente

En 2002 se inauguró una nueva era en la vida política institucional de Turquía cuando

2- El grupo los Next Eleven se encuentra integrado por quienes serán las próximas potencias emergentes del siglo XXI: Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Corea del Sur, Nigeria, Pakistán, Vietnam, Turquía y Filipinas.

3- The Economist Intelligence Unit bautizó con esta nueva la sigla –aunque por cierto con menor marketing– al grupo integrado por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Singapur.

4- El MIKTA lo integran México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia.

5- En la segunda década del siglo XXI, los factores que permitieron renombrar a los países como potencias emergentes están sometidos a prueba en la dimensión económica, lo cual ya ha impactado en algunos en la situación política interna como en las acciones de política exterior. Por ejemplo China se encuentra atravesando una ralentización de su crecimiento económico, con una menor demanda de commodities al mundo -con el consabido impacto en los precios internacionales- sumada la guerra comercial con Estados Unidos. Rusia, es otro ejemplo de cómo la crisis particularmente con Ucrania ahondó los problemas económicos –sumado al bloqueo– poniendo al desnudo la dependencia de las exportaciones de crudo y gas a los precios internacionales bajos. Brasil, el gigante latinoamericano que en la primera década del siglo XXI se presentaba como una potencia, no sólo atravesó un ajuste económico ortodoxo -con un fuerte malestar social-sino también una crisis política y un giro a la derecha de su gobierno.

el partido islámico de la Justicia y el Desarrollo (AKP) llegó por primera vez al poder de la mano de Recep Tayyip Erdoğan, el entonces Primer Ministro y actualmente hombre fuerte y Presidente de la República. Con el cambio de siglo quedaba atrás una etapa signada por los golpes de estado y el trauma de la profunda crisis económica de 2000 y 2001, y se buscó a implementar un modelo que combinó los intereses estratégicos nacionales con la visión de proyectar el país al mundo. Desde ese momento ha coincidido, precisamente, lo que el gobierno ha denominado oficialmente la “restauración” de Turquía con las proyecciones de potencia “re-emergente” en el sistema internacional.⁶

Por un lado, la “restauración” hace alusión a la necesidad de devolver a Turquía el status perdido, sabiendo captar el “espíritu de los tiempos” con el fin de hacer frente a los desafíos de un sistema global en transformación. Si bien no ha sido la primera restauración a lo largo de su historia, se considera que esta última le ha devuelto su lugar en el mundo, al combinar en el país una nueva identidad con una “democracia fuerte, una economía dinámica y una política exterior activa” (Davutoglu, 2014).

Estos tres elementos coinciden con los indicadores mencionados ut supra, adquiriendo además un significado específico de acuerdo con la autopercepción oficial que durante la primera década de gobierno del AKP planteó en el poder. Turquía re-emergía de un pasado imperial sin pretensiones territoriales en consonancia al nuevo contexto internacional y era llamada a desempeñar el rol de potencia regional e internacional.

La “democracia fuerte” tenía que dejar atrás el estigma de que un partido religioso moderado no podía devenir en gobierno bajo los parámetros de una república laica, tal cual había sido fundada en 1923 por el “Padre de la Patria”, Kemal Atatürk. La democracia debía construirse sobre la base de un sistema multipartidista, recuperando la “dignidad” y “legitimidad” del gobierno con el voto de todos los ciudadanos, al exaltar como el principal valor y baluarte las libertades –políticas y civiles–, el respeto a la división de poderes y la presencia de instituciones fuertes al margen de toda influencia de la corporación militar. La base filosófica para el sistema democrático era la recuperación del ciudadano, asegurándole la libertad de pensar, hacer y decir sin ninguna prohibición. Así Turquía se comprometía a *“will maintain its position of being a state that contends with every kind of prohibition that restricts the free will of humans”* (Davutoglu, 2014:9). La base moral de la democracia debía descansar en la transparencia y contrapesos necesarios para evitar los excesos y la corrupción, para lo cual se hacía necesaria una refundación institucional.

6- En la cosmogonía turca, desde la época imperial otomana hasta la actualidad, han existido 4 restauraciones: la primera ha sido Tanzimat –coincidiendo con la incorporación del legado ideológico de la Revolución Francesa recién en 1839; la segunda se ha producido con la instauración de la República luego de la Primera Guerra Mundial; la tercera con la adopción del sistema parlamentario en la década del 50; y la cuarta y última, con la implementación de un verdadero sistema multipartidista que permitió al AKP llegar al poder en 2002.

El resultado ha sido la estabilidad política que se tradujo en la permanencia del AKP en el gobierno con 16 elecciones consecutivas ganadas en cada uno de los niveles de gobierno durante 17 años, demostrando que los valores democráticos eran compatibles con la herencia islámica—hasta entonces relegada. Sin embargo, con el tiempo las críticas aparecieron a la hora de describir el nuevo sistema político, porque era percibido como un gobierno de “demócratas conservadores” (Karaveli, 2017), lo cual se acercaba a lo que el pensador francés Alain Rouquié definió como “democracia hegemónica” (Rouquié, 2017). En otras palabras, la presencia de elecciones formales que en su funcionamiento se encuentra alejada de la democracia liberal.

