

Diciembre 2019

130

ISSN 1852-7213

CUPEA

Cuadernos de Política
Exterior Argentina



CERIR

Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario

CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA
Nueva Época

ISSN 0326-7806 (edición impresa)
ISSN 1852-7213 (edición en línea)

DIRECTORAS: Dra. Miryam Colacrai y Dra. Gladys Lechini
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Celestino del Arenal
Prof. Emérito Universidad Complutense de Madrid, España
Citlali Ayala
Instituto Mora, México
Eduardo Ferrero Costa
Pontificia Universidad Católica, Perú
Carlos Juan Moneta
Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina
José Morandé
Universidad de Chile, Chile
Marco Romero
Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador
José Antonio Sanahuja
Universidad Complutense de Madrid, España

Lorenza Sebesta
Prof. Jean Monet *ad personam*, Italia
Hugo Suppo
Universidad do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Juan Gabriel Tokatlian
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina
Jospeh S. Tulchin
Wilson Center, Estados Unidos
Javier Vadell
PUC Minas, Brasil
Alberto Van Klaveren
Universidad de Chile, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Jorge Battaglini
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina
Anabella Busso
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
Mariana Calvento
Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Santiago Deluca
Universidad de Buenos Aires, Argentina
Carlos Juarez Centeno
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
Gustavo Marini
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
Marcelo Saguier
Universidad Nacional de San Martín, Argentina

En memoria del Director: Dr. Alfredo Bruno Bologna
En memoria de los Consejeros: Prof. Juan Carlos Puig
Prof. Jack Child
Prof. Luciano Tomassini

Edición: Lidia Gatti; Laura Marsol
Apoyo técnico: Adrián Curti

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Expediente N° 19014034
Publicación semestral propiedad de Miryam Colacrai y Gladys Lechini



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

Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.
Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de los Cuadernos de Política Exterior Argentina.

CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF EXCHANGE

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO CERIR
Maipú 1065 – 3° piso – oficina 301
2000 ROSARIO (SANTA FE)
REPUBLICA ARGENTINA

Correo electrónico: cerir@unr.edu.ar
TEL/FAX: +54 341 4201231

EDITORIAL

Presentamos una nueva entrega de la publicación *Cuadernos de Política Exterior Argentina (CUPEA)* que lleva treinta y tres años desde su aparición, originalmente con trabajos en formato artículo único hasta que, en el año 2015, comenzó a ofrecer cinco artículos académicos, notas de opinión, contribuciones especiales de académicos destacados, reseñas de obras de actualidad y misceláneas universitarias.

La calidad de las publicaciones es particularmente cuidada, contando con referato doble ciego, para lo cual se invita a especialistas a dar su parecer. Asimismo, se garantiza pluralidad de opiniones y se abarca diversidad temática, teórica y metodológica.

Este año nos convoca a hacer una especial referencia a los 100 años de nuestra disciplina, ya que se toma en cuenta la creación en 1919 de la primera cátedra universitaria de Relaciones Internacionales en Gales, en la Universidad de Aberystwyth, la cual propone estudiar cuestiones de Política Internacional de un modo que pueda distinguirse de los abordajes estrictamente jurídicos y de la Historia Diplomática, campos desarrollados vinculados a las relaciones entre los Estados.

Este número 130 de *CUPEA* se inicia con el artículo sobre “Los Derechos Humanos en las estrategias de erradicación de la pobreza: agenda 2030”. Aquí **Diana M. Verdiales López** aborda una deuda pendiente de la comunidad internacional, cual es la erradicación de la pobreza, valorizando su vinculación con los derechos humanos en el contexto del logro de los objetivos plasmados en la Agenda 2030.

La siguiente contribución de **Maurício Ferreira Silva**, “Governo Temer: uma estratégia de retomada conservadora no Brasil”, se ocupa de la Presidencia interina de Michel Temer, analizando las premisas que guiaron ideológicamente a su gobierno, así como las acciones concretas. Según el autor, con Temer se produjo un fortalecimiento de los preceptos conservadores de inspiración neoliberal, colocando en riesgo las conquistas constitucionales y políticas logradas durante los gobiernos de Lula y Dilma Rouseff.

Por su parte, en “A cooperação Sul-Sul no Brasil e na Argentina em perspectiva comparada: política externa e política de cooperação internacional para o desenvolvimento”, **Marina Bolfarine Caixeta** analiza las iniciativas de Cooperación Sur-Sur (CSS) de Brasil y de Argentina a partir de 2003, a través de las políticas exteriores de los gobiernos de Lula da Silva y Néstor Kirchner. Posteriormente aborda la estructura institucional y los mecanismos operativos, en el contexto de las respectivas políticas de cooperación internacional para el desarrollo (CID). Finalmente se presentan de manera comparada las experiencias de los dos países, junto a algunas reflexiones finales.

El trabajo de **Natalia Ceppi** se titula “Bolivia y Chile ante la CIJ: punto final a la judicialización del reclamo marítimo”. En él la autora se ocupa de la demanda presentada por Bolivia contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia en 2013, debido a su ausencia de voluntad para negociar una salida soberana al Océano Pacífico. Luego de atravesar las fases escritas y orales reglamentarias, en 2018 el mencionado tribunal desestimó la demanda, cerrando así los reclamos judiciales, aunque siempre quede abierta la puerta para posibles negociaciones políticas.

En el quinto artículo nos trasladamos a Oriente Medio para discutir con **Agustín Dip Gilardone** “El complejo vínculo entre Arabia Saudita e Irán y la guerra civil de Yemen”. Allí Dip analiza los distintos intereses que guiaron las políticas exteriores del Reino de Arabia Saudita y de la República Islámica de Irán en la guerra civil de Yemen desde 2014 hasta 2017.

El Invitado Especial **Alfredo Alejandro Gugliano** nos pone al tanto de “La política universitaria del gobierno de Bolsonaro y las reacciones de la comunidad científica brasileña”, con un diagnóstico pesimista de las relaciones entre el gobierno nacional y las universidades públicas, en lo que él denomina uno de los momentos más turbulentos de la historia republicana brasileña.

El Artículo de Opinión que presenta **Ricardo Torres**, en “Insurgencia jihadista en el Sahel: el caso de Malí”, apunta a abordar una cuestión candente en los países de África del Norte y del Sahel, cual es el avance del fundamentalismo islámico, agravado por el siempre preocupante accionar del islamismo extremo. La crisis política, de seguridad y humanitaria que sufre Malí desde 2011, como consecuencia de disputas religiosas y étnicas, ha hecho colapsar a las instituciones centrales del gobierno, afectando también a los países vecinos como Níger y Burkina Faso. Junto a ello, la participación de actores extracontinentales, como Francia y las Naciones Unidas, es significativa en una región con importantes recursos naturales.

En cuanto a las reseñas de libros, presentamos dos obras con temas de actualidad como las estrategias de China en África y el feminismo en las relaciones internacionales.

Agustina Marchetti nos resume *China's Diplomacy and Economic Activities in Africa. Relations on the Move*, de Anja Lahtinen, Directora del Instituto Confucio de la Universidad de Helsinki. En esta obra la autora se ocupa del impacto del accionar chino en África Subsahariana, dando énfasis al poder blando de Beijing, desplegado a través de los lazos económicos, la ayuda, la diplomacia, y la cultura.

En tanto, **Antonella Busconi** reseña el libro *Feminism and International Relations. Conversations about the Past, Present and Future*, editado por J. Ann Ticknery y Laura Sjoberg, académicas pioneras en los estudios y debates feministas en las Relaciones Internacionales, mostrando cómo las cuestiones de género importan en la política, la economía y la cultura global, y atraviesan los diversos campos de las Relaciones Internacionales, los continentes y varias generaciones de académicas. Aunque Tickner editó recientemente “*Gender in International Relations: Feminist Perspectives*”, la obra reseñada en esta oportunidad tiene la virtud de marcar un hito en cuanto a dinámica de edición, temas y perspectivas.

Miryam Colacrai Gladys Lechini
Directoras

INDICE

ARTÍCULOS

- Los Derechos Humanos en las estrategias de erradicación de la pobreza: agenda 2030**
Diana M. Verdiales López 7-19
- Governo Temer: uma estratégia de retomada conservadora no Brasil**
Maurício Ferreira Silva 21-36
- Os marcos da cooperação Sul-Sul no Brasil e na Argentina em perspectiva comparada: as políticas externas e de cooperação internacional para o desenvolvimento**
Marina Bolfarine Caixeta 37-62
- Bolivia y Chile ante la CIJ: punto final a la judicialización del reclamo marítimo**
Natalia Ceppi 63-80
- El complejo vínculo entre Arabia Saudita e Irán y la guerra civil de Yemen**
Agustín Dip Gilardone 81-92

INVITADO ESPECIAL

- La política universitaria del gobierno Bolsonaro y las reacciones de la comunidad científica brasileña**
Alfredo Alejandro Gugliano 93-96

ARTÍCULO DE OPINIÓN

- Insurgencia jihadista en el Sahel: el caso de Malí**
Ricardo Torres 97-101

RESEÑAS

- LATHINEN, A. (2018). *China's Diplomacy and Economic Activities in Africa. Relations on the Move*, Palgrave Macmillan, 107 páginas**
Agustina Marchetti 103-105
- TICKNER, J. A.; SJOBERG, L. (Eds.) (2013). *Feminism and International Relations. Conversations about the Past, Present and Future*, 1st Edition, Routledge, 274 páginas**
Antonella Busconi 107-110

Cómo citar

Autor (2019). Título del artículo, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 130, diciembre. Disponible en www.cerir.com.ar

Los derechos humanos en las estrategias de erradicación de la pobreza: agenda 2030

Diana M. Verdiales López*

Resumen

La pobreza constituye una problemática que afecta a toda la comunidad internacional y, por lo tanto, su erradicación se convierte en un asunto de todos. Hasta el momento, no se dispone de un marco jurídico que imponga las obligaciones necesarias para su erradicación, por lo que los Estados tan solo han acordado marcos de actuación que no van más allá de meros compromisos políticos. No obstante, en el 2000 se adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y posteriormente en el 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se incorporan en la Agenda 2030. Estos instrumentos propenden al establecimiento de Objetivos y Metas para crear una sociedad internacional justa, solidaria, equitativa y sostenible. El Objetivo 1 de dichos instrumentos es la erradicación de la pobreza, por lo que los principios que sustentan este Objetivo está directamente vinculados con el respeto de los derechos humanos, puesto que la pobreza va más allá de un asunto puramente económico y su erradicación requiere indispensablemente del reconocimiento de derechos, sobre todo de las personas más vulnerables. El presente trabajo pretende resaltar, por ello, la importancia que tiene la vinculación que debe existir entre los derechos humanos y la pobreza como estrategia necesaria para su erradicación y el logro de los objetivos plasmados en la Agenda 2030.

Palabras clave: pobreza - derechos humanos, Objetivos de Desarrollo del Milenio - Objetivos de Desarrollo Sostenible - Derecho Internacional

Human rights in poverty eradication strategies: 2030 agenda

Abstract

Poverty is a problem that affects the entire international community and, therefore, its eradication becomes a matter for all. So far, there is no legal framework in place to impose the obligations necessary for their eradication, so States have only agreed on frameworks of action that do not go beyond mere political commitments. However, the Millennium Development Goals (MDGs) were adopted in 2000 and subsequently in 2015, the Sustainable Development Goals (SDGs) were incorporated into the 2030 Agenda. These instruments propose the establishment of Goals and Goals to create a just, supportive, equitable and sustainable international society. Objective 1 of these instruments is the eradication of poverty, so the principles underpinning this Objective are directly linked to respect for human rights, since poverty goes beyond a purely economic issue and its eradication essentially require the recognition of rights, especially of the most vulnerable. This work aims to highlight, therefore, the importance of the link between human rights and poverty as a necessary strategy for its eradication and the achievement of the objectives set out in the 2030 Agenda.

Key words: poverty - human rights - Millennium Development Goals - Sustainable Development Goals - International Law

TRABAJO RECIBIDO: 02/10/2019 TRABAJO ACEPTADO: 29/10/2019

* Doctora en Derechos Humanos, Paz y Desarrollo Sostenible por la Universidad de Valencia (España) y Responsable de Proyectos de Investigación y Cooperación al Desarrollo en el Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB) de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España). Email: diana.verdiales@urjc.es

Introducción

El concepto de pobreza ha tenido tantas definiciones como estrategias se han formulado para su combate y erradicación. Interesa adoptar como base, no obstante, la definición que proporciona el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a pesar de que enfatice en que no hay una sola definición de la pobreza al tratarse de un fenómeno multidimensional, por lo que todas pueden ser válidas. En cualquier caso, la definición de pobreza que adopta este Comité sería la siguiente: “la pobreza es una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012:2). En verdad, una definición amplia que cubre bastantes supuestos y que puede resultar útil a la hora de afrontar este fenómeno en la comunidad internacional, puesto que contar con una definición de pobreza así permite singularizar las estrategias que estén orientadas a combatirla.

Ahora bien, el estudio de la pobreza, y sobre todo de las estrategias para combatirla, ha ido cobrando cada vez mayor importancia debido a varios factores: 1) por el mero reconocimiento de que para conseguir el desarrollo humano sostenible para todos los pueblos es imprescindible la erradicación de la pobreza, como estrategia contenida también en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); 2) por solidaridad con los más de 736 millones de personas que actualmente viven en situación de pobreza en todo el mundo (con menos de 1.90 dólares diarios) y; 3) porque, según el economista australiano Martin Ravallion, es la primera vez en la historia de la humanidad en la que es posible erradicar la pobreza en el mundo con los ingresos generados por los países desarrollados. En este sentido, las estrategias diseñadas para combatir y erradicar la pobreza han sido numerosas y se han venido desarrollando en el plano internacional, desde hace más de seis decenios. Siempre cabe recordar que ya en la Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 55, se afirma la importancia de crear condiciones de estabilidad y bienestar para el establecimiento de relaciones pacíficas y amistosas basadas en los principios de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, promoviendo un nivel de vida más elevado mediante trabajos permanentes para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

En realidad, Naciones Unidas ha liderado la implementación de estrategias de erradicación de la pobreza a nivel mundial, mediante la elaboración de programas específicos llevados a cabo por distintas agencias de esta Organización desde 1960, periodo en el que instauraron mecanismos de fortalecimiento de los derechos humanos y promoción de la asistencia técnica en ayuda humanitaria y en la cooperación internacional. Estrategias de este tipo encontraron, no obstante, un gran impulso a partir de los años noventa, periodo en el que la Organización inició un cambio interno de sus estrategias de promoción de los derechos humanos y erradicación de la pobreza. Es por ello que, en 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 17 de octubre como el Día Internacional de la Erradicación de la Pobreza para poner de manifiesto la importancia de este propósito en la agencia internacional. En resumen, el combate contra la pobreza es liderado básicamente por Naciones Unidas y desde una perspectiva de derechos humanos, puesto que, como lo indica la propia Organización, “la pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente y es a la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, pues se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en ella se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad”².

² El día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, establecido por Naciones Unidas es el 17 de octubre. Mayor información ver en: <https://www.un.org/es/events/povertyday/>

Posteriormente, dada la importancia de seguir trabajando en el combate contra la pobreza, cabe destacar la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995, en Copenhague, que se centra también en tres problemáticas mundiales identificadas: la erradicación de la pobreza, la generación de empleo y la integración social para crear una comunidad internacional que permita la construcción de sociedades seguras, justas, libres y armoniosas que generen oportunidades y mejores las condiciones de vida³. Más aún, en diciembre de ese mismo año, la Asamblea General de Naciones Unidas inaugura el primer Decenio de Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza (1997-2006)⁴, fijando un año después el tema que definiría el siguiente decenio en las estrategias de erradicación de la pobreza: “pleno empleo y trabajo decente para todos” (A/RES/63/230, 2009:2) en el que la erradicación de la pobreza debe ser concebida como un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad.

Pero, también, otras instituciones se han sumado a la lucha y combate contra la pobreza como es el caso, entre otras, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud, el Grupo Banco Mundial, o el Fondo Monetario Internacional. En todos los casos, la mayoría de estas Organizaciones, así como el resto de las agencias de Naciones Unidas, ponen de relieve que el desarrollo mundial sólo será posible cuando se invierta en las personas y en las instituciones. Por ello precisamente, se crearon una serie de Objetivos globales para trabajar por un desarrollo integral de las personas, que quedaron plasmados en la Cumbre del Milenio llevada a cabo en el año 2000 en Nueva York⁵. Cabe recordar que esta Cumbre ponía de manifiesto la necesidad de seguir trabajando por un mundo más equitativo, justo y solidario que generara el desarrollo y bienestar integral que todo ser humano requería para llevar una vida digna. Así, se formularon 8 Objetivos a implantar en los países en desarrollo por un periodo de 15 años y, en particular, como indica la Declaración del Milenio, se trata de “(...) crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza” (A/RES/55/2, 2000).

No obstante, en 2015, se adopta la Resolución 70/1 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” en la que se incorporan 17 Objetivos y 169 metas. Esta vez se considera necesaria su implementación no sólo en los países menos desarrollados sino también en los países desarrollados para evitar disparidades económicas y sociales a nivel internacional. En esta Resolución se parte de la afirmación de que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible” (A/RES/70/1, 2015:1) y, verdaderamente, la elaboración de esta Agenda ha constituido un hecho bastante trascendental en la lucha contra este fenómeno.