A la “economía dinámica” se la concibió como la baza principal en donde la democracia como régimen político podía dar respuestas a las necesidades de la población hacia dentro pero también proyectándose de manera sólida al mundo. En tal sentido, y a contra corriente de América Latina en el nuevo siglo, Turquía ha abierto su economía aplicando políticas de corte neoliberal y un modelo de desarrollo económico *export oriented*. Esto permite entender por qué la estructura económica turca presenta similitudes con la de los países desarrollados, en cuanto el sector de servicios posee el mayor peso (58,2%), seguido del sector industrial (26,1%), el sector primario (10,1%) —que ha disminuido su importancia aunque es el que absorbe el 30% de la mano de obra— y el sector de la construcción (5,2%) (World Bank, 2014).

Los logros macroeconómicos alcanzados durante el primer decenio del gobierno del AKP posicionaron a Turquía como una de las economías emergentes de mayor crecimiento. El PBI se ha multiplicado 3,5 veces; el crecimiento ha sido del 5% promedio anual; la inflación del 60% se redujo a un dígito y el desempleo bajó a un 9%. La competitividad de la economía turca permitió aumentar las exportaciones de bienes industriales intermedios de mediana tecnología, al posicionar a las firmas turcas internacionalmente y atrayendo, gracias al buen clima de negocios, a las inversiones externas directas (IED) principalmente de la Unión Europea (UE) (World Bank, 2014).

La “política exterior activa” ha sido pensada de modo estratégico con el fin de acompañar el proceso de transformación política y económica del país. La misma se estructuró sobre un corpus teórico pensado por quien fuera ministro de Relaciones Exteriores y Primer Ministro, Ahmet Davutoglu, la cual fue denominada “Profundidad Estratégica”. Mediante la aplicación de esta doctrina, Turquía logró gozar de inmejorables resultados en el medio internacional, más precisamente en el vecindario próximo.

Entre algunos de los principios formulados en la política exterior se pueden enumerar la política de “cero problemas con los vecinos” —lo que ha implicado mirar de nuevo a Medio Oriente, región a la que le dio la espalda durante décadas, recomponiendo los vínculos diplomáticos in situ—; la “multidimensionalidad” —que ha significado la complementariedad entre los nuevos compromisos, por ejemplo, interviniendo en el conflicto palestino-israelí apoyando la causa árabe, con las antiguas alianzas representa-

das en la membresía que sigue gozando dentro de la OTAN, sin entrar en competencia alguna–; la “autonomía” –entendida como la capacidad de realizar acciones en áreas de vital interés y en las cuales se puede colisionar con los aliados occidentales, como lo ha sido el intento de mediar junto a Brasil en el dossier nuclear iraní–; el “multilateralismo” –al bregar por un mundo multipolar con una participación activa como miembro en los espacios multilaterales de la ONU, la OTAN, la OMC, el G20, el Grupo de amigos de Siria, Irak y Afganistán–; la “desecuritization” de la política exterior –la cual logró restaurar el poder de la historia, la cultura y de recursos propios de *soft power* por sobre el reduccionismo militarista en pos de construir una imagen despojada de resabios amenazantes y agresivos–; y la “diplomacia rítmica” –preparada para actuar en los temas de la agenda internacional con un cuerpo diplomático profesional y renovado con la apertura de 30 nuevas embajadas en África, América Latina y Asia– (Benli Altunisik, 2011).

Tomados en conjunto, estos principios catapultaron a Turquía a una posición de poder en la región del MENA (Medio Oriente y Norte de África, según su acepción en inglés) y, en consecuencia, a ocupar un lugar privilegiado en el concierto de las naciones. En este sentido, la “Profundidad Estratégica” tuvo como horizonte la reinserción del país en el sistema internacional, utilizando primero la región como plataforma de despeje para la proyección global.

A partir de estos tres aspectos de la “restauración”, la autopercepción de Turquía ha sido la de una potencia que reemergió de un pasado de gran potencia que alguna vez gozó. En tal sentido, ha buscado no ser vista ni como un mero puente entre Occidente y Oriente o un free rider en una región convulsa, sino como potencia “central” en el sistema internacional. En otras palabras, ha adoptado una visión revisionista “neotomana” sin la pretensión de ser un imperio en términos tradicionales, combinando el *hard power* –la performance económica y militar– con el *soft power*, en el que reconcilió el legado otomano y también el islámico sunnita, modelo para la región de Medio Oriente (Dalacoura, 2017)

2. Cuando las condiciones cambian...

Al igual que el resto de las potencias emergentes que empezaron a experimentar problemas en la segunda década del siglo XXI, Turquía ha comenzado a transitar por un camino similar con una marcada especificidad. En ese sentido, factores endógenos –en la dimensión política y económica nacional– junto a factores exógenos –regionales e internacionales– permiten entender cómo las condiciones que hicieron posible la restauración se revirtieron, poniendo en entredicho la imagen de una democracia fuerte, con una economía dinámica y una política exterior activa.

En la dimensión política, las críticas al gobierno del AKP estuvieron lejos de lograr respuesta positiva. Por el contrario, se ha producido lo que muchos denominan una “deriva autoritaria”, con la concentración de poder en la figura de Erdoğan –al que comenzaron a llamar despectivamente Sultán– y que, además, emprendió una reislamización lenta y solapada desde el poder en detrimento del laicismo garantizado por la constitución (Mourenza, 2019).