Lo importante a destacar, en todo caso, es que en ambos instrumentos la erradicación de la pobreza se concibe precisamente como el primer Objetivo a lograr por la comunidad internacional y, por ende, debe entenderse como un propósito prioritario en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo. Así lo ha concebido la OIT al decir que “la Agenda 2030 es el instrumento con que la comunidad internacional se ha dotado para culminar con éxito uno de los cometidos centrales que se encomendaron a la OIT en el momento de su fundación: convertir a la pobreza en un recuerdo del pasado” (OIT, 2016:1). Más todavía, para lograrlo se estima

³ Véanse los resultados en <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-summit-for-social-development-1995.html>

⁴ El coordinador responsable del Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza es la División de Política Social y Desarrollo Social (DSPD) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES). Esta División realiza actividades que facilitan y ayudan a los gobiernos con la aplicación efectiva de estrategias para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en materia de desarrollo social.

⁵ Se pueden ver los documentos más relevantes en <https://www.un.org/spanish/milenio/>

preciso que la pobreza quede vinculada a la protección de los derechos humanos por ser éste el camino más eficaz para alcanzar su erradicación. En resumen, se establece así una estrecha y profunda vinculación entre pobreza y respeto de los derechos humanos.

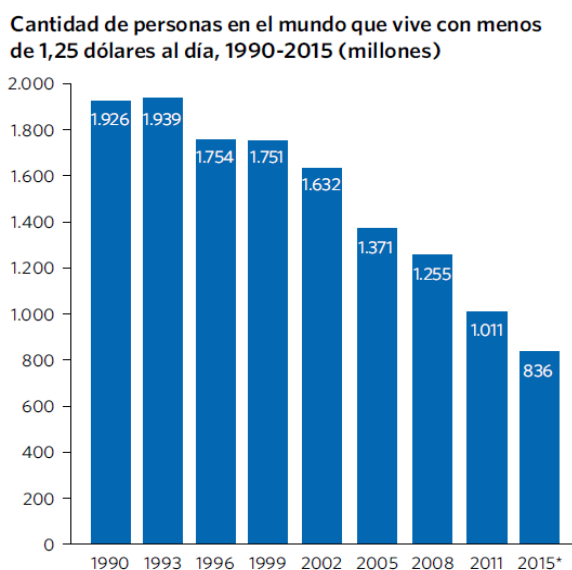
1. Principales fundamentos de la lucha contra la pobreza en la agenda global

A pesar de no siempre se haga expresamente, tanto los ODM como los ODS incorporan principios que sustentan el respeto de los derechos humanos emanados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como de la Carta de las Naciones Unidas y de otros instrumentos internacionales. En este sentido, cabría afirmar que los Objetivos de Desarrollo han tenido y tienen entre sus principales propósitos trabajar conjuntamente en el combate y erradicación de la pobreza incorporando los derechos humanos en su desarrollo e implementación para que “nadie se quede atrás” (A/RES/70/1, 2015:13 y 36).

1.1. Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM 1). Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Resultados reales vs resultados esperados

El primer objetivo que plasma la Declaración del Milenio fue la erradicación de la pobreza y el hambre por lo que ésta es, con toda seguridad, la mayor preocupación de los gobiernos del mundo en el ámbito del desarrollo. En ese sentido, los ODM plasmaron las siguientes metas para su implementación en los países que adoptaron esta Declaración:

Meta 1.A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día. El objetivo de reducir a la mitad las tasas de pobreza extrema se alcanzó cinco años antes de la fecha límite fijada para 2015. La tasa mundial de pobreza de personas que vivían con menos de 1.25 dólares al día descendió en 2010 a menos de la mitad de la registrada en 1990. La cantidad de personas que vivían en pobreza extrema se redujo en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. Sin embargo, todavía se encontraban más de 800 millones de personas en situación de pobreza. Asimismo, se calculaba que en 2015 más de 16.000 niños menores de 5 años morían diariamente por motivos prevenibles, siendo la tasa de mortalidad materna 14 veces mayor en las regiones en desarrollo que en las regiones desarrolladas (ONU, 2015:9).

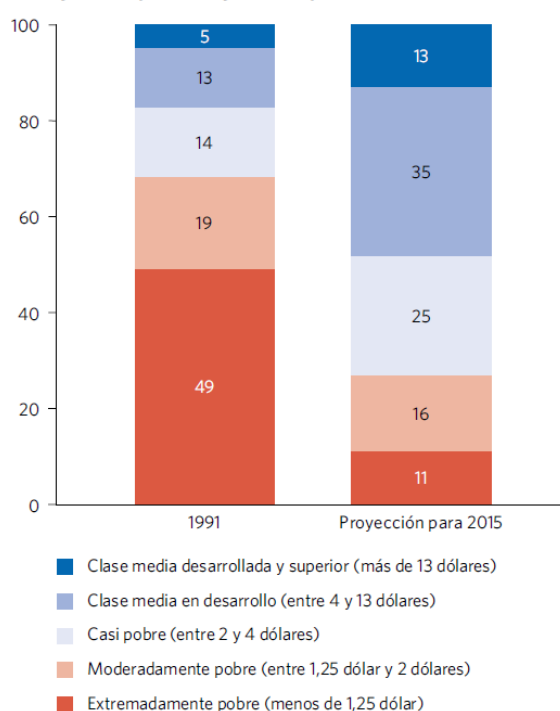


* Los datos de 2015 son proyecciones

Fuente: NACIONES UNIDAS (2015). “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015”, Nueva York, p. 9

Meta1.B: Alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes. En el 2000 el 32.7% de la población ocupada vivía con ingresos inferiores a 1.25 dólares, mientras que para el 2014 el porcentaje se redujo al 11.8%. En 2011, 384 millones de trabajadores en el mundo vivían por debajo del umbral de pobreza con 1,25 dólares al día, lo que supone una reducción de 294 millones desde 2001. Sin embargo, según datos de la OIT, más de 204 millones de personas estaban desempleadas en 2015, representando a 34 millones más antes del inicio de la crisis mundial del 2008 y 53 millones más que en 1991. Durante este periodo de crisis económica las oportunidades de empleo disminuyeron tanto en las regiones en desarrollo como en las desarrolladas, cayendo 3.3% de 1991 a 2015 en las regiones en desarrollo y un 1% en las regiones desarrolladas durante ese mismo periodo⁶. En particular, persiste la desigualdad de género en la tasa de empleo, que en 2012 alcanzaba una diferencia de 24.8% entre hombres y mujeres.

Empleo por clase económica en las regiones en desarrollo, 1991 y 2015 (porcentaje del empleo total)

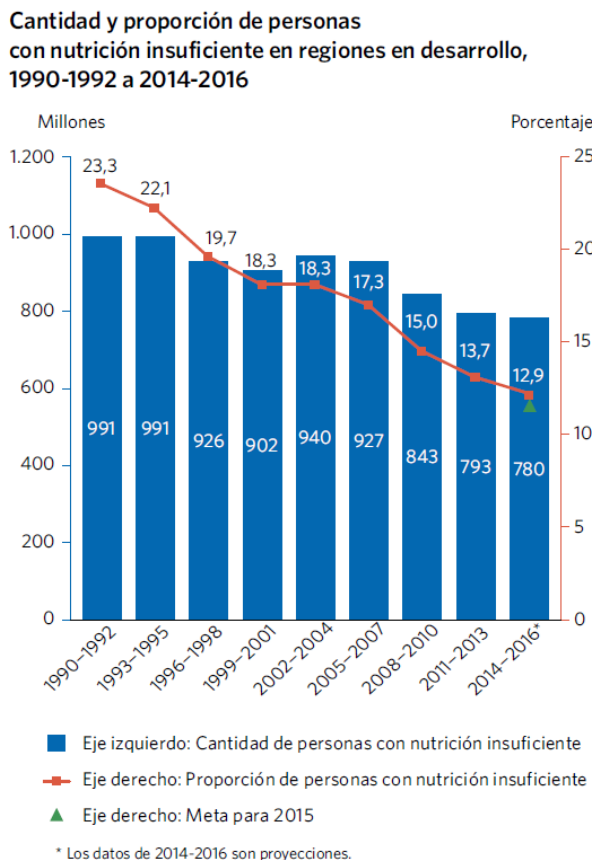


Fuente: NACIONES UNIDAS (2015). “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015”, Nueva York, p. 18

Meta 1.C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre. Pese a que se registró una reducción significativa en la proporción de personas con desnutrición, no se logró el objetivo de reducir a la mitad dicha cifra a nivel mundial, ya que en ello influyeron numerosos factores tales como el aumento del desempleo, los altos y volátiles precios de los alimentos, los incidentes meteorológicos y los desastres naturales, entre otros. Se calcula que en todo el mundo hay 842 millones de personas desnutridas. Todavía más de 99 millones de niños menores de cinco años están desnutridos y tienen un peso inferior al normal. El porcentaje de la población mundial que no alcanzaba el

⁶ Siendo las reducciones más importantes en Asia Oriental y Meridional, donde se registraron caídas en el empleo de más de 6.7% y 4.6%, respectivamente. Véase en: NACIONES UNIDAS (2015). “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015”, Nueva York, p. 17

nivel mínimo de consumo de energía alimentaria en el 2000 era del 14.9 y para el 2015 fue del 10.9% (Naciones Unidas 2015:20).



Fuente: NACIONES UNIDAS (2015) “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015”, Nueva York, p. 20

1.2. Objetivo de Desarrollo Sostenible 1. Fin de la pobreza. Alcances y retos

La necesidad de seguir trabajando en los aspectos no conseguidos en los ODM dieron como resultado la elaboración de nuevas propuestas que culminaron en la iniciativa de la Agenda 2030 más amplia e incluyente. Prueba de ello es que se puede advertir que, a diferencia de los ODM, los ODS pretenden ir más allá del combate contra el hambre y la pobreza, hacia una visión más global e integral en el ámbito del desarrollo humano sostenible. Esto explica que no solo haya aumentado el número de Objetivos y Metas sino que, también, se incrementaron las áreas de acción incluyendo los aspectos sociales, económicos y medioambientales. En cualquier caso, el primer Objetivo de esta nueva Agenda también estaba dedicado a la erradicación de la pobreza, siendo de igual o mayor importancia que en los Objetivos anteriores. En concreto el ODS 1 se dividió en 5 metas (A/RES/70/1, 2015:17):

“1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1.25 dólares de los Estados Unidos al día.

1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.

1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.

1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales

1.a. Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones

1.b. Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza”.

Aunque es todavía prematuro hacer una valoración sobre los resultados obtenidos en relación con estas metas, cabría decir que: unos 783 millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza, con 1.90 dólares diarios; que en 2016, menos del 10% de los trabajadores de todo el mundo vivían con sus familias con menos de 1.90 dólares diarios por persona; que en el mundo existen 122 mujeres, entre los 25 y 34 años, viviendo en extrema pobreza por cada 100 hombres del mismo grupo de edades; que uno de cada cuatro niños menores de cinco años, en todo el mundo, tiene una estatura inadecuada para su edad; que solo el 45% de la población mundial estaba amparada efectivamente por un sistema de protección social con al menos una prestación en efectivo en 2016; y que la mayoría de las personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza viven en dos regiones: Asia meridional y África subsahariana⁷. Los datos, desde luego, resultan desalentadores pero, sobre todo, permiten comprobar que todavía la comunidad internacional debe hacer un ingente esfuerzo en la lucha contra la pobreza.

2. Estrategias políticas, sociales y medioambientales para la erradicación de la pobreza en los ODS

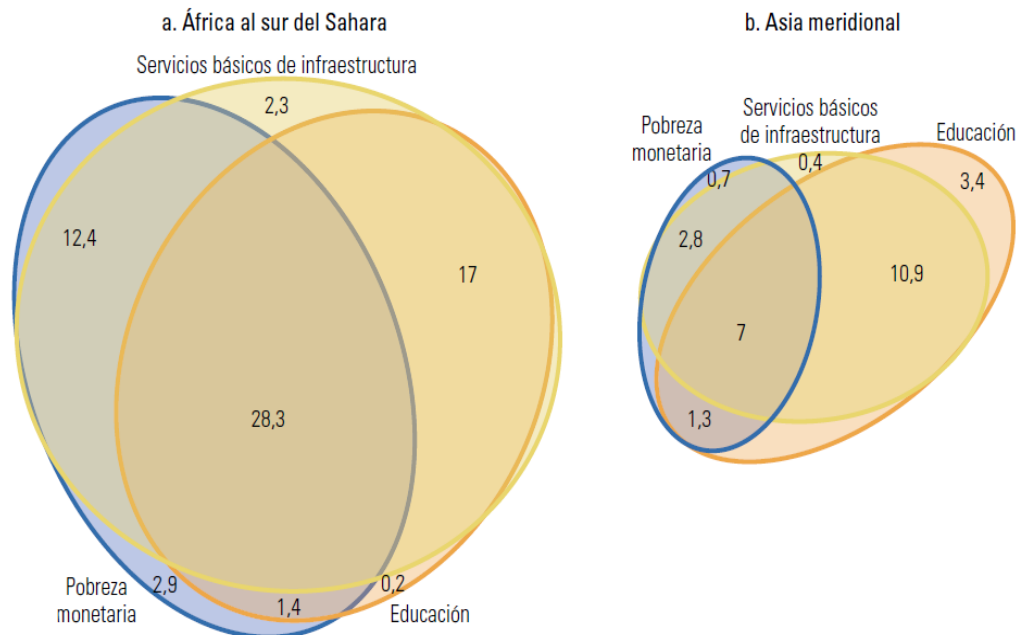
Como hemos hecho mención, la pobreza tiene muchas dimensiones y, además, sus principales causas son el desempleo, la exclusión social y la alta vulnerabilidad de determinadas poblaciones a los desastres naturales, las enfermedades y otros fenómenos que les impiden ser productivas. Esto explica que se deban analizar múltiples factores que afectan a esta problemática, además de los factores económicos tradicionalmente empleados. Asimismo, y como queda reflejado en los principales instrumentos internacionales en materia de desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza solo será posible si se tienen en cuenta los aspectos sociales, económicos y medioambientales del desarrollo (Díaz Barrado, 2018:34). Por ello resulta imprescindible adoptar una perspectiva que contemple precisamente estas dimensiones: **Social**: como seres humanos, nuestro bienestar está vinculado al de las demás personas. El aumento de la desigualdad es perjudicial para todos, ya que perjudica el crecimiento económico y repercute en la cohesión social, ocasionando situaciones de inestabilidad y conflicto; **Política**: mediante la utilización de políticas públicas inclusivas y basadas en el respeto de los derechos

⁷ Mayor información ver en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

humanos, los gobiernos pueden ayudar a construir un entorno propicio para generar empleo productivo y oportunidades de empleo para los pobres y los marginados; **Medioambiental**: el cambio climático, acompañado de fenómenos, tales como el “Niño” en algunas regiones del mundo y la sequía en otros, ha provocado que los trabajadores agrícolas busquen nuevas oportunidades de desarrollo en la ciudad. Dado que no siempre lo consiguen, éstos terminan engrosando los índices de pobreza en las periferias de las grandes ciudades. Por lo tanto, el cuidado del medio ambiente influye de manera directa no sólo en la producción de alimentos del campo y de primera necesidad, sino también en el mantenimiento de viviendas dignas que sean resistentes a las contingencias ambientales y fenómenos naturales, así como en el cuidado de la salud al contar con agua potable y de calidad y de un medio ambiente libre de polución, por lo que es imprescindible diseñar estrategias medioambientales basadas en los derechos humanos, que contribuyan a la disminución de la pobreza y el logro de los ODS.

En cualquier caso, para conceptualizar las múltiples dimensiones de la pobreza, el economista A. B. Atkinson en su informe a la Comisión para la medición de la pobreza mundial ha recomendado al Banco Mundial la incorporación de nuevas formas de medir y conceptualizar la pobreza: -Reconocimiento de personas que puedan definirse como pobres respecto a la sociedad en la que viven, incluso teniendo ingresos superiores a los 1.90 dólares diarios; - Incluir elementos básicos de bienestar, como saneamiento y servicios básicos de salud; - Ir más allá de la medición por hogares y medir la pobreza a niveles individuales; y, - La pobreza no solo entraña cuestiones económicas o de ingresos, sino que afecta a otros aspectos de la vida, tan esenciales para su bienestar, como la educación, la salud, el acceso a los servicios básicos y la seguridad” (Banco Mundial, 2018:6).

Proporción de personas que viven en pobreza multidimensional, circa 2013



Fuente: Estimaciones basadas en las encuestas armonizadas de hogares de 119 economías (circa 2013), Base de Datos sobre Seguimiento Mundial, Grupo de Soluciones Mundiales sobre Medición del Bienestar y Fortalecimiento de la Capacidad, Departamento de Prácticas Mundiales de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad, Banco Mundial, Washington, DC.

Nota: El diagrama muestra la proporción de la población que vive en la pobreza multidimensional, y las dimensiones en las que sufre carencias. El tamaño de los óvalos está a escala para representar las respectivas proporciones en cada región. Por ejemplo, las cifras consignadas en el óvalo azul para África al sur del Sahara suman 44,9 %, que es el índice de recuento de la pobreza monetaria. La suma de todas las cifras consignadas para África al sur del Sahara da por resultado 64,3 %, que es la proporción de personas que sufren carencias en múltiples dimensiones.

Como se puede observar en el gráfico anterior, las múltiples dimensiones que afectan la pobreza, y que son casi tan importantes como la monetaria, son la educación, los servicios básicos de infraestructura, la salud o la vivienda, principalmente. Como bien lo ha señalado Jim Yong Kim, Presidente del Grupo Banco Mundial “a menos que podamos acelerar nuevamente el crecimiento mundial y reducir la desigualdad, corremos el riesgo de no alcanzar la meta de poner fin a la pobreza extrema para 2030, establecida por nuestra institución. El mensaje es claro: para poner fin a la pobreza, debemos lograr que el crecimiento beneficie a los más pobres, y una de las medidas más eficaces en ese sentido es reducir el elevado nivel de desigualdad, en particular en los países donde residen muchas personas pobres”⁸.

3. Los derechos humanos en las estrategias de combate a la pobreza: Agenda 2030

“Si rescatamos un alma en medio de la pobreza, estamos defendiendo los derechos humanos.
Y si fracasamos en esta misión, estamos fracasando con los derechos humanos”
- Kofi Annan, Ex Secretario General de las Naciones Unidas
(PNUD, 2007:6)

Las personas que viven en situación de pobreza son, en la mayoría de los casos, excluidas y desatendidas tanto por los gobiernos como por diversos sectores de la sociedad, produciéndose la violación de un gran número de derechos. Es por ello que resulta imposible desvincular estos dos conceptos, dada la interdependencia que existe entre ellos. En verdad, no se puede pensar en la pobreza sin hacer referencia a los derechos humanos, ya que la pobreza es tanto una causa como una consecuencia de la falta de la aplicación y cumplimiento de las normas en materia de derechos humanos. En ese sentido, el Programa de Acción y la Declaración de Viena de 1993⁹, constituyeron la primera iniciativa tendente a vincular estos dos conceptos enfatizando en que: “la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y que urge tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los derechos humanos de los más pobres” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993:8).

Posteriormente, la vinculación de estos dos conceptos se pudo advertir tanto en el Informe de Desarrollo Humano 2000, que consideraba la pobreza como una violación de la libertad y que solo su eliminación debería abordarse como un derecho básico y un derecho humano; como en la Nota Práctica del PNUD sobre la Reducción de la Pobreza y los Derechos Humanos (2003), que lo subrayaba en la frase de apertura pronunciada por Mary Robinson (Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1997-2002), al afirmar que “cuando me preguntan cuál es la violación del derecho humano más seria en el mundo hoy, mi respuesta es consistente: la pobreza extrema” (PNUD, 2000:8).

Ahora bien, en septiembre de 2012, el Consejo de Derechos Humanos aprobó por consenso la Resolución 21/11 que contiene los “Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos”. Estos Principios se centran básicamente en la promoción de los derechos humanos de las personas en situación de pobreza para que los gobiernos aseguren, mediante la implementación de políticas públicas, estrategias de erradicación de la pobreza, para que se respeten y defiendan sus derechos y se tomen en cuenta y eliminen los obstáculos sociales, culturales, económicos y estructurales que enfrentan las personas pobres para gozar de sus derechos. En cualquier caso, “su principal objetivo es orientar sobre la aplicación de las

⁸ Véase en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/10/02/tackling-inequality-vital-to-end-extreme-poverty-by-2030>.

⁹ Adoptada en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, en Viena en 1993

normas de derechos humanos en las estrategias de combate contra la pobreza” (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012:4).

En este sentido, debe ser concebido como un instrumento útil para diseñar y aplicar políticas de reducción y erradicación de la pobreza. Cabría resaltar, como aspectos centrales de estos Principios Rectores, los siguientes: - Dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos; - Disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos por las personas que viven en la pobreza extrema; - Igualdad entre hombres y mujeres; - Derechos del niño; - Capacidad de actuación y autonomía de las personas que viven en la pobreza extrema; - Participación y empoderamiento; - Transparencia y acceso a la información; y - Rendición de cuentas (A/RES/21/11, 2012:5-13).

La premisa de erradicar la pobreza extrema, según los Principios Rectores, no solo es un deber moral sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de los derechos humanos vigentes (A/RES/21/11, 2012:3). Sin embargo, los obstáculos con los que se enfrentan las personas en situación de pobreza para ejercer sus derechos son enormes, los cuales además de ser de índole económica, son también políticos, culturales y sociales. Por esto, una de las mejores estrategias para combatir la pobreza extrema es la incorporación del Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH) en las políticas públicas, ya que el EBDH proporciona un marco estratégico para erradicar la pobreza extrema a largo plazo mediante el reconocimiento a las personas que la padecen como titulares de derechos y agentes de cambio. Este Enfoque promueve el respeto de la dignidad y autonomía de las personas en situación de pobreza, al tiempo que las empodera para que puedan participar de manera provechosa y efectiva en la vida pública. No obstante, para reforzar los objetivos contenidos en el EBDH, se diseñó un Entendimiento Común que expresa que todas las agencias de Naciones Unidas deberán adherir a sus programas los siguientes lineamientos de dicho Entendimiento (PNUD, 2007:14):

- Todos los programas de cooperación al desarrollo y asistencia técnica deben fomentar la realización de los derechos humanos tal como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Los estándares contenidos tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en otros instrumentos internacionales, guiarán toda la programación y cooperación al desarrollo en todos los sectores y fases del proceso de programación.
- La cooperación al desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones y de las capacidades de los titulares de derechos para reclamar por sus derechos.

Las personas que suelen tener mayores dificultades para obtener acceso a ingresos, bienes y servicios son, en la mayoría de los casos, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las personas mayores, los grupos indígenas, los migrantes y los desplazados. En otras palabras, personas que se podrían incluir dentro de los denominados “grupos vulnerables”. En esta línea, destaca también que la estrategia utilizada por los países con altas tasas de población en situación de pobreza es la focalización de sus políticas sociales hacia los más pobres de entre los pobres (PNUD, 2007:14). En esencia, el EBDH subraya que lo más importante es dar prioridad a los grupos más vulnerables pero sin olvidar al resto de la población que también se pudiera encontrar en situación de vulnerabilidad, y siempre garantizando un nivel mínimo básico en cada uno de los derechos de toda la población para mantener un nivel de bienestar más generalizado. Con esta estrategia de focalización se genera una dinámica de discriminación hacia el resto de la población vulnerable que suele ser considerada dentro de los programas de ayuda. Por lo que desde el enfoque de derechos, la inclusión activa de la población en general y, sobre todo, de la población más vulnerable es una

de los aspectos prioritarios para disminuir y combatir los casos de discriminación (Verdiales, 2018).

Sin embargo, tanto el EBDH como los “Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos” así como los Objetivos y Metas plasmados en la Agenda 2030 son solo, en la actualidad, un marco de principios y procedimientos de carácter recomendatorio para los Estados, los cuales pueden, en caso de así decidirlo, implementarlos en la formulación de sus políticas públicas. Es por ello que las estrategias de erradicación de la pobreza se ven muchas veces afectadas por los intereses de los Estados, quienes en algunas ocasiones pueden alejarse de las recomendaciones internacionales sobre igualdad, equidad y desarrollo sostenible, poniendo en riesgo el bienestar de millones de personas. En cualquier caso, como lo indica Cástor Díaz Barrado, cabría afirmar que, por ahora, la práctica internacional reconoce que el fin de la pobreza se puede abordar desde el enfoque de los derechos humanos, indicando para ello que los tres principios más destacados en el orden internacional para erradicar la pobreza son precisamente aquellos que se han señalado, es decir (Díaz Barrado, 2018:32):

- **El principio de la Cooperación Internacional:** este principio, fundamentado en los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, es imprescindible en la erradicación de la pobreza ya que mediante la cooperación internacional se ayuda y asiste a los grupos más vulnerables de la sociedad internacional. Aunque sus objetivos son bastante genéricos y no constituyen una obligación como tal para los Estados, su práctica y desarrollo son de vital importancia para el logro de los Objetivos de desarrollo, basados en la solidaridad y en la igualdad social, en beneficio de toda la sociedad internacional.
- **El principio del Desarrollo Sostenible:** los ODS, y anteriormente los ODM, constituyen y han constituido un marco de referencia inexcusable para la promoción de un desarrollo sostenible, incluyente e igualitario en la comunidad internacional. Por lo tanto, son el referente internacional para la promoción de los derechos humanos mediante mecanismos de desarrollo humano sostenible.
- **El principio de la Protección Internacional de los Derechos Humanos:** para lograr la erradicación de la pobreza en el planeta es imprescindible vincular la pobreza con los derechos humanos, ya que esta vinculación hará posible el establecimiento de marcos jurídicos y de protección de los grupos más vulnerables que a su vez mejoraran sus condiciones de vida. El reconocimiento de derechos básicos como acceso a una vivienda digna, a una educación de calidad, a servicios médicos, a un trabajo decente, construirán el pleno desarrollo de la persona, generando a su vez desarrollo a su alrededor y combatiendo de forma sistémica los círculos de la pobreza. En este sentido, la aplicación de los “Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos”, así como las estrategias contenidas en el EBDH en las políticas públicas de los Estados con mayores índices de pobreza, contribuirán en gran medida en la mejora de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables y, por ende, a la erradicación de la pobreza en el mundo.

Conclusiones

La pobreza es un fenómeno multidimensional ya que no solo abarca las cuestiones económicas, sino que afecta, también, la integridad y dignidad de las personas al ver limitada o restringida su participación en cuestiones sociales, políticas o culturales. Como es sabido, para lograr el desarrollo humano que permita la construcción de una sociedad internacional justa, solidaria y equitativa, es imprescindible el combate y la erradicación de la pobreza y, en este sentido, los derechos humanos juegan un papel fundamental. Puesto que los derechos humanos son aquellas garantías individuales que emanan de los ordenamientos internacionales, regionales o nacionales que interfieren en la promoción y respeto de los derechos y las libertades humanas en los ámbitos sociales, económicos, culturales, políticos y civiles, velando por el respeto de la

dignidad humana resulta, por lo tanto, evidente la vinculación de ambos conceptos al existir un alto grado de interdependencia.

La comunidad internacional ha realizado grandes esfuerzos para combatir y erradicar la pobreza existente en el mundo. Si bien estos esfuerzos comenzaron tras la Segunda Guerra Mundial, éstos se vieron opacados, no obstante, durante el periodo de la Guerra Fría. Por lo que no fue sino hasta el decenio de los noventa del siglo XX, cuando se dio un verdadero giro hacia el combate de la pobreza haciendo referencia a los principios en materia de derechos humanos. Esta vinculación fue haciéndose cada vez más sólida y notoria por su inclusión en la Declaración de Viena (1993) y posteriormente en el Informe de Desarrollo Humano (2000) así como en la Nota Práctica del PNUD sobre la Reducción de Pobreza y los Derechos Humanos (2003).

Un momento clave para el desarrollo humano sostenible fue la celebración de la Cumbre del Milenio (2000) de la cual se derivó la Declaración del Milenio, la cual contenía 8 Objetivos generales para trabajar en la construcción de un mundo más igualitario y equitativo. Los ODM supusieron un gran avance en materia de reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Sin embargo, esto no fue suficiente para poder erradicar los altos niveles de pobreza existentes en el planeta pese a que los avances producidos fueron bastante importantes. En realidad, no se logró integrar a esos millones de personas que sufren día a día no solo carencias físicas y económicas sino también sociales y culturales. Por lo que, nuevamente, la comunidad internacional quiso valorar dichos resultados y proponer una nueva serie de Objetivos que dieran continuidad a las estrategias implementadas en los ODM y que incluyeran aquellas acciones que demanda la actual sociedad internacional. En tal sentido, el Objetivo sobre erradicación de la pobreza se volvió a incluir, como el primero de todos, en los ODS en un nuevo periodo de cumplimiento de 15 años tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, evitando de esta forma cualquier tipo de disparidad entre las regiones del mundo.

Adicional a estos instrumentos internacionales de desarrollo, se adoptaron otra serie de principios y enfoques que contribuyeran a la erradicación de la pobreza, así como a la promoción de los derechos humanos, como son los “Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos” y el Enfoque basado en los Derechos Humanos, los cuales trabajan en la construcción de estrategias para la erradicación de la pobreza con base en principios básicos en materia de derechos humanos. Esta constituye una de las formas más sólidas para la erradicación de la pobreza y por ende, para la construcción del desarrollo humano sostenible que tanto demanda la sociedad internacional. No obstante, como hemos hecho mención, los instrumentos internacionales destinados a erradicar la pobreza tienen en la actualidad, carácter recomendatorio para los Estados, por lo que se requiere de un verdadero compromiso por parte de los líderes políticos para garantizar la aplicación de la normativa internacional en materia de erradicación de la pobreza desde la promoción y respeto de los derechos humanos.

En definitiva, resulta imprescindible la aplicación de estrategias basadas en el refuerzo y promoción de los derechos humanos, tales como el EBDH. Su incorporación resulta importante pero, también, necesaria si se quiere erradicar la pobreza que tanto afecta a millones de personas alrededor del mundo. Puesto que, por primera vez en la historia de la humanidad, las condiciones económicas lo permiten no tendríamos excusas para no poder hacerlo.

Bibliografía

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2012). *Los principios rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, Resolución 21/11, Ginebra, Suiza

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1993). *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, Viena, Austria

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2000). *Declaración del Milenio*, A/RES/55/2, 2000, Nueva York, NY

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2009). *Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)*, A/RES/63/230, Nueva York, NY

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2010). *Actividades del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)*, A/65/230, Nueva York, NY

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2015). *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, A/RES/70/1, Nueva York, NY

BANCO MUNDIAL/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2018). *La pobreza y la prosperidad compartida 2018: Armandando el rompecabezas de la pobreza*, 1818 H Street NW, Washington, DC, 20433

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (2002). *Informe sobre los períodos de sesiones vigésimo quinto, vigésimo sexto y vigésimo séptimo (23 de abril a 11 de mayo de 2001, 13 a 31 de agosto de 2001 y 12 a 30 de noviembre de 2001)*, E/2002/22, E/C.12/2001/17, p. 208

DÍAZ BARRADO, C. M. (2018). La erradicación de la pobreza y derechos humanos: un laberinto sin salida, *Revista Derechos y Libertades*, N° 38, Época II, pp. 17-52, ISSN: 1133-0937, DOI: 10.14679/1055

NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2018). *Observaciones formuladas en ausencia del informe inicial del Congo, aprobadas por el Comité en su 49° período de sesiones (12 a 30 de noviembre de 2012)*, E/C.12/COG/CO/1

NACIONES UNIDAS (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015*, Nueva York, NY., págs. 72. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La Iniciativa para poner fin a la pobreza: La OIT y la Agenda 2030*, Conferencia Internacional del Trabajo 105ª reunión, 2016, Ginebra, p. 1

PNUD (2007). *Operacionalización de los enfoques basado en los derechos humanos para la reducción de la pobreza. Informe provisorio sobre un proyecto piloto*, Nueva York, págs. 43

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (2018). *SDG Index and Dashboards Report 2018. Global Responsibilities implementing the goals*, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network

VERDIALES LÓPEZ, D. M. (2018). La importancia del Enfoque de Derechos Humanos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en DÍAZ BARRADO, C. M. y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.), VERDIALES LÓPEZ, D. M. (coord.). *Objetivos de desarrollo sostenible y Derechos Humanos: paz, justicia e instituciones sólidas / Derechos Humanos y empresas*, Editorial: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 75 - 90

Governo Temer: uma estratégia de retomada conservadora no Brasil*

Maurício Ferreira Silva**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo principal analisar o governo interino de Temer à luz das premissas conservadoras e de adesão à visão mercadológica que marcaram a atuação no período em que ocupou a Presidência da República. Para tanto, tendo em vista a forma controversa pela qual o governo se efetivou, aborda as premissas que nortearam ideologicamente o governo como as ações políticas concretas utilizadas como estratégia para a deposição de Dilma Rousseff. As medidas adotadas em torno das políticas de proteção social, por um lado, e a reforma do Estado, por outro, reconfiguraram a condição cidadã no Brasil, colocando em risco conquistas constitucionais e políticas advindas de outros períodos. Configura-se, pois, uma condição de retrocesso e de fortalecimento dos preceitos conservadores de inspiração neoliberal que coabitam o cenário nacional desde a década de 1980.

Palavras-Chave: Golpe de Estado - Neoliberalismo - Dilma Rousseff - Michel Temer

Temer Government: A Conservative Resumption Strategy in Brazil

Abstract

The main objective of this article is to analyze Temer's interim government in the light of the conservative assumptions and adherence to the marketing vision that marked the performance during the period in which he held the Presidency of the Republic. Therefore, in view of the controversial way in which the government took effect, it approaches the premises that ideologically guided the government as the concrete political actions used as a strategy for the deposition of Dilma Rousseff. The measures adopted around social protection policies, on the one hand, and state reform, on the other, reconfigured the citizen status in Brazil, endangering constitutional and political achievements from other periods. Thus, it is a condition of regression and strengthening of conservative precepts of neoliberal inspiration that cohabit the national scene since the 1980s.