A partir de 2012, el pragmatismo que caracterizó al gobierno islamista se desvaneció cuando dejó de lado, por un lado, la reconciliación nacional con la minoría kurda representada en el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK)⁷ y se enfrentó, por el otro, con quien fuera su socio político, Fethullah Gülen.⁸ Este divorcio se inició cuando fue detenido el director de los servicios de inteligencia (MIT, por su sigla en inglés) y hombre cercano al presidente por parte de jueces supuestamente gülenistas. Eso fue interpretado como una demostración del poder que ostentaba el movimiento y cómo se había generado un Estado dentro del Estado que no podía seguir continuando. Por tal motivo, Erdoğan decidió clausurar una docena de establecimientos educativos que operaban en todo el país. La retaliación que recibió el gobierno lo puso en jaque nuevamente ante la sociedad turca con las denuncias de corrupción que llegaban al propio Erdoğan y su familia. Para limpiar la imagen del gobierno, aceptó la renuncia de diez ministros a fines de 2013, pero aprovechó la coyuntura para intervenir el poder judicial, removiendo a 300 fiscales y jueces, y echando a 7 mil policías.

En ese contexto, se produjeron las manifestaciones pacíficas del parque Gezi en mayo de 2013, las cuales fueron el catalizador del descontento que se inició con el reclamo de los grupos ambientalistas y terminó aglutinando a personas de todas las edades, sectores sociales y tendencias políticas pidiendo finalmente la renuncia del hombre fuerte de Turquía.⁹ Días antes, la prohibición de vender alcohol y el estricto control de las concesiones a bares y restaurantes en Estambul habían generado críticas sobre la “reislamización” compulsiva del gobierno. Las imágenes de la represión sobre la Plaza Taksim y el resto del país durante dos semanas recorrieron el mundo, mostrando un gobierno inflexible ante las protestas y los manifestantes, a los que no dudó en acusar de *hippies* de izquierda y terroristas.

Desde entonces, el gobierno redobló la apuesta afectando los derechos civiles al pro-

7- El gobierno del AKP buscó diferenciarse del nacionalismo kemalista que persiguió al PKK entablando negociaciones para alcanzar una reconciliación nacional. Sin embargo, ante las acusaciones de traición a la patria por parte de los altos mandos del ejército que se identificaba con la primera línea ideológica, rompió el diálogo e inició la persecución ni bien estalló en Siria la Primavera Árabe.

8- Cabe mencionar que tanto el AKP como el movimiento Hizmet que lidera desde el exilio en los Estados Unidos Fethullah Gülen, integran el denominado Islam político. Mientras que el primero se identifica con el programa de la Hermandad Musulmana egipcia, el segundo se centra en la educación y en la ciencia para cambiar la sociedad. Sumado a que ha ido ocupando lugares estratégicos en los aparatos del Estado, como ser los mandos medios del ejército, el poder judicial, las escuelas y las universidades privadas y los medios de comunicación.

9- Los grupos ambientalistas se opusieron a las megas obras que realizó el gobierno como el nuevo aeropuerto internacional de Estambul y el nuevo puente sobre el Bósforo lo que implicaba destruir hectáreas de bosques.

hibir las manifestaciones; limitando por ley el uso de *Twitter*, *Facebook* y *Youtube*; persiguiendo y deportando a periodistas nacionales y extranjeros que osaran informar; reestableciendo el uso del velo en la vía pública, las universidades, las escuelas, la administración pública y en los medios de comunicación públicos y privados¹⁰; y restringiendo a los médicos la posibilidad de brindar ayuda en el espacio público, reservándola sólo para clínicas y hospitales con estricto permiso gubernamental. Con vista a alcanzar la reislamización, se han construido 10 mil de las 85 mil mezquitas existentes en el país y se ha aumentado el personal dedicado a su administración de 74.114 a 121.845. A ello se suma, que “el Ministerio de Educación ha convertido más de 1.400 institutos de enseñanza en escuelas religiosas, y ha homologado titulaciones islámicas con las del sistema regular de enseñanza. Igualmente, se acaba de poner en marcha un plan para la construcción de 80 mezquitas en los campus universitarios de todo el país” (Reinoso, 2015).

En medio de ese clima político tenso, se produjo en el mes de agosto de 2014 un enroque político, donde el Ministro de Relaciones Exteriores fue investido como Jefe de Gobierno y Erdoğan elegido Jefe de Estado. Ese movimiento de fichas escondía otras pretensiones, es decir, la posibilidad de convocar a elecciones parlamentarias y modificar la constitución para devenir en una República presidencialista. Sin embargo, la democracia que para muchos se encontraba sometida a prueba en Turquía, resultó momentáneamente fortalecida cuando en las elecciones parlamentarias el 7 de junio de 2015, el AKP no alcanzó los 367 escaños necesarios para realizar la reforma constitucional. El interrogante era hasta qué punto el gobierno del AKP aceptaría los resultados sin encontrar atajos para permitir que Erdoğan continúe siendo el hombre fuerte de Turquía y festejar en el 2023 el centenario de la República.

El intento de golpe del 16 de julio de 2016 fue la puerta que habilitó la posibilidad de emprender los cambios profundos internos en el Estado, sin importar las acusaciones de concentración del poder, la reinstauración del estado de emergencia, la violación de los derechos humanos y la reintroducción de la tortura como mecanismo de interrogación. Los aparatos de seguridad iniciaron así la persecución y la represión sobre toda persona ligada a la organización gülenista, a la que se acusó de ser la instigadora y responsable de la conspiración militar. El resultado ha sido la detención de 160 mil personas, de las cuales 50 mil se encuentran a la espera de juicio, y se destituyeron a más de 130 mil empleados del sector público por “presuntos lazos con grupos terroristas” (Argüeso, 2018). Las purgas en el ejército se orientaron a cubrir los mandos altos y medios con simpatizantes del AKP, controlar los medios públicos y privados de comunicación e iniciar una campaña simbólica sobre toda la sociedad defendiendo a Tayyip Baba (o sea, al nuevo padre de la Turquía moderna, Erdoğan). Por esto es que el propio Erdoğan reconociera en el intento de golpe un “regalo de Dios” para “limpiar

10- El Alto Consejo de Radio y Televisión de Turquía (RTÜK), una institución creada por el gobierno, devino en una entidad de control y supervisión encargada de salvaguardar los valores de la moral islámica en los medios audiovisuales (Reinoso, 2015).

el Ejército”.

Las críticas nacionales e internacionales sobre las medidas de gobierno implementadas no impidieron para que Erdoğan alcance su objetivo de reformar la constitución y reemplazar el sistema parlamentarista por uno (hiper) presidencialista. En abril de 2017, el referéndum sobre la enmienda constitucional fue aprobada con el 51.37% de los votos afirmativos contra el 48,63% de los votos negativos con una participación del 85,5% del electorado. A pesar de la polarización de la sociedad, la nueva constitución posibilitó el cambio del sistema y una clara concentración de poder en manos del jefe de Estado. En el texto constitucional se reflejaba el nuevo “espíritu de los tiempos” al hacer desaparecer la figura del primer ministro y conferirle al presidente mayores atribuciones. Entre ellas, nombrar a sus ministros sin aprobación del parlamento, promulgar decretos con fuerza de ley, elegir a los jueces del Tribunal Constitucional y a seis miembros en el Alto Consejo de Jueces y Fiscales encargados de nombrar el personal judicial y por último, permanecer 5 años en el cargo con una posibilidad de reelección.

Finalmente, en un marco de crisis económica se adelantaron los comicios y el 25 de junio de 2018 la marea naranja –color que simboliza al AKP– tiñó el panorama político al ganar las elecciones. Por un lado, fue elegido Erdoğan con el 53% de los votos en el cargo de presidente, y por el otro, alcanzó la mayoría en el parlamento gracias al apoyo del partido ultranacionalista el Movimiento Nacional (MHP).¹¹ De ese modo, la “democracia fuerte” cedió ante una “democracia hegemónica” identificada con un partido y su líder, en el que la tentación por la vía autoritaria y la reislamización se han cernido como sombras sobre los supuestos de la libertad, la transparencia y los contrapesos institucionales mencionados *ut supra*.

En la dimensión económica, los indicadores se han tornado adversos generando malestar social entre las distintas clases sociales, lo que ha conducido al gobierno del AKP a dar un giro hacia tendencias consideradas autoritarias para evitar las críticas, sumado a las condiciones regionales de la Primavera Árabe que pusieron a prueba su condición de potencia central, dejando al descubierto los límites de la tan mentada “restauración”.

Si bien Turquía sorteó rápidamente la crisis financiera internacional de 2008, el crecimiento económico se ralentizó en un 3% y el déficit fiscal llegó a un 6% del PBI, siendo el más alto de los países de la OCDE. Asimismo, la nueva lira turca se ha depreciado un 30% como consecuencia de que los flujos monetarios han abandonado a los *Fragile Five* (Brasil, India, Indonesia, Turquía y Sudáfrica) como mercados atractivos y seguros para la inversión financiera (World Bank, 2014).

A pesar de que la depreciación de la moneda permitió ganar competitividad a la hora

11- En esa oportunidad, Erdoğan se había enfrentado en las elecciones al socialdemócrata Muharram Ince.

de exportar, Turquía ha venido experimentado un déficit comercial que aumentó el 18,3% por dos factores. El primero, porque la industria ha requerido de manera constante de bienes intermedios e insumos importados para producir y de ese modo exportar bienes de mediana tecnología. El segundo, se debió a que Turquía necesitó importar cuantiosos volúmenes de gas y petróleo –al carecer de los mismos– lo que ha puesto de manifiesto la dependencia energética y la vulnerabilidad frente a los vaivenes del mercado petrolero mundial.

En consecuencia, la otrora expectativa optimista de los mercados sobre la economía turca se ha revertido ante el temor de una burbuja macroeconómica que contiene –como una muñeca rusa– otras en su interior. Por ejemplo, el déficit comercial en la balanza de pagos se ha venido equilibrando a través del endeudamiento externo, lo cual puso en entredicho la continuidad del modelo económico, y especialmente, el valor de la moneda a largo plazo. A ello se sumó que en los últimos años se ha incubado una burbuja inmobiliaria –con el boom de la hiper construcción y las privatizaciones– lo cual ha generado incertidumbre sobre la solvencia del sector bancario y financiero en un futuro. Y por último, la burbuja del consumo, que si bien ha generado la sensación de bienestar en la población, ha puesto de manifiesto el aumento de la deuda privada, especialmente de familias enteras, cuando el ingreso per cápita no ha crecido desde 2007 y la inflación volvió a ser de dos dígitos.

En ese contexto, *“The state of the economy is the main cause for the president’s concern. Turkey is now effectively in recession, after it’s GDP shrank 2.4 per cent in the last quarter of 2018. The lira is still reeling from last summer’s currency crisis; unemployment is at 13.5 percent, having gone up from 10.4 per cent at the end of 2017; and food inflation has reached an unprecedented 31 percent”* (Ekim, 2019).