Keywords: Coup d'etat – Neoliberalism - Dilma Rousseff - Michel Temer

* Este artigo é parte de pesquisa de pós-doutorado desenvolvido na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Brasil). Agradeço aos pesquisadores dos programas de pós-graduação em Relações Internacionais e Ciência Política da Universidade Nacional de Rosário pelas contribuições durante estágio de pesquisa.

** Cientista Político. Professor Associado da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (Brasil). Atua na graduação e nos programas de pós-graduação em Ciências Sociais (PPGCS) e Política Social e Território (POSTERR). Correio eletrônico: mauricioufrb@gmail.com

Gobierno de Temer: una estrategia de reanudación conservadora en Brasil

Resumen

Este artículo tiene como objetivo principal analizar el gobierno interino de Temer a la luz de los supuestos conservadores y la adhesión a la visión mercantil que marcó el desempeño durante el período en que ocupó la Presidencia de la República. Por lo tanto, en vista de la controvertida forma en que el gobierno entró en vigor, el trabajo aborda las premisas que ideológicamente guiaron al gobierno y las acciones políticas concretas utilizadas como estrategia para la deposición de Dilma Rousseff. Las medidas adoptadas en torno a las políticas de protección social, por un lado, y la reforma del Estado, por otro, reconfiguraron la condición de ciudadano en Brasil, poniendo en riesgo los logros constitucionales y políticos de otros períodos. Por lo tanto, es una condición de regresión y fortalecimiento de los preceptos conservadores de inspiración neoliberal que conviven en el escenario nacional desde la década de 1980.

Palabras clave: Golpe de Estado – Neoliberalismo - Dilma Rousseff - Michel Temer

TRABAJO RECIBIDO: 19/10/2019

TRABAJO ACEPTADO: 28/11/2019

Introdução

O Brasil compõe o grupo de países da América Latina que foi assolado por rupturas no processo democrático durante o Século XX. Esses países abrigaram ditaduras militares repressoras que foram instauradas como alternativas ao suposto “risco comunista”, discurso que encontrava guarida no contexto da guerra fria. Esses regimes autoritários, que em partes foram enquadrados como Burocrático-Autoritários (O’Donnell, 1986 e 1987), sucederam regimes democráticos através de golpes de Estado, consolidando uma fase de estagnação no que concerne às mudanças políticas. O fim dos regimes ditatoriais militares na América Latina propiciou uma nova “onda” democratizante no continente (Huntington, 1994), favorecendo o retorno das instituições que caracterizam a democracia representativa. Dentre essas, os partidos políticos, que reassume o protagonismo na intermediação entre os cidadãos e o governo.

Os preceitos político-ideológicos que outrora marcaram a guerra fria e serviram de justificativa para os golpes de Estado ressurgem “repaginados”, compondo a plataforma oficial dos segmentos que atuam na representação política. Assim, enquanto os grupos que apoiaram os golpes procuram manter a ascensão sobre a vida política, os opositores buscam o espaço de atuação castrado durante os governos repressores. Grupos à direita e à esquerda do espectro político, apoiadores ou não do autoritarismo, não restringem o antagonismo ao debate público, mas consolidam a inserção e a alternância nas instituições representativas no final do século XX.

No Brasil, o período que corresponde à redemocratização após o regime militar foi marcado por forte influência dos preceitos econômicos e políticos neoliberais. Incentivou-se a inserção de capital privado nacional e estrangeiro em setores que até então eram administrados pelo Estado. Sob influência ideológica internacional ampliou-se, durante as décadas de 1980 e 1990, o latente conflito com as premissas políticas de cunho intervencionista e protecionista que caracterizaram os períodos anteriores.

O início do século XXI marca, por sua vez, a ascensão de um campo político que, em linhas gerais, divergia das orientações neoliberais em vários aspectos, destacando-se o papel em torno da proteção social. Os governos progressistas são caracterizados pela promoção de iniciativas no campo das políticas sociais que, por sua vez, redesenharam a estrutura política-administrativa neste sentido. A aceitação popular, de setores produtivos, financeiros e de movimentos sociais possibilitou a construção de um pacto social. Com o golpe de 2016 as contradições se acirram e o ideário neoliberal se fortalece. Seguindo a lei que rege o procedimento de *impeachment* no país, Michel Temer assume a Presidência e seu governo rapidamente apresenta projetos de reformas buscando a reestruturação de alguns alicerces que sustentavam as ações sociais dos governos anteriores, numa clara demonstração de retorno às premissas neoliberais anteriores.

O presente artigo tem como objetivo principal analisar o governo interino de Temer à luz das premissas conservadoras e de adesão à visão mercadológica que marcaram a atuação no período em que ocupou a Presidência da República. Para tanto, tendo em vista a forma controversa pela qual o governo se efetivou, torna-se necessária a análise da conjuntura que envolve tanto as premissas que nortearam ideologicamente o governo como as ações políticas concretas utilizadas como estratégia para a deposição de Dilma Rousseff. Assim, o trabalho subdivide-se em quatro seções. A primeira é dedicada à abordagem da conjuntura democrática oriunda do final do regime militar e a aderência aos preceitos neoliberais. A segunda se dedica a apresentar aspectos do que aqui se denomina como “fase progressista”, período que corresponde aos governos que resultaram do pacto social iniciado por Luís Inácio Lula da Silva. A terceira, por sua vez, apresenta análise sobre a deposição de Rousseff a partir do jogo de interesses de segmentos conservadores conduzidos, sobretudo, pelo partido político do então Vice-presidente Temer. Por fim, a quarta seção é direcionada para o enquadramento do governo interino de

Temer, tendo como foco principal as medidas de reestruturação política e administrativa em torno da reforma trabalhista e do controle orçamentário.

1. Redemocratização e Conservadorismo

O período de redemocratização caracteriza-se por importantes transformações sociais no Brasil. No campo da organização política institucional ocorre, em 1985, a transição para um governo civil com a eleição indireta, pelo colégio eleitoral, da chapa encabeçada por Tancredo Neves e José Sarney. Soma-se a isso a promulgação da nova Constituição federal, em 1988. O país enfrentou a fase de reestruturação em meio a uma conjuntura internacional de avanço do liberalismo econômico em detrimento das premissas do Estado de Bem-Estar, o que estimulou instabilidades políticas e econômicas que foram determinantes para a adesão às diretrizes neoliberais durante as décadas de 1980 e 1990.

Naturalmente, pode-se aferir, assim, que os conflitos ideológicos vinculados ao papel do Estado na organização da sociedade capitalista influenciaram a transição. No campo da proteção social, o texto constitucional reflete o antagonismo entre a busca pela universalização por um lado, e as propostas restritivas por outro.

A noção de seguridade representou avanço na institucionalização de um modelo ampliado de proteção social, que previa a universalização do acesso, a responsabilidade estatal, a integração entre as três áreas e a criação de um orçamento próprio, exclusivo e com novas fontes de financiamento [...] Apesar do princípio orientador da universalização, as políticas de seguridade mantiveram critérios de acesso para a previdência social e a assistência social (Lobato, 2009:723).

O peso da nova orientação ideológica de contestação do papel social do Estado ganha ressonância no país e encontra guarida institucional no primeiro sufrágio universal para a Presidência da República, em 1989. O período, correspondente aos governos de Fernando Collor e Itamar Franco marca, de forma mais concreta, o início da adesão institucional aos preceitos políticos-institucionais de orientação neoliberal.

A exaltação privatista ressoa, sobretudo, na década de 1990. Os governos de Fernando Henrique Cardoso, sob os auspícios da estabilidade monetária proporcionada pelo Plano Real, avançam no processo de privatização estimulando a abertura do mercado para investimentos estrangeiros, em um processo de liberalização comercial e financeira. No campo da proteção social, ocorre investimento na desregulamentação e flexibilização das leis trabalhistas, extinguindo juízes classistas que atuavam nas negociações e colocando seus resultados como regra a ser seguida, ou seja, como se afirmava, o “negociado” passou a se sobrepor ao “legislado”, exatamente onde repousam as conquistas dos trabalhadores. Abre-se, assim, a possibilidade de que acordos pontuais substituam as garantias constitucionais, estabelecendo, na visão de Márcio Pochmann, uma das fases históricas de expropriação dos direitos trabalhistas:

A terceira onda de flexibilização das relações de trabalho pode ser constatada na década de 1990, com a dominação de governos com orientação neoliberal. Dessa forma, assistiu-se à generalização de medidas de liberalização da contratação de trabalhadores por modalidades abaixo da orientação estabelecida pela Consolidação das Leis do Trabalho. Entre elas, a emergência da terceirização dos contratos, em plena massificação do desemprego e precarização das relações de trabalho (Pochmann, 2018:89).

O alarde criado pelo avanço do neoliberalismo no Brasil tem relevância pelo risco que representa, sobretudo, aos direitos sociais advindos de conjunturas anteriores. A versão ideológica propalada no final do século XX não defende a extinção do Estado enquanto estrutura organizativa das relações sociais e econômicas, mas, como sempre ocorre em momentos de crises econômicas, indica uma nova versão. Uma versão mais “enxuta”, que abra espaço de investimentos para o capital privado. No fundo, a questão em nada muda o conflito inerente existente no seio da sociedade capitalista entre os donos do capital e os que dele

necessitam para sobreviver. O que se busca, enfim, é regular o papel do Estado por outro prisma, ou, como afirma Carlos Montaña, “o mercado será a instância por excelência, de regulação e legitimação social. O ‘igualitarismo’ promovido pelo Estado intervencionista deve ser, na ótica neoliberal, combatido” (Montaña, 2002:54).

O enredo do Estado privatista sofre percalço no início do século XXI com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República. Não se pode afirmar, contudo, que houve uma vitória do trabalho sobre o capital após os governos de FHC, mas consolidou-se, como veremos, uma nova postura em torno do papel do Estado nas questões sociais.

2. Governos progressistas: um período de interregno

No Brasil a chamada fase progressista, também denominada por um segmento da literatura especializada como *lulismo* (Singer, 2012), começou com a eleição de Lula em 2002 e foi interrompida em 2016, com o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. De característica semelhante ao que se viu aflorar na América Latina neste período, esses governos emplacaram importantes reformas, ressaltando as políticas sociais em diversas áreas que renderam, em contrapartida, forte apoio popular (Anderson, 2011; Araújo, 2013).

Signatário de forte influência nacional e internacional, Lula conseguiu se reeleger embalado pelos bons índices de popularidade. Seus dois mandatos contribuíram para redefinir o cenário político na região, sobretudo em termos do papel do Estado, impulsionando uma maior participação política na realidade social. Respalado por forte base social, principalmente dos movimentos sociais, seus governos emplacaram reformas na estrutura da máquina pública e aceleraram a influência social do governo proporcionando, assim, a continuidade do projeto através da indicação de Rousseff para o período posterior.

Os governos progressistas cristalizaram-se sob uma conjuntura internacional crítica à visão de “Estado mínimo” predominante nos anos anteriores, logo, emplacaram importantes medidas de intervenção social que resultaram, sobretudo, em avanços nos indicadores sociais, como apontam o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH/ONU), que passou de 0,649 no início da década de 2000 para 0,728 em 2012 e o importante coeficiente de Gini que, segundo dados do Banco Mundial¹, passou de 58,1 para 51,5 entre 2013 e 2014, resultando em diminuição de 6,6%. Isso representa expressiva diminuição no índice que mede o grau de concentração de renda.

Dentre as medidas adotadas para o alcance desses resultados destaca-se o investimento em políticas sociais estratégicas para o enfrentamento das desigualdades sociais, cujos efeitos, mesmo tendo como base programas de transferência de renda mínima como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), melhoraram os índices de escolaridade e o acesso à renda no país. Isso representa, em suma, a minimização do processo de pauperização da população mais vulnerável, como demonstram os dados sobre a erradicação da pobreza no país².

Cabe destacar que os avanços oriundos dos governos progressistas no campo social foram caracterizados por políticas sociais orientadas para o enfrentamento à miséria por meio da seletividade e focalização das ações nos segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora. Contudo, a ampliação significativa dos programas de transferência de renda conviveu com o

¹ Brasil: Aspectos Gerais, *The World Bank*, 03/10/2018. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>. Acessado em 26/03/2019

² Erradicação da Pobreza - Acabar com a pobreza em todas suas formas, em todos os lugares. Documentos Temáticos Nº1, *Organização das Nações Unidas Brasil (ONU)*. Junho, 2017. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Documento-Tem%C3%A1tico-ODS-1-Eradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza_11junho2017.pdf. Acessado em 26/03/2019

aprofundamento do desmonte das demais políticas do sistema de proteção social, a exemplo da Saúde e da Previdência Social.

A tendência de focalização e desfinanciamento das políticas de Seguridade Social evidenciaram-se com maior intensidade na política de assistência social enquanto objeto de ações e programas de combate à pobreza, à moda dos organismos financeiros internacionais. A centralidade dos programas de transferência de renda, em detrimento da efetivação do SUAS e financiamento de serviços continuados, evidencia a subordinação à lógica econômica (Castilho, Lemos e Gomes, 2017:460).

Embora preceitos do “receituário neoliberal” tenham se mantido com a transição para os governos progressistas, os mandatos de Lula e Dilma não podem ser compreendidos como uma repetição *ipsis litteris* dos governos de FHC. Esse período foi marcado por um pacto social que contou com o apoio do grande capital financeiro, do consenso ativo das principais organizações do mundo do trabalho e do consenso passivo das classes subalternas, por meio das políticas sociais compensatórias (Simionatto e Costa, 2014).

As políticas sociais oriundas dos governos progressistas não acabaram com a histórica desigualdade social do país mas, como se pode constatar, contribuíram para amenizá-las na medida em que possibilitaram o acesso a alguns bens (via programas de transferência de renda) e serviços (serviços públicos de saúde, educação, etc.). Esses resultados, entretanto, não foram suficientes para impedir o surgimento de outras questões de ordem política e administrativa que culminaram na deposição de Dilma Rousseff e no renascer da “onda” neoliberal, desta feita com roupagem mais conservadora.

3. A arquitetura do golpe: deposição de Rousseff

O primeiro mandato de Rousseff trilhou a elementar continuidade dos mandatos anteriores de Lula. O segundo mandato, contudo, foi marcado por significativas atribuições no campo político, que dificultaram, sobremaneira, o exercício do seu mandato. O período de crise nesse sentido se iniciou já durante o sufrágio.

O processo eleitoral de 2014 pode ser encarado como divisor de águas em termos da organização política brasileira. Mais uma vez disputaram o pleito os grupos políticos capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), por um lado, e pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), por outro. A coligação liderada pelo PT conseguiu reeleger Dilma Rousseff por uma pequena margem de diferença, contudo, diferente dos sufrágios anteriores; o grupo derrotado foi reticente na aceitação do resultado, culminando em questionamentos públicos e jurídicos, a exemplo da ação junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) solicitando a cassação da chapa “Dilma-Temer”. Outra estratégia de combate adotada pela oposição foi preencher a agenda do legislativo com as chamadas “pautas bombas”, projetos de lei cuja matéria pode impactar diretamente as contas públicas, já que dificulta a redução de gastos prevista para cumprir o que foi determinado pela meta fiscal. Estas ações articuladas entre os opositores do governo acabariam por fragilizar o executivo federal de maneira implacável, ao ponto de inviabilizar sua governabilidade.

Dessa forma, o segundo mandato de Rousseff passou por diversos percalços que culminaram em sua deposição. A construção do discurso oposicionista em favor do *impeachment* alinhou-se aos preceitos centrais das manifestações de junho de 2013, que transformaram reivindicações de natureza regional em ataques ao Governo Federal. Da mesma maneira, e com o mesmo objetivo, o esquema de corrupção investigado sob o comando da Polícia Federal na denominada “Operação Lava-Jato”, mesmo compondo ampla gama de denunciados, foi atribuída à Presidência da República, transformando Rousseff numa espécie de “ré” involuntária. O processo pautou-se numa vertente denunciatória das chamadas “pedaladas fiscais” que, em linhas gerais, representam a utilização de empréstimos de bancos estatais para cobrir rombos das contas públicas.

O debate jurídico-político em torno do processo expôs dois distintos campos interpretativos. De um lado alinhavam-se os grupos opositores ao governo que, buscando guarida na Constituição Federal, defendia a tese do crime de responsabilidade advindo das chamadas “pedaladas fiscais”. O segundo campo, mesmo considerando o rito constitucional, interpretava a iniciativa por “um viés golpista, ou seja, motivado apenas por elementos políticos e não regimentais” (Silva, Martins e Passos, 2017). Esta tese é sustentada, sobretudo, pela contundente ação dos atores que atuaram contra o governo: os derrotados de 2014 em conluio com setores do legislativo federal, do empresariado, da mídia, do judiciário e do próprio governo, como foi o caso do Vice-presidente. Michel Temer protagonizou o episódio ao se desentender com a presidenta em função da divulgação do manifesto “Uma Ponte para o Futuro” (PMDB, 2015), documento assinado por seu partido (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), que defendia uma pauta que não fazia parte do plano de governo original da coligação e balizou parte da conduta de Temer à frente do governo transitório.