Los adversos indicadores de la economía turca tienen su razón de ser en las medidas de naturaleza políticas que no han conformado a los mercados internacionales, y en donde se han abierto nuevos frentes demostrando la vulnerabilidad externa y la falta de confianza al igual que el resto de las potencias emergentes. Una vez elegido Erdoğan como presidente, nombró en el Ministerio de Hacienda y Finanzas a su yerno, Berat Albayrak,¹² el cual fue recibido con una devaluación de la lira del 9%. Los rumores en el mercado financiero planteaban que con el nuevo sistema presidencialista, el ejecutivo podría controlar además de los resortes políticos, el resto de la economía del país (Hutchings, 2018). El plan económico anunciado oportunamente no colmó las expectativas frente a la renuencia del presidente de aumentar las tasas de interés para evitar la corrida hacia el dólar e intentar mantener un ciclo expansivo de la economía.

12- Si bien la formación de Albayrak ha sido en los Estados Unidos, sobre él pesa no solo la cercanía con el Jefe de Estado sino también haber realizado algunas maniobras delicadas. Entre ellas, haber ayudado al grupo Sabah, dueño del emporio mediático que ha blindado en los últimos años la imagen presidencial.

En un contexto signado por la globalización económica y la aversión al riesgo, el aleteo de una mariposa en el mar puede generar una tempestad, como ocurrió en definitiva a mediados de 2018. La noticia de la detención en Turquía del pastor norteamericano Andrew Brunson, bajo cargos de terrorismo y espionaje, generó la respuesta de la administración norteamericana por medio de un tweet en la que el presidente Donald Trump anunciaba el aumento de los aranceles entre un 20% y 50% sobre el acero y el aluminio turco respectivamente. La reacción de los mercados no se hizo esperar, el riesgo país aumento ante la categoría BB de la agencia crediticia Fitch y la categoría de bonos basura de la deuda según las calificadoras de riesgo S&P y Moody's. Frente a la crisis desatada, el gobierno tomó la decisión de intervenir el Banco Central quitándole autonomía, lo cual redundó en una nueva devaluación de la lira turca. Junto con ella, todas las monedas de los países emergentes, especialmente el peso argentino, debido a la exposición de la economía a la necesidad de financiamiento externo.

En esa oportunidad, Erdoğan decía “No olviden esto, si ellos tienen dólares, nosotros tenemos a nuestro pueblo, a nuestro Dios, a nuestro Alá”. Sin embargo, los mercados financieros descontaban la falta de correcciones al plan sostenido por la cartera de economía de Ankara y el Banco Central tuvo que inyectar 6 mil millones de dólares para frenar el desplome de la lira.

En abril de 2019, una situación análoga, es decir que nació de una controversial medida política expuso la vulnerabilidad externa a la que se encuentra sometida la economía turca. Las elecciones municipales realizadas en Estambul fueron anuladas por un recurso jurídico presentado por el gobierno cuando ganó el candidato de la oposición, Ekrem Imamoglu del Partido Republicano del Pueblo (CHP).¹³

La cosmopolita ciudad de Estambul era importante para Erdoğan, dado que desde allí simbólicamente fue catapultado a la política, pero por sobre toda las cosas *“account for 40 per cent of Turkey’ 850 billion US dollar economy and had a municipal budget of 7.3billion US dollars last year, exceeding the combined Budget of multiplie ministries”* (Ekim, 2019b). Ese presupuesto abultado le había permitido mantener en el pasado las redes de clientelismo haciendo uso discrecional de las partidas, redirigiéndolas inclusive a las empresas ligadas al poder político.

Una vez más, se producía nueva crisis de la lira al hundirse su cotización, encareciendo las importaciones, elevando los precios de producción y dificultando la devolución de los préstamos adquiridos en otras divisas por las compañías durante la bonanza de la primera década del siglo XXI.¹⁴ La otrora “economía dinámica” cedía frente a la nueva

13- Cabe mencionar que en la segunda vuelta prevista para junio de 2019, Imamoglu volvió a ganar las elecciones con el 54% de los votos contra el 45% que obtuvo el candidato del AKP Binali Yildirim.

14- Los bancos y empresas de origen turco más afectados por la devaluación, dado el endeudamiento en dólares, han sido: A Garanti, Turkish Airlines, la armamentística Aselsan, chocolates Godiva y United Biscuits.

realidad marcada por la ralentización y la falta de asertividad en las decisiones de naturaleza política y económica.

En la dimensión de la política exterior, una serie de factores exógenos –regionales e internacionales– han incidido en el deterioro de la imagen de Turquía en el sistema internacional. Cuando el contexto se tornó más restrictivo para el país quedó de manifiesto la insostenibilidad de una política de principios como la representada por la Profundidad Estratégica, lo cual dinamitó la incipiente posición de poder conseguida. La vulneración de los puntos cruciales de tal doctrina no fue simplemente una decisión mentada por los principales decisores políticos, sino una necesidad de acuerdo a la supervivencia. En su reemplazo, no fue codificada ninguna doctrina nueva, sino una serie de ajustes *ad hoc* que fueron coincidentes y colindantes con los cambios que se producían al interior del sistema político, a saber, una cosmovisión sostenida en el autoritarismo y en la reislamización de la sociedad.