O entendimento aqui proposto converge com a noção de que os elementos definidores do crime de responsabilidade não estavam “devidamente” apresentados, possibilitando interpretação equivocada e conflituosa de um procedimento adotado anteriormente pela própria Presidência da República e por governos subnacionais, que foi respaldado por órgão de fiscalização. Ademais, cabe destaque o fato de que setores das elites econômicas e políticas - sobretudo a grande mídia e a Presidência da Câmara dos Deputados- atuaram de forma articulada para o êxito legislativo do processo, justificando a classificação de golpe de Estado.

Não achamos que isso se constituiu num golpe clássico, uma vez que se desenvolve sem rupturas institucionais significativas. Ao contrário, ocorre dentro do funcionamento regular das instituições democráticas burguesas, ou seja, com o aval da Justiça e do Legislativo. O *impeachment* vem se constituindo recentemente, em especial na América Latina, numa forma “democrática” de depor governos que, embora já tenham servido aos interesses do grande capital, já não servem ou os contrariam em alguma medida. As deposições de governos latino-americanos “inconvenientes” não têm resultado na instalação de ditaduras apoiadas nas forças militares e são feitas com rasgados discursos que apelam ao “republicanismo” e, claro, à democracia (Braz, 2017:89).

Portanto, pode-se aferir, assim como o faz Michael Löwy, que “o que aconteceu no Brasil, com a destituição da Presidente Dilma Rousseff, foi um golpe de Estado. Golpe de Estado pseudolegal, ‘constitucional’, ‘institucional’, parlamentar ou o que se preferir, mas golpe de Estado” (Löwy, 2016:64). Os protestos contra a legitimidade da deposição de Dilma Rousseff através do processo de *impeachment* não se resumiu ao Partido dos Trabalhadores (PT) e aos segmentos sociais que, de uma forma ou de outra, apoiavam o governo naquele momento. A vinculação decisiva do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) através, sobretudo, de Eduardo Cunha, então Presidente da Câmara dos Deputados e as declarações públicas de Rousseff sobre a conduta do Vice-presidente Temer aumentaram os rumores de uma articulação política.

O melhor exemplo de como o estilo da então presidente foi desastroso para o funcionamento de uma coligação encontra-se na decisão de transformar o então vice-presidente Michel Temer no principal coordenador político do governo em abril de 2015. A época, falou-se muito que Dilma abdicara do poder, que Temer se tornara um primeiro-ministro. Pois bem, o que Dilma deu com uma mão tirou com a outra, uma vez que, rapidamente, enveredou a minar as ações do seu novo coordenador. No final de agosto, Temer renunciou ao posto sob a justificativa de que seu esforço fora solapado pelo Palácio do Planalto. A partir de então, a situação política de Dilma tornou-se permanentemente periclitante. Com a renúncia de Temer do posto de coordenador político, a probabilidade de destituição da chefe do executivo aumentou consideravelmente, uma vez que o divórcio entre ela e o PMDB se tornara patente (Amorim Neto, 2016:48).

A denúncia de golpe de Estado se baseou na evidente articulação entre setores do legislativo, do judiciário, do empresariado – principalmente da mídia – e do próprio governo, sob os auspícios de Temer. Apesar da tentativa em configurar como legítimo o processo de deposição a partir da aceitação da denúncia e da aprovação do crime de responsabilidade no exercício do cargo, o trâmite legislativo e as evidências externas mostraram outra coisa. Se por um lado a aceitação da denúncia contra Rousseff ocorreu após negociação frustrada de Eduardo Cunha com o PT, na qual procurava apoio político para barrar, na Câmara dos Deputados, denúncia contra si próprio, por outro o cenário da deposição já estava anunciado no manifesto “Uma Ponte para o Futuro” que, em seu preâmbulo, destaca que a conjuntura de então impunha a formação “de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional” (PMDB, 2015:2).

O “espetáculo” foi longo e atravessou todas as etapas previstas na Lei 1079/50, que regulamenta o processo de *impeachment*. O fato de Rousseff não ter renunciado antes da última votação no senado federal proporcionou enorme exposição de Temer, o que o transformou em importante ator da articulação montada pelos agentes envolvidos. E isso porque, “ao contrário da hipótese do golpe jurídico, aqui não se tinha nenhum paladino justiceiro, mas sim políticos venais sem nenhuma credibilidade pública. Ainda assim o processo se consumou. Em um espetáculo grotesco, denunciado por toda imprensa internacional, tivemos um impedimento que ficou, ao fim e ao cabo, desprovido de qualquer legitimidade”. (Souza, 2016: 127). Essa “carga de desgaste” acompanhou Temer na posse, colocando-o, desde o início, em choque com significativa parcela da sociedade.

4. Governo Temer: um cenário conservador

Os espólios da derrocada dos governos de orientação de esquerda foram apropriados por grupos da chamada centro-direita. Os “vencedores”, liderados pelo interino Michel Temer, podem ser definidos através de um perfil mais conservador, de aproximação com as premissas neoliberais que marcaram o final do século XX. As iniciativas reformistas implantadas pelo governo interino tiveram por base a forte intervenção capitaneada pelos governos anteriores, que se manifestaram, sobretudo, através de políticas de proteção social e de manutenção das estruturas públicas de produção, como as empresas estatais. As propostas de reforma se direcionaram para áreas estratégicas que, em linhas gerais, contribuem para modificar a parcela de influência do Estado na economia de mercado (Amorim Neto, 2016; Domingues, 2017).

De certo, o objetivo do grupo político que se alocou no poder executivo transcendia a expectativa da aceitação popular, evidenciando a estratégia de um governo transitório de encaminhamento da represada agenda de desmonte das políticas públicas, forçando a desoneração orçamentária e de investimento público em áreas de interesse econômico da iniciativa privada. Destacam-se, para os objetivos deste trabalho, a Reforma Trabalhista e a emenda constitucional que versa sobre a limitação dos gastos públicos (Emenda Constitucional Nº 95).

4.1. Reforma Trabalhista

O Brasil possui uma lei específica que rege as relações de trabalho formal. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi criada durante um dos períodos de maior conturbação política, em 1943, em plena ditadura do “Estado Novo” comandado por Getúlio Vargas. Apesar da ausência de um debate mais amplo com a sociedade em função da conjuntura de restrição democrática e do fato de ter sido utilizada para corroborar ações populistas de Vargas, a CLT foi historicamente incorporada à realidade trabalhista brasileira e elevada à condição de “proteção social” pelos trabalhadores em função dos direitos ali garantidos: carteira

de trabalho, jornada com limites de horas de trabalho, férias remuneradas, salário mínimo, décimo terceiro salário, entre outros.

A Constituição de 1988 representa um momento de ganhos especiais na área trabalhista. [...] A Carta incorporou boa parte das demandas repressadas e anulou alguns dispositivos autoritários da CLT, aumentando a proteção legal do trabalho e defendendo as liberdades sindicais, entre as quais os direitos de greve, de organização e de não intervenção estatal abusiva. Paralelamente, consolidou os poderes atribuídos ao Ministério Público do Trabalho, e também aos sindicatos, de atuarem na defesa de direitos difusos ou coletivos da categoria, através das ações civis públicas. Foram mantidos, entretanto, o monopólio da representação – a unicidade sindical – e o imposto sindical obrigatório. Legitimado, já em contexto democrático, o modelo de relações trabalhistas nem por isso deixou de se constituir em campo de disputas entre os atores do capital e do trabalho (Pessanha e Artur, 2013:1571).

A intervenção promovida por Temer no campo do trabalho ocorreu de forma intensa e procurou adequar a legislação aos interesses do mercado, com notável prejuízo aos trabalhadores. O impacto da reforma é amplo e direcionado aos mais diversos setores da produção, tanto no âmbito privado como público. Com foco nos objetivos aqui expressos, a abordagem desta seção se direcionará para cinco intervenções proporcionadas pelas leis 13.467/2017 e 13.429/2017: a insegurança do contrato de trabalho; a jornada de trabalho intermitente; o ataque à organização sindical; o enfraquecimento da justiça do trabalho e a flexibilização do processo de terceirização da produção. Uma das grandes novidades apresentadas pelo governo transitório e aprovada pelo Congresso Nacional corresponde ao chamado trabalho intermitente. Diferentemente do modelo por tempo indeterminado, esta nova modalidade possibilita “contratos quebrados” baseados nas necessidades esporádicas do contratante, conforme exposto no artigo 443 da Lei 13.467/2017.

O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito, por prazo determinado ou indeterminado, ou para prestação de trabalho intermitente [...] § 3º Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria³.

Neste formato a nova configuração contratual permite que o trabalhador seja convocado de acordo com os interesses produtivos do empregador. Assim, a clássica previsão de remuneração em troca do cumprimento de uma jornada é substituída pela remuneração ocasional baseada apenas no tempo que foi dedicado para a atividade em questão. Nesse sentido, todos os direitos inseridos no contrato via jornada de trabalho são submetidos à intermitência, como o décimo terceiro salário, as férias remuneradas e a contribuição previdenciária.

A precarização da condição de trabalho se acentua para além dos direitos trabalhistas tradicionais. Isso porque a intermitência condiciona os trabalhadores ao desconhecimento do real valor de seu trabalho. Para além da alienação do “valor-trabalho” inerente ao processo de produção capitalista, desta feita, pela inexistência de acordos coletivos em torno da jornada de trabalho, o empregador pode estabelecer contratos variados de acordo com a alternância das suas necessidades, sejam elas do trabalho ou mesmo do lucro adquirido com a negociação em cada etapa do processo. À ignorância frente à remuneração agrega-se a insegurança da convocação. Isto porque a lei prevê que o empregador deve entrar em contato com o trabalhador com apenas três dias de antecedência do início da atividade, logo, apenas nesse momento que serão apresentadas as horas e a remuneração em questão. Ora, cria-se com isso uma condição de

³ Lei Nº13. 467 de 13 de Julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acessado em 12/03/2019.

total dependência dos trabalhadores à “vontade” dos empregadores, forçando os primeiros à subserviência de tempo -por ter de ficar constantemente à disposição- e de remuneração -pelo pouco tempo que possuirá para apreciar a oferta e pela ausência de parâmetro de cálculo salarial, como no caso do salário mínimo que norteia o contrato por jornada de trabalho-.

Ou seja, suas vidas passam a ser completamente determinadas pelas demandas de curto prazo das empresas. Assim, ao invés de se subordinar aos ditames empresariais apenas durante a jornada de trabalho, os trabalhadores passam a ter toda a sua vida vinculada aos desígnios empresariais, sem que possam planejar sua vida pessoal e profissional, ficando sempre à espera do chamado do empregador. Na prática, os trabalhadores ficam ininterruptamente à disposição dos empregadores, uma vez que sua condição precária não lhes dá outra alternativa que não seja aceitar qualquer trabalho que surgir (Teixeira, 2017:66).

A reforma investe fortemente nas relações de classe na medida em que ataca a organização dos trabalhadores com a suspensão da contribuição sindical e a exclusão dos sindicatos no processo de homologação das demissões, o que, além de prejudicar a fiscalização, contribui para atingir fontes de receitas das entidades representativas. É importante ressaltar que boa parte do movimento sindical não é contrária ao fim da contribuição compulsória, mas a medida foi adotada -assim como toda a reforma- sem diálogo com as instâncias envolvidas. Além disso, a nova legislação torna possíveis acordos trabalhistas realizados sem a representação sindical, ou seja, com trabalhadores não associados.

No mesmo sentido a reforma enfraquece o papel fiscalizador da justiça do trabalho -e da própria legislação- ao prever a proeminência dos acordos entre empregadores e empregados frente à legislação. Nesse sentido abre-se a possibilidade da realização de acordos entre trabalhadores e empregados sem a anuência dos sindicatos e sem o necessário abrigo da legislação; logo, a máxima do apelo de preferência do “negociado” ante o “legislado” enfraquece o papel classista dos sindicatos e mina o papel fiscalizador da justiça do trabalho.

Salienta-se, por fim, o objetivo de desestruturar as relações produtivas a partir da reforma imposta. Isso porque um dispositivo inserido na Lei 13.467 em torno do processo de terceirização da produção modifica regras anteriores que possibilitavam a utilização deste mecanismo apenas em parte do processo, ou seja, no meio, resguardando as funções principais para trabalhadores contratados por outro regime e “efetivos”. Contudo, em seu artigo 4º, a lei insere um novo e comprometedor entendimento, em que considera que a prestação de serviço de terceiros não mais necessita se restringir a uma parte da produção, ou seja, libera-se à execução “de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução”⁴. Este dispositivo, além de alterar no curto prazo as condições trabalhistas, certamente comprometerá, no longo prazo, todo o sistema produtivo, até mesmo no setor público.

Com isso, trabalhadores formalizados passarão a ser contratados por meio de cooperativas, pessoa jurídica (PJ) e micro-empendedor individual (MEI), arranjos que rompem os vínculos trabalhistas e comprometem a estrutura de emprego. Vislumbra-se o fim dos concursos públicos; as contratações poderão ser feitas individualmente, por empresas prestadoras de serviços, organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip's), cooperativas, empresas de intermediação de mão de obra ou simplesmente, como foi relatado recentemente em um veículo de comunicação, por uma espécie de leilão onde vence quem paga menos (Teixeira, 2017:70).

⁴ Lei Nº13. 467 de 13 de Julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acessado em 12/03/2019

4.2. Limitação dos Gastos Públicos

Dentre as proposições iniciais do governo interino em torno das pautas de reestruturação das funções do Estado destaca-se a medida de limitação dos gastos públicos inserida na Proposta de Emenda Constitucional Nº 241 (PEC 241/16). Esta PEC foi posteriormente transformada na Emenda Constitucional Nº 95 de 15 de dezembro de 2016. A nova lei garante mudança no dispositivo constitucional que trata do investimento em políticas sociais nas áreas de segurança pública, assistência social, saúde e educação. Seu principal objetivo é gerar um dispositivo para o congelamento dos investimentos públicos por 20 anos e a alterar o modelo de correção dos valores para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), logo, diz respeito à materialização de um Novo Regime Fiscal Brasileiro, cujos impactos nas políticas sociais e na dinâmica econômica nacional são significativos.

A PEC 241 estabelece teto para as despesas primárias de cada poder, que terá sua base fixada no valor das despesas pagas no exercício de 2016. Em cada exercício seguinte, este teto será corrigido pela inflação (Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA) do respectivo ano anterior, ao longo de vinte anos. Assim, em termos reais, a despesa primária não crescerá, sendo congelada no valor real de 2016 (base fixa), havendo a possibilidade de alteração do mecanismo de correção dos limites para vigorar a partir do décimo exercício de vigência da PEC, por meio de Projeto de Lei por iniciativa do Presidente da República [...] A PEC 241 propõe a desvinculação das despesas com saúde e educação na CF com relação às receitas, e seu congelamento no valor real de 2016 (Vieira e Benevides, 2016:06-07).

Em linhas gerais a lei cumpre metas condizentes com os objetivos emanados anteriormente pelos proponentes. No sentido que aqui nos interessa, cabe referência a três aspectos centrais interligados: a garantia de cerceamento de investimentos além do mínimo necessário para áreas sociais, o controle legal dos instrumentos de modificação desses investimentos e a criação de retórica capaz de justificar o golpe e a consequente necessidade do governo provisório.

O primeiro aspecto condiz com o fato de que a lei prevê uma base de análise e cálculo dos valores referenciais para determinado setor. Assim, a destinação de recursos confere a todas as instâncias uma “data-base” de análise daquilo que deve ser investido, tendo, para a maioria das situações, se direcionado para o ano de 2016. Com isso, o mínimo necessário durante 20 anos fiscais fica garantido a partir do “ano-base” e o único indexador de reajuste passa a ser o IPCA. Ora, fica evidente o objetivo de “punir” os investimentos sociais realizados pelos governos progressistas como vilões da anunciada crise fiscal. Além disso, determinar cerceamento de investimentos de forma indiscriminada gera situação de insegurança e compromete muito do êxito alcançado em ações anteriores que beneficiaram o desenvolvimento nacional. Isso pode ser percebido a partir da análise comparativa apresentada por Vazquez (2016) sobre um possível impacto desta lei em torno dos investimentos realizados pelos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (entre 2003 e 2015) nas áreas sociais. Se porventura houvesse sido implantada nesse período, a perda estimada seria de R\$ 3,2 trilhões entre os anos de 2003 e 2015, o que representaria a não inserção de 37% do total investido no período. É preciso, naturalmente, considerar o contexto socioeconômico de cada período, contudo, tal amostragem proporciona a noção de que a nova lei “impõe outra trajetória para os gastos públicos federais como um todo para os próximos 20 anos e, inexoravelmente, reduzirá as possibilidades de atuação do Estado na área social” (Vazquez, 2016:07).

A natureza da intervenção pela via da criação e aprovação de uma emenda constitucional acarreta situação inusitada no âmbito das contas públicas. Há um caráter intervencionista na medida em que congela os investimentos durante 20 anos sem possibilidade de modificação, mesmo que a economia responda com índices superiores aos apresentados no momento da criação da PEC. Nesse sentido, com base apenas em preceitos políticos e não técnicos, impõe controle a governos futuros, limitando suas margens de manobra fora do âmbito legislativo. Ou seja, gestões posteriores terão apenas duas maneiras de manuseio orçamentário: a alternância de receita entre as pastas respeitando o teto estabelecido ou a criação de uma nova

emenda constitucional. A última, como se sabe, depende mais do perfil político do Congresso Nacional nas próximas legislaturas, algo difícil de prever em um cenário de competição eleitoral livre e democraticamente estabelecida.