En primer lugar, la espada de Damocles de la Profundidad Estratégica, la política de “cero problemas”, saltó por los aires bajo el calor de la Primavera Árabe. Las revueltas populares a lo largo y ancho de la región del MENA implicaron un punto de inflexión para Ankara. Luego de un breve período de silencio táctico, Turquía optó por apoyar enfáticamente las llamadas revoluciones en Túnez y Egipto. En adición, también se mostró favorable al cambio de régimen político en Siria, tras haber desoído Damasco los planteamientos y sugerencias hechos desde el gobierno turco. Esto es importante resaltarlo puesto que la relación bilateral con Siria había avanzado notoriamente en términos políticos, económicos y comerciales. El *quid* de la cuestión al momento del estallido de las protestas en el vecino país estribaba en la delicada tensión entre el mantenimiento y supervivencia de un clima de relaciones estables con un régimen político represivo o el apoyo explícito a las fuerzas de la oposición y, así, granjearse un nuevo adversario. La historia evidenció esto último, lo cual complejizó aún más la posición de Turquía al exacerbarse las tensiones con el quien era el principal sostén de Bashar al-Assad en los albores del conflicto, Irán. En paralelo, la degradación de la situación en Libia y el golpe de Estado en Egipto fueron hechos que desvirtuaron la política asertiva de los “cero problemas”. En la firme condena al golpe sufrido por la Hermandad Musulmana en el país de los faraones, Ankara quedó aislada ante el silencio táctico de sus aliados tradicionales de Occidente. En consecuencia, Turquía comenzó a tener problemas con los otrora socios regionales.

En segundo lugar, hay que resaltar que la desecuritización de la política exterior perdió sentido cuando las condiciones del entorno se volvieron más amenazantes. El uso de la fuerza se impuso sobre la promoción de los recursos de *soft power*. Aunque todo Estado que ambicione una posición de poder debe intrínsecamente estar dotado de recursos de poder duro y blando, el relegamiento de estos últimos por la ponderación de los primeros contribuye a crear una imagen determinada del actor en el seno de la comunidad internacional. De este modo, la militarización de la política exterior de

Turquía en su región más próxima, la cual se evidenció en el apoyo otorgado a sus *proxies* en Siria –principalmente el Ejército Libre Sirio–, quienes combatían por igual al régimen de Damasco, a los kurdos y al Estado Islámico, contribuyó a crear una imagen desfavorable de Turquía en las retinas de sus aliados tradicionales. Esto último debido a la incapacidad de viabilizar una consistente multidimensionalidad en términos de complementariedad entre las obligaciones nuevas y las tradicionales. Las prioridades de Turquía iban ciertamente en dirección contraria a las sostenidas por Occidente, lo que provocó indefectiblemente una suerte de divorcio, al menos incipiente, entre ambos actores.

Cabe recordar que las características que adquirió la política exterior fundamentalmente en el escenario de post Primavera Árabe se encontraron a tono con lo que iba sucediendo al interior del país, esto es, la degradación de la democracia fuerte, la afirmación de una deriva autoritaria y la erosión general de la economía. En definitiva, la simultaneidad entre autoritarismo y militarización de la política exterior, al tiempo que los índices macroeconómicos se caían en picada, sacudieron la posición de Turquía en el sistema internacional.

Entre los años 2015 y 2016, como consecuencia de las acciones de política exterior realizadas, principalmente hacia el régimen de Damasco, los kurdos y el Estado Islámico, Turquía quedó en principio aislada y marginada por igual de Occidente y del tándem Moscú-Teherán¹⁵. A su vez, el recrudecimiento de las hostilidades con el PKK y la perpetración en suelo turco de una serie de atentados reivindicados por el Estado Islámico hicieron de Turquía un país frágil.

En ese contexto desfavorable sucedió en julio de 2016 el intento de golpe de Estado. El mismo, como se mencionó, no solamente fue instrumentalizado por Erdoğan para acelerar la transformación de las estructuras e instituciones del Estado, sino también para la edificación de nuevas estrategias en el campo de la política exterior. De acuerdo con esto, el frustrado golpe funcionó como catalizador de la normalización de relaciones con Rusia, si bien el vínculo ya había sido retomado semanas atrás. Lo importante aquí es que la relación con Rusia, que a su vez destrababa el vínculo con Irán, se convirtió en la piedra basal de la reinserción de Turquía en el sistema internacional. Apoyándose en estos dos pilares e ignorando las críticas provenientes de Occidente, Turquía diseñó un esquema de política exterior basada en la alianza líquida con Rusia e Irán (Soler i Lecha, 2017).

15- Precisamente, a través de la ambigüedad en cuanto a la lucha contra el Estado Islámico, la pasividad ante los sucesos de Kobane -en donde los kurdos se vieron cercados por la milicia yihadista en el norte de Siria-, el distanciamiento con Washington por el factor kurdo y la guerra discursiva de Erdoğan con algunos líderes de la Unión Europea, Turquía se granjeó la condena de Occidente; mientras que las diferencias en Siria y el derribo del jet ruso en noviembre de 2015 la marginó de Rusia e Irán, produciendo un aislamiento equidistante.

Gracias a eso, Turquía logró viabilizar dos operaciones militares en suelo sirio conocidas bajo el nombre de Escudo del Éufrates y Rama de Olivo. Mientras que la primera tenía como objetivo principal liberar la frontera de elementos yihadistas, la segunda se centró principalmente en neutralizar a los kurdos en el norte de Siria, más precisamente en Afrin. La operación Rama de Olivo, asimismo, funcionó como vehículo para exacerbar la represión interna no solamente hacia los kurdos turcos, sino también hacia cualquier individuo o formación política que se opusiera (Barkey, 2018). De esa forma, Erdoğan buscaba esencialmente adueñarse del voto nacionalista -ayudado por la alianza con el MHP- y desactivar otras expresiones consideradas “pro-kurdas”. En ese contexto se produjo el adelantamiento de las elecciones a junio de 2018 y la agudización de la crisis económica.