Fixado o teto uma única vez, isso vinculará todos os fenômenos administrativos que ocorrerem nas várias unidades, órgãos e pessoas administrativas acima citadas, pelos próximos 20 (vinte) anos, o que, obviamente, impedirá os investimentos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos, incorporação de inovações tecnológicas, aumentos de remuneração, contratação de pessoal, reestruturação de carreiras, o que se faz necessário em virtude do crescimento demográfico, e sobretudo em razão dos objetivos e fundamentos constitucionais, que direcionam um projeto constituinte de um Estado de Bem Estar Social. O novo regime fiscal suspende, por consequência, o projeto constituinte de 1988, e retira dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. Retira também do cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico (Mariano, 2017:261).

Há, no bojo da nova proposta de controle orçamentário, um forte recurso à retórica tecnocrática de eficiência da gestão pública. E isso se manifesta, no entendimento aqui proposto, a partir do discurso de adequação do funcionamento do governo aos “novos ditames do mercado” que, por sua vez, estruturava-se de maneira mais reticente durante os governos anteriores. Pretendeu-se apresentar uma perspectiva moderadora na medida em que insinuou iniciativas de aproximação com a economia de mercado mantendo aspectos que, do ponto de vista social, são respaldados, sobretudo as políticas sociais -o governo tratou de divulgar que os programas em andamento não seriam afetados, sobretudo o Bolsa Família-. Tal intervenção, portanto, traçou uma estratégia que tentou denotar uma ação responsável de continuidade do que é aceito socialmente com a necessidade de mudanças, ou seja, uma ação moderadora entre a conservação e a transformação. Em suma, a partir de discursos técnicos, tentou-se creditar ao golpe a vertente da incompetência administrativa da Presidência de Dilma Rousseff.

Essa estratégia se manifesta através da racionalização do discurso da crise do Estado -e do sistema- a partir da ausência de reformas, sobretudo a trabalhista e a da previdência. Por sua vez, essa racionalização, que caracteriza a segunda variável aqui proposta, fundamenta o governo Temer em função da busca de argumentos tecnocráticos para justificar as iniciativas, objetivando demonstrar um viés focado na eficácia do governo e capaz de plantar, no âmbito da opinião pública, uma referência de “desordem administrativa” dos governos progressistas. A estratégia pode ser percebida tanto nas declarações do grupo político envolvido quanto no manifesto do PMDB (2015), que pode ser considerado como suporte ideológico da “racionalidade” do golpe.

As modernas economias de mercado precisam de um Estado ativo e também moderno. Quem nos diz isto não é apenas a teoria econômica, mas a experiência histórica dos países bem-sucedidos. Só o Estado pode criar e manter em funcionamento as instituições do Estado de Direito e da economia de mercado, e só ele também pode suprir os bens e serviços cujos benefícios sociais superam os benefícios privados. Portanto, as discussões sobre o tamanho e o escopo do Estado quase sempre se movem no vazio, porque a questão central é que o Estado deve ser funcional, qualquer que seja o seu tamanho. Para ser funcional ele deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade. Ele faz ambas as coisas através dos tributos, dos gastos públicos e das regras que emite. Essas são tarefas da política e, por isso, é justo dizer que o crescimento econômico duradouro e sustentável é uma escolha da política, do sistema político e dos cidadãos como agentes políticos. Dadas uma certa população e uma certa dotação de recursos, é a política que vai decidir se um país será rico ou pobre (PMDB, 2015:4).

A racionalidade técnica inserida no processo tentou justificar a preocupante realidade do impacto do congelamento de investimentos essenciais; trata-se, pois, de significativo retrocesso

nos investimentos das políticas sociais setoriais. Nota-se que as premissas básicas inseridas no manifesto “Uma Ponte para o Futuro” indicavam o roteiro a ser seguido num cenário de rearticulação e reorientação de uma parcela da elite política representativa de expressivos setores do capital nacional. O manifesto pode ser entendido como um manual de instruções, que apresenta a visão de um grupo sobre a questão nacional e aponta a ação que deve ser adotada (é sintomático o fato de que o documento do PMDB foi publicado em 29/10/2015 e a aceitação da denúncia por Eduardo Cunha, então Presidente da Câmara dos Deputados e membro do mesmo partido político, em 02/12/2015, confirmando óbvia relação entre as duas situações). Por ter sido utilizado como justificativa técnica do golpe e da reforma estrutural do Estado, tem seu valor histórico.

Ao congelar o gasto federal, a PEC 241 desestrutura o financiamento da política social brasileira ao eliminar a vinculação de receitas destinadas à educação e ao orçamento da seguridade social, que compreende as políticas de saúde, previdência e assistência social. Tais vinculações expressam conquistas sociais que foram garantidas na Constituição de 1988, visando estabelecer prioridade e preservar o gasto público nestas áreas sociais, independentemente do governo que estivesse no poder (Vazquez, 2016:01).

A busca pelas transformações estruturais de perfil neoliberal forneceram os elementos necessários para a ascensão de Temer ao poder executivo. O êxito desta nova agenda econômica passa pelo desmonte de uma rede de proteção social existente no país. Esta rede agrega diversas conquistas históricas da classe trabalhadora, que se transformaram em direitos após sua institucionalização. O desmonte desta rede reflete uma ampla agenda de consenso entre as elites econômicas e políticas, o que garantiu as condições conjunturais após o golpe. Temer tentou apresentar por um prisma racional o que dele se esperava em termos políticos: demonstrar, mesmo que lhe custasse a popularidade, que os motivos da crise eram os direitos sociais.

Considerações Finais

Este trabalho procurou abordar o surgimento do governo comandado por Michel Temer a partir de uma perspectiva de rompimento com a normalidade democrática alcançada após o fim do regime militar no Brasil. Este rompimento é motivado pelos interesses de segmentos das elites econômicas e políticas na reestruturação do papel do Estado, que durante a fase dos governos progressistas assumiu importante protagonismo no desenvolvimento nacional. A efetivação passou pela deposição de Dilma Rousseff através da utilização do instrumento legal do *impeachment* como mecanismo subsidiário do golpe de Estado. A liderança do processo, atingida a partir da presidência do PMDB e da publicação do manifesto “Uma Ponte para o Futuro”, possibilitou o capital político necessário para que Temer assumisse a interinidade da Presidência da República e obtivesse apoio parlamentar à concretização das reformas.

O apoio parlamentar foi pontual e se sobressaiu em torno das medidas impopulares que o Presidente interino dedicou-se intensamente. Dentre essas, com base na iniciativa de intervir na rede de proteção social com o consequente desmonte das políticas públicas, destacam-se a Reforma Trabalhista e a denominada “limitação dos gastos públicos”. No primeiro caso, as Leis 13.467/2017 e 13.429/17 alteraram relações trabalhistas e modificaram direitos históricos vinculados à CLT, propiciando a insegurança contratual, a jornada intermitente, o ataque à organização sindical, o enfraquecimento da justiça do trabalho e a flexibilização para o processo de terceirização. O segundo se materializou através da Emenda Constitucional Nº 95, oriunda da PEC 241, que cria um mecanismo de congelamento dos investimentos públicos por 20 anos, condicionando as iniciativas dos futuros governos neste campo. Em suma, precarização do trabalho e redução de direitos foram dois grandes legados conservadores do governo de Michel Temer encampados pelo Congresso Nacional.

A maioria necessária para as mudanças restringiu-se ao apoio político circunstancial do legislativo, sobretudo em torno de medidas impopulares que o presidente interino dedicou-se

intensamente. Essa maioria sofreu diversos percalços políticos, principalmente após a avalanche de denúncias de corrupção que alcançaram Temer e membros do alto escalão de seu governo. Como consequência, os índices negativos de aceitação na opinião pública foram afetados fortemente, refletindo a incoerência de um grupo que trabalhou pela deposição, mas que, em termos da gestão pública, demonstrou o apego a métodos tradicionais de uso irregular da estrutura do governo. Assim, a rejeição popular atingiu níveis históricos: em julho de 2016, dois meses após ser empossado no cargo, a taxa de aceitação de seu governo era de apenas 14%, ante um índice de reprovação de 31%⁵. No final do governo, em 2018, mesmo após leve recuperação, sua aceitação não passou de 7%⁶.

Por fim, cabe salientar que as denúncias de corrupção e os baixos níveis de aceitação popular geraram fortes crises, que minaram a governabilidade. O que se insinuou como aposta por certo segmento das elites que atuaram em prol da deposição não se confirmou, sobretudo porque o crescimento econômico “foi evidentemente menor do que seria necessário para pagar o custo da instabilidade política durante a campanha de impeachment”. (Barros, 2019:75). Como consequência, a perspectiva de apoio popular que a substituição de Rousseff sugeria se configurou em forte rejeição, o que contribuiu para que os grupos políticos que orbitaram o governo obtivessem desempenho pífio no pleito de 2018, influenciando fortemente para a ascensão do *outsider* Jair Bolsonaro.

Referências Bibliográficas

- AMORIM NETO, O. (2016). A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia, *Revista Relações Internacionais*, 52, pp. 043-054, Lisboa, dezembro 2016
- ANDERSON, P. (2011). O Brasil de Lula, *Revista Novos Estudos CEBRAP*, Edição 91, 30 (3), pp.23-52, Novembro de 2011. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-91/>. Acessado em 25/09/2019.
- ARAÚJO, T. B. (2013). Desenvolvimento Regional Brasileiro e Políticas Públicas Federais no Governo Lula, in SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Boitempo, São Paulo; FLACSO Brasil, Rio de Janeiro
- BARROS, C. R. (2019). Uma história de dois azares e um impeachment, in VÁRIOS AUTORES, *Democracia em risco: 22 ensaios sobre o Brasil hoje*, 1ª Edição. Companhia das Letras, São Paulo
- BRAZ, M. (2017). O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. *Revista Serviço Social & Sociedade*, 128, pp. 85-103, jan./abr. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n128/0101-6628-ssoc-128-0085.pdf>. Acessado em 25/09/2019
- CASTILHO, D.; LEMOS, E.; GOMES, V. (2017). Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social, *Serviço Social & Sociedade*, 130, pp. 447-466, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n130/0101-6628-ssoc-130-0447.pdf>. Acessado em 25/09/2019

⁵ Segundo pesquisa CNI/IBOPE. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/07/27/em-1-pesquisa-cniiboep-apos-denuncia-avaliacao-do-governo-temer.htm>. Acessado em 15/07/2019

⁶ Após reprovação recorde, Temer encerra governo com rejeição em queda, mostra Datafolha. *Folha de São Paulo-Poder*, 27/12/2018, São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/apos-reprovacao-recorde-temer-encerra-governo-com-rejeicao-em-queda.shtml?loggedpaywall?loggedpaywall>. Acessado em 15/07/2019

- DOMINGUES, J. (2017). Crise da república e possibilidades de futuro, *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 22 (6), pp. 1747-1758. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n6/1413-8123-csc-22-06-1747.pdf>. Acessado em 15/09/2019
- HUNTINGTON, S. P. (1994). *A Terceira Onda: a democratização no final do Século XX*, Editora Ática, São Paulo
- LOBATO, L. (2009). Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988, *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 14 (3), pp. 721-730. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/08.pdf>. Acessado em 15/09/2019
- LÖVY, M. (2016). Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil, in JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (Orgs). *Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil*, Boitempo, São Paulo
- MARIANO, C. (2017). Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre, *Revista de Investigações Constitucionais*, 4 (1), janeiro/abril. Disponível em: [file:///C:/Users/mauricio/Downloads/document%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/mauricio/Downloads/document%20(4).pdf). Acessado em 05/10/2019
- MONTAÑO, C. (2002). O Projeto Neoliberal de resposta à “questão social” e à funcionalidade do “terceiro setor”, *Revista Lutas Sociais (PUCSP)*, 8, pp. 53-54. Disponível em: http://www4.pucsp.br/neils/downloads/v8_carlos_montano.pdf, Acessado em 09/09/2019
- O'DONNELL, G. (1987). *Reflexões sobre os estados burocrático-autoritários*, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo
- O'DONNELL, G. (1986). *Contrapontos: autoritarismo e democratização*, Vértice, São Paulo
- PESSANHA, E.; ARTUR, K. (2013). Direitos trabalhistas e organização dos trabalhadores num contexto de mudanças no mundo do trabalho: efeitos sobre os trabalhadores da saúde, *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 18 (6), pp. 1569-1580, junho de 2013, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n6/09.pdf>. Acessado em 22/09/2019
- PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB); FUNDAÇÃO ULISSES GUIMARÃES. (2015). *Uma Ponte para o Futuro*, 29 de outubro, Brasília. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acessado em 22/03/2019
- POCHMANN, M. (2018). Ataque aos direitos sociais e trabalhistas no Brasil, *Revista Estado y Políticas Públicas*, 9, pp.81-91. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13498/1/RFLACSO-EPP9-6-Pochmann.pdf>. Acessado em 09/09/2019
- SILVA, M.; MARTINS, T.; PASSOS, A. (2017). *Processo Legislativo, Ideologia e Conservadorismo no Brasil: o impeachment de Dilma Rousseff*, in 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), Montevideo (Uruguai)
- SIMIONATTO, I.; COSTA, C. (2014). Estado e políticas sociais: a hegemonia burguesa e as formas contemporâneas de dominação, *Revista Katálisis*, 17 (1), p. 6876. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802014000100007/26860>. Acessado em 10/09/2019
- SINGER, A. (2012). *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, Companhia das Letras, São Paulo
- SOUZA, J. (2016). *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*, LeYa, Rio de Janeiro

TEIXEIRA, M. *et al.* (2017). *Contribuição crítica à reforma trabalhista*. UNICAMP/IE/CESIT, Campinas-SP. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/Reformatrabalista.pdf>. Acessado em 25/09/2019

VAZQUEZ, D. A. (2016). O Plano Temer/ Meireles contra o povo: o desmonte social proposto pela PEC 241, *Plataforma Política Social*, 18 jul. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/07/DesmonteSocialPlanoTemer.pdf>. Acessado em 25/09/2019

VIEIRA, F.; BENEVIDES, R. (2016). Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil, *Nota Técnica N°28*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Setembro, Brasília. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589. Acessado em 12/03/2019

Os marcos da cooperação Sul-Sul no Brasil e na Argentina em perspectiva comparada: as políticas externas e de cooperação internacional para o desenvolvimento

Marina Bolfarine Caixeta*

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a cooperação Sul-Sul (CSS) do Brasil e da Argentina no presente século XXI como uma política pública, notadamente a partir de 2003, em perspectiva comparada. Para tanto, analisam-se os marcos da CSS provenientes das políticas externas e de cooperação internacional para o desenvolvimento em ascensão, dando alguma estabilidade para a implementação dos projetos de cooperação técnica. Na introdução, apresenta-se a CSS na América Latina e Caribe, um contexto comum que caracteriza e, também, resulta da atuação de países como o Brasil e a Argentina. Na primeira parte, discute-se a CSS como área de política externa (*issue area*), tendo 2003 como um marco em ambos os países. Na segunda parte, apresenta-se a estrutura institucional e os mecanismos operativos que evidenciam nos dois países a consolidação de uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Na terceira e última parte, os dois países são apresentados de forma comparada, destacando as semelhanças e singularidades entre seus marcos políticos para a CSS. Ao final, elaboram-se algumas considerações sobre o tema no cenário global e no campo científico.

Palavras-chave: cooperação Sul-Sul – Brasil – Argentina - política de cooperação internacional

Los marcos de la cooperación Sur-Sur en Brasil y en Argentina en perspectiva comparada: las políticas exteriores y de cooperación internacional para el desarrollo

Resumen

El propósito de este artículo es analizar la cooperación Sur-Sur (CSS) de Brasil y Argentina en el presente siglo XXI como una política pública, especialmente a partir de 2003, en perspectiva comparada. Para eso, se analizan los marcos de CSS provenientes de las políticas exteriores y de cooperación internacional para el desarrollo en ascenso, garantizando cierta estabilidad para la implementación de los proyectos de cooperación técnica. La introducción presenta la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe, un contexto común que caracteriza y, también, resulta de la práctica de países como Brasil y Argentina. En la primera parte, la Cooperación Sur-Sur es analizada como área de política exterior (*issue area*), considerando 2003 como un marco en ambos países. La segunda parte presenta la estructura institucional y los mecanismos operativos con los cuales es posible evidenciar en los dos países la consolidación de una política de cooperación internacional para el desarrollo (CID). En la tercera y última parte, los dos países son presentados de forma comparada, destacando las similitudes y singularidades entre sus marcos políticos para la CSS. Al final, se elaboran algunas consideraciones sobre el tema en el escenario global y en el campo científico.