Mediante la alianza líquida con Moscú y Teherán, Ankara logró sentarse en la mesa de negociaciones tripartitas de Astaná relativa a la pacificación del conflicto sirio. A su vez, fue configurado en Sochi otro espacio tripartito para reforzar la concertación presidencial. Estos dos formatos diplomáticos y el consecuente entendimiento con Rusia e Irán le permitieron a Turquía salir del aislamiento en el que se había envuelto en Siria como consecuencia de sus acciones inconsistentes y erráticas. Bajo esta idea, a partir de 2016 la política exterior de Turquía se asentó sobre bases más firmes, pudiendo sostener y defender sus intereses con mayor eficacia. El lado oscuro de esta historia ha tenido que ver con la degradación del proceso político interno y de la economía, otrora dos pilares de la atracción internacional turca.

En esta ocasión, la relativa re-emergencia de Turquía en el sistema internacional no se sustenta sobre ningún elemento de seducción, sino que debe entenderse como desprendimiento de una alianza líquida con dos regímenes políticos de naturaleza autoritaria que, por sus respectivas condiciones, han ignorado la variable de la política interna para el diseño de un patrón de interacción. A diferencia de Occidente, que sí pone la lupa sobre la democracia, los derechos humanos y el respeto a las instituciones, la vinculación con Moscú y Teherán no dependió de estos elementos. En definitiva, la consecución de los intereses por parte de Ankara se realizó a costa del distanciamiento estratégico cada vez más pronunciado con los aliados occidentales.

Conclusiones

Así como toda tendencia o moda que se objetiva en el medio internacional, el concepto de potencia emergente fue perdiendo sustancialidad a medida que el contexto global y regional se iba tornando cada vez más restrictivo para los Estados catalogados como tales. En el asunto que aquí compete, la degradación de las condiciones que en la primera década del siglo XXI posibilitaron el potencial turco condujo inexorablemente al país a un espiral descendente.

En otras palabras, el cambio en las condiciones económicas, políticas y externas que le fueron favorables en la primera década del siglo XXI a Turquía han puesto en entredicho la condición de potencia en ascenso (re) emergente. En términos generales, así como se puede identificar el auge y caída de las grandes potencias a lo largo de la historia, será necesario repensar la condición de emergente (y des-emergente) que las potencias en ascenso transitan pero en ciclos marcadamente más cortos, en donde no alcanzan la anhelada consolidación como potencias, quedando presas en el tiempo de la insoportable levedad de seguir emergiendo y al revés.

Referencias

- ARGUESO, O. (2018), “La represión secreta de Erdogan”, en el País, Madrid, Sección internacional, diciembre.
- BARKEY, H. (2018) “Turkey: Climbing the Ladder of Authoritarianism”, en IEMed, Institut Europeu de la Mediterrànea, Barcelona. <https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2018/IEMed_Turkey_Henri_Barkey_Medyearbook2018.pdf>
- BENLI ALATUNISIK, M. (2011), “La política exterior de Turquía en el siglo XXI”, Anuario Internacional CIDOB, Barcelona.
- DALACOURA, K. (2017), “A new phase in Turkish Foreign Policy”, en MENARA, N° 4, February.
- DAVUTOGLU, A. (2014), “The Restoration of Turkey: Strong Democracy, Dynamic Economy, and Active Diplomacy”; SAM Centre for Strategic Research, N° 7, agosto.
- EISSENSTAT, H. (2017), “Erdogan as Autocrat: A Very Turkish Tragedy”, en POMED, Project on Middle East Democracy.
- EKIM, S. (2019), “Turkey’s Local Elections: Why Do They Matter?”, en IAI, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome, N° 23.
- EKIM, S. (2019b), “Istanbul Elections Fuel Hope for Turkish Democracy, but an Uphill Battle”, en IAI, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome, N° 41.
- HURCHINGS, M. (2018), “Turkey’s economy struggles with new political reality”, en Al-Monitor, Egipto, 6 de agosto. <<https://www.al-monitor.com/pulse/fr/originals/2018/08/turkey-economic-downturn-has-grown-worse.html>>
- KARAVELI, H. (2017), “Turkey’s Authoritarian Legacy”, en The Cairo Review, spring.
- MOURENZA, A. et al (2019), “La democracia es un tranvía. El ascenso de Erdogan y la transformación de Turquía”, editorial Península, Madrid.

- REINOSO, G. (2015), Turquía acelera la islamización “tranquila”, en Revista Contexto, España. <<https://ctxt.es/es/20150507/politica/987/Turqu%C3%ADa-Uni%C3%B3n-Europea-islamizaci%C3%B3n-Siria-Irak.html>>
- ROUQUIE, A. (2017), El siglo de Perón. Ensayo sobre las democracias hegemónicas, Buenos Aires, Edhasa.
- SERBIN, Andrés (2016), “¿Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo”, en Anuario de Integración, N°13.
- SOLER I LECHA, E. (2017), “Alianzas líquidas en Oriente Medio”, en Anuario Internacional CIDOB, Barcelona.
- WORLD BANK (2014), “Turkey’s transitions: integration, inclusion, institutions”. New York: World Bank, December. <<http://www.worldbank.org/en/country/turkey/publication/turkeys-transitionsintegration-inclusion-institutions>>
- ZACARIA, F. (2004), The post-american world, Espasa Libros, España.