* Estudiante de Doctorado da Universidade de Brasília (UnB)/Instituto de Ciências Sociais/Departamento de Estudos Latino-americanos; bolsista do CNPq desde 2017 e pesquisadora visitante da Faculdade de Ciências Políticas e Relações Internacionais, Universidade Nacional de Rosário (UNR, Argentina) em 2019. Correio eletrônico: marinabolfarinecaixeta@gmail.com

Palabras-clave: cooperación Sur-Sur – Brasil – Argentina - política de cooperación internacional

South-South cooperation frameworks in Brazil and in Argentina in comparative perspective: foreign policies and the policy of international development cooperation

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the South-South cooperation initiatives (SSC) of Brazil and Argentina in the present 21st century as a public policy, notably from 2003, in a comparative perspective. To this end, these analysis focus on the SSC frameworks in the two countries that come from the foreign policies and the rising policy of international development cooperation, providing certain stability for the implementation of the technical cooperation projects. The introduction presents the South-South cooperation in Latin America and the Caribbean, a common context that characterizes and, at the same time, derives from the initiatives of countries such as Brazil and Argentina. In the first part, the South-South Cooperation is discussed as a foreign policy area (*issue area*), considering 2003 as a milestone for both countries. The second part presents the institutional structures and operating mechanisms from which we can evidence in both countries the consolidation of a policy for international development cooperation (IDC). In the third and last part, we compare the experiences of the two countries, highlighting their similarities and singularities in relation to their political frameworks. At the end, some considerations on the SSC global scenario and scientific field are presented.

Keywords: South-South cooperation – Brazil – Argentina - international cooperation policy

TRABAJO RECIBIDO: 23/10/2019

TRABAJO ACEPTADO: 10/12/2019

Introdução

A cooperação Sul-Sul (CSS) na América Latina e Caribe floresceu a partir do século XXI. Neste período, governos com maior inclinação autonomista e nacionalista investiram suas políticas exteriores de uma dupla missão: trazer desenvolvimento para seu interior e construir alianças estratégicas no exterior para melhor posicionar seus interesses nos fóruns globais multilaterais. Daí o grande interesse pelas parcerias com o “Sul global”¹ e pelas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento internacional. Por meio da cooperação internacional neste eixo Sul-Sul (CSS), onde está forjada uma “identidade geopolítica” (Menezes e Caixeta, 2019), formularam-se novos princípios de ação. Desde a segunda metade do século passado, o objetivo tem sido promover uma nova ordem econômica internacional sob o velho adágio “a união faz a força”. Atualmente, debatem-se novas concepções e arranjos no marco da II Conferência da ONU sobre o tema, realizada em março de 2019².

O caso latino-americano e caribenho é bastante singular no âmbito desse Sul global, visto que a região é integrada em sua quase totalidade por Países de Renda Média (PRM). Segundo Hirst (2010), além da expectativa de que os PRM, especialmente os qualificados como ‘potencias emergentes’, pudessem articular a dinâmica cooperativa Norte-Sul e Sul-Sul mediante a cooperação triangular, havia um ‘jogo de soma zero’ que previa uma maior responsabilização dos PRM. Isso os levaria à superação da condição de países ‘receptores’ de assistência técnica, tecnológica e financeira do Norte global e sua evolução como ‘doadores’. Insatisfeitos com essa proposta, os países da região se unem para reivindicar as ‘brechas estruturais’, uma outra equação-critério para a concessão da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) por parte dos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), transitando do nível de renda per capita para as lacunas de desenvolvimento que requerem intervenção pública estratégica³.

Afinal, teriam os países da região realmente avançado rumo a novos estágios de desenvolvimento? Estariam, portanto, preparados para assumir novos papéis no cenário internacional? Conforme Colacrai (2013) argumenta, o crescimento alcançado pelos PRM oferece uma margem de recursos próprios em cada um dos países para fortalecer as políticas em certos setores e incrementar outros tipos de cooperação internacional que não a técnica e financeira, como é o caso da cooperação científica e tecnológica. Entretanto, é preciso algum amadurecimento quanto à forma de instrumentalizar Ciência e Tecnologia (C&T) nas políticas públicas de desenvolvimento. A realidade mostra que, apesar de essas políticas se constituírem como espaços relevantes para os PRM na CID, há ainda muito questionamento em torno de como conectá-las aos problemas estruturais da pobreza. “*Este cuestionamiento ha conducido también a preguntarse no sólo sobre qué políticas deberían desarrollarse en dicha área, sino también sobre el rol que debería jugar la cooperación internacional en este proceso*” (Colacrai, 2013:81).

¹ O “Sul global” aqui é compreendido como uma forma de identificação socioeconômica e política que guarda forte relação com a emergência de uma nova consciência na política global; esta está ligada à reivindicação pela nova ordem internacional e superação das racionalidades que sustentam a atual ordem (Menezes & Caixeta, no prelo); ele também pode ser entendido como a ideia do “outro”, daquele que foi colonizado e que guarda relação de distinção e complementaridade com o ‘Norte global’”, industrializado, desenvolvido e central (Lechini, 2009b).

² Para os atuais debates, sugere-se Ayllón Pino (2014a) que apresenta a evolução histórica da CSS e os princípios de Bandung de 1955 e Chaturvedy (2019) que explora, numa abordagem histórica, a interface da cooperação técnica Sul-Sul e a cooperação triangular.

³ *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. CEPAL, Novembro de 2012. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13787-paises-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-brechas-estructurales>. Acesso em 9 de outubro de 2019

Em termos de política internacional, esses Estados intermediários se caracterizam pela habilidade de politizar a agenda global e gerar um certo grau de ativismo internacional (Hirst, 2010). Nos fóruns econômicos, esses países se preocupam com a promoção do desenvolvimento e da justiça social; no âmbito político, com os valores da democracia e direitos humanos; no tocante à segurança internacional, com o fim de políticas de discriminação que reforçam as estruturas de poder assimétricas e a eficiência das instituições internacionais na prevenção e resolução de conflitos, acordos de paz e reconstrução pós-conflito. “*La actuación de algunos PRM suramericanos – como es el caso de Argentina, Brasil y Chile – en la configuración de la agenda Sur-Sur de apoyo al desarrollo, la paz y la democracia otorga una connotación política al rol que juegan como arquitectos de la CSS*” (Hirst, 2010:22). Além disso, a capacidade desses países de ofertar bens públicos, particularmente no campo da cooperação técnica, tanto no âmbito regional quanto internacional, é essencial para pensar a CSS para o desenvolvimento global.

O atual século XXI trouxe novo contexto para essas potências emergentes e seu envolvimento com a CSS. De acordo com Lechini e Giaccaglia (2016), se entre 2000 e 2010 se falava das grandes expectativas sobre as potencialidades econômicas e políticas dos poderes emergentes e seus ambiciosos projetos de CSS, no período seguinte a 2010 inicia-se um desencanto diante dos questionamentos quanto aos resultados das ações desenvolvidas até então⁴. De fato, a partir de 2011 a região apresenta uma progressiva desaceleração tanto em ritmo de crescimento econômico como de redução da pobreza, o que coloca em questão o papel proativo, alternativo e de protagonismo dos países latino-americanos frente aos receituários e recomendações vindos do centro do poder político e econômico global (Ayllón Pino, 2015).

Por isso, com vistas a compreender a CSS na América Latina e Caribe por meio da retórica solidária e das políticas externas vigentes é importante se situar no século XXI. Ayllón Pino (2015) e, também, Lima e Milani (2016) destacam que a CSS foi impulsionada por governos progressistas ou de esquerda/centro-esquerda na região a partir do novo século. Com base em um ‘regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico’, os países construíram espaços nos diversos processos de concertação e integração regional e fortaleceram ainda mais a CSS multilateral-regional⁵ e bilateral. Se a CSS ocupou o lugar vazio deixado pela cooperação Norte-Sul, a partir da crise econômica, ela também está relacionada com a transformação das concepções sobre o desenvolvimento e sobre a cooperação internacional em marcha acelerada a partir da Cúpula do Milênio de 2000. Trata-se, portanto, de uma ‘transição discursiva’ da identidade internacional da região, passando de receptores a promotores do desenvolvimento no Sul global (Ayllón Pino, 2015: 141).

A posição dos países, entretanto, longe ser coesa esteve marcada pela interpretação de seus governos quanto à cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Hirst (2010) classificou três tipos de posicionamento estratégico dos países latino-americanos, a saber: o “pragmatismo autônomo”, que tende a prescindir da condição de receptor e reforçar as particularidades da CSS a partir de uma política de cooperação horizontal de elaboração própria; o “idealismo defensivo”, que compatibiliza a dupla condição de beneficiário e provedor das

⁴ As autoras explicam que apesar de a Argentina ser um PRM latino-americano, ela não é parte do ‘clube’ das potências emergentes, o que traz mais desafios para o país que participa dessa agenda sem poder para arquiteta-la; a Argentina se inseriu nesse contexto aproveitando-se do Mercosul como plataforma de relacionamento e da liderança regional do Brasil.

⁵ Numa dimensão institucional regional, os blocos apresentam crescentes interesses para a criação de mecanismos de cooperação Sul-Sul. Além da CELAC, do Mercosul, da CAN, da SICA que criaram grupos temáticos sobre a CSS, há ainda uma iniciativa ousada da UNASUL que debatia a proposta peruana de criação de uma Rede Sul-americana de agências de cooperação internacional (Ayllón Pino, 2015). Além disso, é preciso citar a CEPAL que tem um comitê de cooperação Sul-Sul atuante; a SEGIB que desde 2010 possui um Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS) de que pertencem 18 dos 33 membros da CELAC e, por fim, a iniciativa dos ‘bens públicos regionais’ como potencial de inovação na cooperação Sul-Sul, no âmbito do BID.

iniciativas como fonte de legitimação perante o Norte e o Sul, o que implica a preferência por projetos Sul-Sul, mas com a formulação de uma visão crítica sobre o Fórum de Eficácia da Ajuda da OCDE; e a “terceirização prodigiosa”, que estimula parcerias triangulares (Norte-Sul com Sul-Sul) que são vistas como oportunidades para ampliar os laços com o mundo industrializado.

Adicionalmente, Ayllón Pino (2015) e Morasso (2015), no cenário mais recente, analisaram as distintas posturas assumidas pelos países da região. Ainda que esta classificação já tenha se modificado no presente, acredita-se que ela faz parte do legado dos países mencionados. Brasil, Argentina e Uruguai mantêm uma postura questionadora, mas de diálogo com o atual regime da ajuda reivindicando a especificidade da CSS, sem perder a condição de receptores de AOD. Colômbia, México, Peru e Chile apostam na postura de maior vinculação entre a cooperação tradicional, seja por submeterem-se à avaliação da implementação da Declaração de Paris seja por legitimarem as regras da OCDE, e participam das suas estruturas, aproveitando as oportunidades comerciais e de investimentos que ela oferece. Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua e, em menor medida, o Equador são contestatários da ordem e rechaçam a configuração e lógica da cooperação internacional ao defenderem a CSS como um mecanismo de solidariedade anti-imperialista a partir de iniciativas de cooperação regional.

No atual momento observa-se um enfraquecimento da CSS que está, também, relacionado ao fim da “onda rosa”⁶. Este período marcado por governos progressistas e com políticas externas mais autônomas, que apostaram na diversificação de suas relações para aumentar seu poder no sistema internacional, parece ter chegado ao fim com a chegada ao poder de governos neoliberalistas alinhados aos países do centro capitalista do Norte global⁷. Este novo contexto, assim, suscita questionamentos quanto à estabilidade da CSS como mecanismo de reforma da ordem internacional e de promoção do desenvolvimento em escala global.

Neste sentido é que importa selecionar alguns casos para uma melhor compreender a trajetória da CSS na América Latina e Caribe. Optou-se aqui pelos casos do Brasil e da Argentina. Ambos os países estão entre os mais destacados da região quanto ao seu envolvimento com iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul (CTSS), ao lado de México, Chile, Uruguai, Cuba e Venezuela. Em número de projetos, os dados de 2007 a 2017 mostram que Brasil e Argentina foram responsáveis por mais de 36% das iniciativas como ofertantes de bens públicos, contribuindo com o fortalecimento mútuo de capacidades dos países em desenvolvimento⁸.

Por que estudar Brasil e Argentina? Os dois países são parte da América do Sul e assumem papel de liderança nesta região, por vezes com disputas entre si. Segundo Lechini (2009a), os dois países ocupam 63,4% do território sul-americano, quase 60% da população e quase 40% do PIB da região, ou seja, são os maiores, os mais povoados e os mais ricos. Sendo assim, acredita-se que os dois países exerçam forte influência na região latino-americana. Como explica Jaguaribe (2009), suas relações bilaterais têm sido centro das expectativas de consolidação de um ‘bloco regional’ (o caso do MERCOSUL e da antiga UNASUL), um ‘espaço de permissibilidade internacional’ ou uma aliança estratégica que sirva para a região

⁶ Se refere ao fenômeno latino-americano de vitórias eleitorais de esquerda ou centro-esquerda entre 1998 e 2006 evidenciando a crise do modelo neoliberal e a ideia de que para mudar o mundo é preciso tomar o poder, pois, tomando o poder do Estado pode-se colocar em causa o *status quo* da ordem global. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-onda-rosa/>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

⁷ Ayllón Pino (2015) enumera alguns elementos que marcam este contexto, como a volta dos Estados Unidos à região a partir do segundo mandato de Obama, a diminuição da diplomacia presidencial e o simultâneo envolvimento com as políticas e denúncias públicas de corrupção sobre supostos escândalos domésticos desses governos progressistas.

⁸ Uma década de cooperação Sul-SulnaIbero-América (2007-2017), SEGIB, março de 2019. Disponível em: <https://www.segib.org/una-decada-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica/>. Acesso em 9 outubro de 2019

como um interlocutor internacional independente nas disputas de poder entre as potências mundiais e garanta a preservação das identidades nacionais ainda que com mínima autonomia.

Além disso, a realização de um estudo em perspectiva comparada possibilita a identificação de semelhanças e singularidades entre os dois países na CSS. Neste caso em que há fortes semelhanças entre o Brasil e a Argentina, estão em evidência suas particularidades quanto à realização exitosa, ou nem tanto, das iniciativas de cooperação técnica. Conforme explica Ragin (1989), a comparação orientada por casos é aquela que seleciona poucas amostras com base na teoria e chega a modestas generalizações, pois se dedica mais a identificar as raízes históricas para os resultados encontrados e interpretar as semelhanças entre eles ao destacar as complexidades, diversidades e singularidades. Para tanto, reconhece-se o trabalho precursor de Malacalza (2014) que buscou capturar e comparar a diversidade das experiências Sul-Sul do Brasil e da Argentina calcada nas raízes profundas das respectivas sociedades nacionais, notadamente quanto aos modelos de desenvolvimento e os paradigmas de política externa.

A discussão aqui proposta enfoca as iniciativas de cooperação técnica do Brasil e da Argentina desenvolvidas ao longo do século XXI. A hipótese defendida é a de que a partir de 2003 os dois países vivenciam a construção de uma política pública de cooperação internacional para o desenvolvimento; por isso, um retrocesso nas relações Sul-Sul em termos de política externa não implica na extinção ou paralisação da carteira de projetos no bojo das políticas de CID, no âmbito da qual se situa a CTSS⁹.

Defende-se aqui uma virada nos estudos sobre a CSS, de uma pauta estritamente de política externa para outra que incorpora os debates de políticas públicas. Expandem-se a agenda de pesquisa ao considerar a CSS como estratégia de autonomia – a dimensão de política externa – e, também, como mecanismo coletivo global de apoio à promoção do desenvolvimento nos países - a dimensão técnica, científica e tecnológica no bojo das políticas nacionais e internacional. Para tanto, essa discussão propõe, na primeira seção, a CSS nas políticas externas mediante análise de fontes secundárias (revisão bibliográfica); na segunda seção, as políticas de CID estão apresentadas com base em fontes primárias (documentos institucionais dos governos); na terceira seção, tecem-se algumas breves e iniciais análises de pesquisa em perspectiva comparada sobre o Brasil e a Argentina; e, ao final, indicam-se algumas considerações quanto a essas experiências, tanto para a prática política da CSS quanto para esse novo construto científico das relações internacionais em estreito diálogo com outros campos de estudos.

1. A CSS na política exterior do Brasil e da Argentina

1.1. A CSS na política externa

Analisar a CSS como parte da política externa das nações significa ter em conta que ela é um mecanismo estratégico de inserção internacional para os países em desenvolvimento na atual ordem internacional. Muito conhecida pela sua dimensão política, Lechini (2014) e Milani (2018) chamam atenção para o fato de a CSS e a CID formarem parte de um ‘construto’ e um ‘campo político’ das relações internacionais¹⁰. Isso é ainda mais notável no caso dos países de renda média, como o Brasil e a Argentina, que a concebem como possibilidade de construir alianças políticas, de diversificar e expandir seus negócios e de abrir mercado para suas

⁹ Utilizar-se-á aqui esta expressão como mínimo denominador comum, reconhecendo que no caso argentino as outras modalidades também estão presentes, como será explicitado na terceira seção. Lembra-se inclusive que o mesmo tem sido feito pela SEGIB nos seus informes anuais da CSS na região.

¹⁰ Importante esclarecer que a cooperação Sul-Sul é entendida como uma cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) no eixo Sul-Sul com pretensões reformistas e princípios próprios; Milani (2018) faz referência à CID e Lechini (2014) à CSS.

empresas; enquanto para os países menos desenvolvidos, tratam-se de alternativas para o desenvolvimento e autonomia na condução dos assuntos internos. Propõe-se aqui, assim, que a cooperação técnica também é parte desse campo político, uma vez que deriva e reforça as articulações de política externa e as arenas de políticas públicas dos países.