Sobre los autores

María Victoria Alvarez

Doctora en Relaciones Internacionales (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR y Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica) y Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I). Posee un Diploma en Estudios hispánicos, latinoamericanos y europeos (Fundación José Ortega y Gasset, Toledo, España). Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) en “Teoría de las Relaciones Internacionales” y “Organismos Internacionales”, y en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (CERIR- UNR). Coordinadora del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea (GEUE) y del Grupo de Estudios sobre Rusia de Rosario (GERR) de la UNR. Coordinadora del Proyecto Jean Monnet (Programa Erasmus+) “Acercando la Unión Europea a los Estudiantes y la Sociedad Civil” (2018-2020). Coordinadora del V Grupo de trabajo del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE).

María del Pilar Bueno

Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora de CONICET. Profesora de grado y de posgrado en la Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Entre Ríos y Universidad Nacional de La Plata. Negociadora de cambio climático por Argentina de 2013 a 2018. Co-presidenta del Comité de Adaptación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático desde 2018. Coordinadora del Observatorio de Política Exterior Argentina de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNR. Especialista en cuestiones ambientales.

Júlio César Buére

Licenciado en Historia y Master en Ciencia Política por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Profesor del Departamento de Relações internacionais de la PUC Minas. Áreas de investigación: Análisis de Política Externa y de Política Exterior Brasileña.

María Noel Dussort

Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (GEIRSA-PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Líneas de investigación: La seguridad energética de las potencias emergentes (con particular énfasis en Brasil, India y China); países productores de petróleo de África Subsahariana.

Clarisa Giaccaglia

Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) en la cátedra “Relaciones Internacionales”. Coordinadora del Grupo de Estudios Argentina-Brasil (PEAB-PRECSUR). Líneas de investigación: Poderes emergentes. Coaliciones multilaterales: IBSA/BRICS. Seguimiento de Políticas exteriores de poderes emergentes: India-Brasil-Sudáfrica.

Gladys Lechini

Doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo, Máster en Ciencias Sociales, por FLACSO y Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales (UNR). Es Investigadora Superior del CONICET. Profesora titular de “Relaciones Internacionales” de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Directora del Doctorado en Relaciones internacionales (UNR). Directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) y del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) de la UNR. Líneas de investigación: Política Exterior; Cooperación Sur-Sur; Vínculos América Latina-África; Relaciones Argentina, Brasil y Sudáfrica, Estudios de África y Medio Oriente. Países emergentes.

Agustina Marchetti

Licenciada en Relaciones Internacionales y doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Becaria doctoral del CONICET. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Coordinadora del Grupo de Estudios sobre América Latina y África (PEALA-PRECSUR). Línea de investigación enmarcada en las acciones de política exterior de China de cooperación en el área de infraestructura con los estados del Sur Global, especialmente con los países de África Subsahariana.

Filipe Mendonça

Licenciado en Relaciones Internacionales por el Centro Universitario Ibero Americano (UNIBERO), Master y Doctor en Relaciones Internacionales por el programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP y PUC-SP). Profesor de la Universidade Federal de Uberlândia (UFU) y del Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais de la UFU. Es investigador del Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). Áreas de investigación: economía política internacional, política externa de los Estados Unidos, sistema multilateral de comercio.

Carla Morasso

Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora del Programa de Estudios América Latina-África (PEALA-PRECSUR) e investigadora del Grupo de Estudios sobre Malvinas. Docente de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario CERIR (UNR). Líneas de investigación: Vínculos entre Argentina y África; Cooperación al Internacional al Desarrollo; Cooperación Sur-Sur.

Rubén Paredes Rodríguez

Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Magíster en Integración y Cooperación Internacional de la UNR. Director Adjunto del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) de la UNR y coordinador del Grupo de Estudios del Medio Oriente (GEMO-PRECSUR). Profesor Adjunto de Economía Internacional y Profesor a cargo del seminario Religión, política y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente y Norte de África. Miembro del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), del Grupo de Investigación de América Latina-Medio Oriente y del Grupo Palestina y Latinoamérica de CLACSO.

Leonardo Ramos

Licenciado en Relaciones Internacionales por la PUC Minas, Master y Doctor en Relaciones Internacionales por la PUC-Rio. Profesor del Departamento de Relações Internacionais de la PUC Minas, profesor visitante de la Universidad Nacional de Rosario e investigador asociado del Instituto de Estudos da Ásia (UFPE). Editor de la revista *Conjuntura Internacional* y coordinador del Grupo de Pesquisa sobre as Potências Médias (GPPM).

Javier A. Vadell

Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNR (1989), Master en Ciencia Política por la Universidade Estadual de Campinas (1997) y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidade Estadual de Campinas (2002). Es profesor adjunto IV de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais. Profesor visitante del Doctorado en Relaciones Internacionales en la UNR, Argentina. Profesor Colaborador del Programa de Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Profesor visitante en el Doctorado en Sociología de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Profesor Visitante del China Business School Jiaying University. Editor de *Estudos Internacionais*, revista de Relaciones Internacionales de la PUC Minas. Líder del Grupo de Investigación de las Potencias Medias.