Além disso, é importante ter em conta que a defesa dos interesses nacionais não necessariamente exclui a possibilidade de manifestação de solidariedade no plano global. Sendo assim, solidariedade e reciprocidade são também formas políticas, além de sociais. Apoiar o desenvolvimento internacional significa, portanto, negociar e implementar medidas para alcançar objetivos que pautam problemas comuns e para os quais se buscam soluções conjuntas e, também, projetar a imagem dos países e construir alianças na balança de poder. Milani (2018) chama a atenção para o fato de que a solidariedade pode ocupar lugar no terreno do interesse; isso, porque a corresponsabilidade na promoção de objetivos comuns de desenvolvimento internacional pode ser compatibilizada com os interesses estratégicos dos países. Sendo assim, a CSS pode ser enquadrada no interior da CID.

Nesta mesma direção, Malacalza (2014) reconhece a CSS como uma das áreas temáticas da política externa (*issue area*). Sendo assim, ela é baseada nas experiências internas e externas dos países e, por isso, deve ser compreendida como estando condicionadas pelos paradigmas de política exterior ('visões de mundo') e pelos modelos de desenvolvimento vigentes ('visões de Estado') vigentes. Ela é formulada, portanto, a partir da interação entre os grupos de interesses, suas articulações e pressões, notadamente as das elites políticas e econômicas dos países - produto do pacto Estado-sociedade-mercado -, e de como os tomadores de decisão interpretam o interesse nacional. Milani (2018) corrobora essa tese ao chamar atenção para o fato de que as tensões público-privadas também estão presentes no contexto democrático em que se insere a cooperação internacional para o desenvolvimento e tentar separar a solidariedade do interesse pode despolitizar a CID - com prejuízo para a prestação de contas no sistema democrático e para o aperfeiçoamento das práticas cooperativas na comunidade internacional.

Neste sentido, importante é compreender de que maneira a CSS tem sido interpretada pela política externa e, para tanto, a escolha e o enfoque nos dois casos aqui estudados, do Brasil e da Argentina, oferecem essa possibilidade de análise mais detalhada.

1.2. Os casos do Brasil e da Argentina

A história e a tradição jogam papel relevante neste cenário, já que a identidade política nacional se constitui com base num sistema temporal em que a interpretação do passado e a construção do futuro desejado se conjugam (Pereyra-Doval, 2009). Ao focar os elementos estruturantes das políticas externas do Brasil e da Argentina, Pereyra-Doval (2009) identifica a defesa da soberania e da neutralidade, no caso argentino, e a defesa do território nacional e a busca pela autonomia, no caso brasileiro, como princípios de um *continuum* da prática diplomática. A partir dessas análises, a CSS se identificaria não apenas com a diversificação da parceria, materializada no globalismo da tradição diplomática brasileira, e com a autonomia decisória, da tradição diplomática argentina, como ainda estaria contextualizada pela crença dos dois países na existência de uma moral internacional, muita vezes presente na suas defesas pelo respeito ao direito internacional e, muitas outras vezes, nas suas disposições em cooperar por um mundo melhor. Tais são os casos de Yrigoyen, o político argentino 'krausista', cuja filosofia ética apontava para a crença numa ordem universal de piedade, abnegação e altruísmo, e de San Tiago Dantas, o político brasileiro 'grociano', para quem as regras de prudência e convivência, sob os imperativos da lei e da moralidade, levam à coexistência e cooperação entre os Estados com apoio do povo. Trata-se, assim, de identificar como a relação sujeito-pensamento, apresentada pela autora no bojo da tradição diplomática, pode explicar a consolidação da CSS

nos dois países, cuja retórica tem ressaltado a solidariedade, a horizontalidade e o respeito mútuo no plano internacional.

Estudiosos do assunto mostram, entretanto, que não há uma constância na CSS no âmbito da política externa do Brasil e da Argentina (Lechini, 2009, 2014; Pereyra-Doval, 2009; Malacalza, 2014). Para esses autores, ela é marcada por oscilações. As relações Sul-Sul estiveram mais ausentes do que presentes nas políticas externas dos dois países sem lograr se constituir numa tradição diplomática forte. Considerando a história nacional de ambos, as aproximações com o eixo Sul-Sul e as reivindicações do Terceiro Mundo foram esforços pontuais e empreendimentos particulares de alguns governos, mais do que pautas permanentes e condutas de Estado. No caso do Brasil, destacam-se os governos de Quadros-Goulart (1961-64), Geisel (1974-79) e Lula da Silva (2003-06), segundo Leite (2011). No caso da Argentina, notabilizam-se os governos de Frondizi (1958-62), Illia (1963-66), Perón y Cámpora (1973-74), Alfonsín (1983-89), Kirchner (2003-07) y Fernández (2007-11), segundo Lechini (2010) e Malacalza (2014).

No tocante à cooperação entre o Brasil e a Argentina (Sul-Sul), é também importante ressaltar as expectativas em torno de uma ‘cooperação estratégica’ para a região. Quando essa idéia estava em alta, ela assumia vertentes mais política e econômico-comercial, já que era tratada em função do desenvolvimento nacional e da inserção internacional dos dois países; quando estava em baixa, cada país iria buscar suas relações privilegiadas com as potências do Norte global e fazia do entorno geográfico um tema marginal na agenda. Uma cooperação entre os dois países era entendida como benefícios políticos e econômicos para a região, além de ser uma possibilidade de repensar as realidades do Sul global desde teorias do Sul. Este é o caso dos legados de intelectuais como Juan Carlos Puig sobre a autonomia na Argentina¹¹ e de Hélio Jaguaribe no Brasil que influenciaram as tomadas de decisão em prol do Sul (Lechini, 2009a).

Sobre a inserção internacional, Cervo (2008) a analisa a partir de três elementos: política externa, diplomacia e relações internacionais, coerente com a idéia do *continuum* das políticas públicas dos países. O modelo analítico do autor oferece a oportunidade de ir além de uma política externa pensada pela competição e avançar quanto ao pressuposto de que há uma cultura internacional de ação conjunta que condiciona as políticas, interna e externa, dos países. Conforme está previsto na fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), quando se promove a igualdade de direitos, a justiça social, o respeito às obrigações ou normativas por meio das quais “nós, os povos das nações unidas [...] devemos] empregar um mecanismo internacional para promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla”¹². Com base nisso, reconhece-se que a inserção internacional dos países tem sido cada vez mais condicionada pelo ‘desenvolvimento internacional’.

Uma política externa comprometida com o desenvolvimento dos povos alinha-se à carta maior da república brasileira e ao texto constitucional da nação argentina. No caso brasileiro, o artigo 4 da Constituição Federal de 1988 traz os princípios que guiam as relações internacionais do país; entre os 10 incisos e um parágrafo único estão: a autodeterminação dos povos (III), a igualdade entre os Estados (V) e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (IX). No caso argentino, a Constituição da Nação de 1853/1860, reformada em 1994, prevê nos artigos 25 a 27 a imigração, a navegação dos rios e a obrigação de a Nação argentina estabelecer relações de paz e comércio com outras nações; e, no artigo 75, enumera dentre as atribuições do Congresso, a aprovação dos tratados de integração de que derivem organizações

¹¹ Lechini e Rojo (2019) apresentam o quase um século de existência da ‘Escola Rosarina’ de Relações Internacionais e os quase 50 anos de reflexões em torno do conceito de autonomia de Juan Carlos Puig.

¹² Conforme expresso no preâmbulo da Carta da ONU. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em agosto 2019

supra estatais em condições de reciprocidade e igualdade que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos, dando sinal dos valores e direitos caros ao povo argentino¹³.

1.3. O século XXI como inflexão para a CSS: o Brasil e a Argentina

A fase de auge da CSS: os governos progressistas

O atual século XXI é um ponto de inflexão para o cenário da CID, especialmente quanto à CSS. Fala-se num *aggiornamento* da CSS (Lechini, 2009b) marcada pela emergência de uma “consciência do Sul” (Ayllón Pino, 2014a) e como um “capital simbólico” (Lechini e Morasso, 2015), já que se procura reequilibrar o poder global, diversificando as possibilidades de parceria e influenciando a agenda internacional¹⁴. Ambas as agendas, entretanto, ganham significados mais conectados ao ‘direito ao desenvolvimento’ das agendas globais instituídas pelos países no âmbito da ONU - a dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de 2000 a 2015 e a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) de 2016 a 2030 – aos quais vinculam distintos tipos e natureza de atores, alcançando os povos e as diferentes formas de organização.

Neste novo cenário, a política externa passa a ser reivindicada pelos atores para que seja mais transparente e participativa. Aos hospedar a CID e a CSS, a ‘democratização’ da política externa deve considerar diferentes grupos e natureza de atores, seja num sentido horizontal, com o aumento dos atores estatais que passam a integrar o processo decisório, seja num sentido vertical, com a abertura ao diálogo com atores não governamentais. A democratização no bojo da CSS do Brasil foi analisada por Pomeroy e Waishbich (2019). O estudo aponta para um processo descentralizado de tomada de decisão, já que inclui além da chancelaria, as agências governamentais executoras das iniciativas; também, possui três dinâmicas simultâneas, a saber: a participação em iniciativas do governo, para o que o conhecimento especializado assume importante papel; os esforços autogeridos para a criação de espaços de debate e influência, mediante o monitoramento e a influência das práticas de cooperação oficial e, ainda, a ação direta transnacional por meio de redes de solidariedade e iniciativas de cooperação autogeridas. Além disso, a realização da ‘Conferência Nacional 2003-2013: uma nova política externa’ foi um marco desse processo, pois resultou numa carta de solicitação ao Ministério das Relações Exteriores de criação do Conselho Nacional de Política Externa (CNPEB)¹⁵ e na realização dos ‘Diálogos sobre Política Externa’ convocados pelo Itamaraty em 2014, com vistas à elaboração de um ‘Livro Branco da Política Externa Brasileira’ para registrar e divulgar os princípios, prioridades e linhas de ação da política externa brasileira e estimular o conhecimento e escrutínio público das ações do MRE (Faria, 2017).

No caso argentino, destaca-se o ‘Conselho Consultivo da Sociedade Civil para a Chancelaria Argentina’ (CCSC), órgão hospedado no Ministério das Relações Exteriores e Culto (MREC) que tem há mais de uma década subsidiado a agenda da política externa. Em

¹³ As constituições brasileiras e argentinas estão disponíveis em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm e <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em agosto 2019

¹⁴ Ayllón Pino (2014) explica “a consciência do Sul e sua manifestação nas relações internacionais da segunda metade do século XX [...] para afirmar o reconhecimento de interesses e problemas comuns que orientavam a cooperação política regional” (p. 60); Lechini e Morasso (2015) dizem “*En este período, más que en ningún otro se construyó la cooperación Sur-Sur con un capital simbólico que incide en el comportamiento de los estados en una combinación ideacional e material*” (p. 128). Entendemos aqui a ‘consciência do Sul’ como um recurso ideacional que resultou no incremento deste capital simbólico.

¹⁵ Conforme relatado em matéria da revista Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986/>. Acesso em agosto 2019

março de 2018, manifestava-se a necessidade de uma reestruturação para a renovação dos eixos temáticos para maior adequação com a agenda internacional e mais intensa e direta interação da sociedade¹⁶. Surasky (2013) comenta que tal Conselho teve maior inspiração e atuação no tocante à participação cidadã nas instâncias de integração regional, como aquela do ‘Programa Regional Somos Mercosul’, além de outros; por isso, ele poderia ser aproveitado para que a sociedade civil pudesse assumir papel mais proativo na CSS, em uma comissão temática própria.

Neste contexto, ainda que potencial, avança-se, em ambos os países, de um cenário em que as políticas externas são apresentadas pelo governo de turno e formuladas pelo alto escalão das chancelarias, para outro em que as políticas externas estão mais enraizadas socialmente. Sanchez et al. (2006) chamaram isso de um *continuum* do mesmo processo decisório ao reunir política interna, externa e internacional e ao fazer o Estado promover respostas a situações socialmente problematizadas. Tanto no caso argentino quanto no brasileiro, é importante ressaltar que essa abertura das chancelarias, coincidindo com maior ênfase nas relações Sul-Sul, estão muito relacionadas à emergência de gestões governamentais mais progressistas¹⁷.

A ‘onda rosa’ significou uma mudança não só em relação à democratização das políticas externas, mas também à chegada ao poder de governos com forte ênfase em políticas sociais. De acordo Lima e Coutinho (2007), este ciclo de mudanças ocorrido, sobretudo, na América do Sul, longe de ser um padrão único, indica algumas tendências comuns para a região. Este é o caso de colocar a questão social no centro das preocupações, como o que ocorre inclusive no âmbito da CID e CSS, conforme será discutido mais adiante. Sem provocar rupturas políticas radicais, esses governos interrompem o processo de redução do Estado e introduzem inovações conectadas aos setores mais populares.

Para as análises aqui realizadas, assume-se o presente século XXI a partir da Cúpula do Milênio (2000) até a II Conferência das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (março de 2019). Neste período, pode-se dizer que os anos de 2003 e 2015 representam dois pontos de inflexão para o Brasil e a Argentina, países que vivenciaram juntos duas grandes mudanças: em 2003, a ascensão das políticas sociais e, em 2015, o retorno neoliberal. Com isso, delimita-se a fase aqui enfocada, qual seja: a subida ao poder de Lula e Kirchner no Brasil e na Argentina, respectivamente. Trata-se de um período com significativas mudanças nas políticas internas e externas dos dois países e de grande proeminência da CSS. Entretanto, não se pode perder de vista que tanto Fernando Henrique Cardoso (desde 1998) quanto Eduardo Duhalde (em 2002) iniciam já uma ‘correção de rumos’, inserindo mais componentes de Sul global nas políticas externas e abandonando o alinhamento automático com os Estados Unidos (Surasky, 2010; Ayllón Pino e Leite, 2010).

No Brasil, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de seu chanceler, Celso Amorim, em seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2011) caracterizou-se pelo diálogo com os grandes centros de poder mundial inserindo o Brasil como um país emergente – este é o caso de criação dos BRICS – e desenvolveram-se alianças com os países do Sul global – CPLP, IBSA, ASPA, ASA e FOCALAL¹⁸ (Lechini, 2014). Trata-se de uma administração de ‘autonomia por

¹⁶ Conforme publicado no sítio web da chancelaria argentina. Em e-mail datado de 01/11/2019, a chancelaria explica que trabalha ocasionalmente também com o *Centro Nacional de Organizaciones de La Comunidad* (<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/cenoc>).

¹⁷ Entende-se aqui por governos progressistas aqueles que se destacam por, internamente, promoverem políticas de inclusão social de natureza estruturante, tendo conquistado resultados internacionalmente reconhecidos contra a pobreza e a desigualdade e, externamente, por narrativas de ênfase nas relações Sul-Sul ampliando coalizões e as alianças inter-regionais e globais (Lima e Milani, 2016).

¹⁸ Os BRICS é o grupo integrado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul; o IBSA abrange a Índia, Brasil e África do Sul; a CPLP é a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; a ASPA é o Fórum de diálogo América do Sul e Países Árabes; a ASA é Fórum América do Sul e África e o FOCALAL é o Fórum de Cooperação da América Latina e Sudeste Asiático.

coalizão' que buscou por meio das alianças políticas, formadas com países de *status* similar, equilibrar as forças no sistema-mundo do centro-periferia (Pereyra-Doval, 2014). Numa diplomacia “ativa e altiva” (Amorim, 2013), o Brasil participa intensamente da maneira executiva e técnica dos fóruns mundiais propondo novas regras e temas, como é o caso da agenda social de luta contra a pobreza e da desigualdade social no mundo (Malacalza, 2014).

No governo sucessor do Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff em seus quase dois mandatos (2012-2015 e 2015-2016), impedida pelo parlamento a partir do segundo ano do segundo mandato¹⁹, introduz uma readequação estratégica na condução das iniciativas. Isso resultou na redução de recursos, maior ênfase à cooperação trilateral e à parceria com governos de países desenvolvidos e agências da ONU com vistas a captar mais recursos financeiros e técnicos e coordenar melhor os esforços em benefício do país parceiro. Com relativa queda em termos orçamentários, houve uma diminuição no número de novos projetos, devido a uma participação menos ativa no cenário internacional, à crise econômica na esfera doméstica e à inexistência de ‘idéias força’ que movimentasse os atores da sociedade e do estado quanto à inserção internacional do país (Cervo e Lessa, 2014). Tratou-se de um “refluxo da atuação brasileira nas agendas de CSS com viés geopolítico e com perda da grande estratégia” (Lima e Milani, 2016). O mandatário interino brasileiro, Michel Temer, governou contra o plano de governo eleito pela população brasileira e, portanto, deve ser analisado aparte.

No caso argentino, o presidente Néstor Kirchner e o chanceler Jorge Taiana para o mandato de 2003-2007 enfatiza a importância de, dada a conjuntura sistêmica global e espaços multilaterais, estreitar o diálogo Sul-Sul, recuperando as convergências das agendas regionais como os casos da ASA e ASPA. O esquema de relacionamento horizontal compreendeu a cooperação técnica e as relações econômico-comerciais com a diversificação dos sócios e abertura de mercados emergentes na África e Ásia (Lechini, 2014). Nesta, prevaleceram os postulados autonomias e pós-autonomistas que podem ser evidenciados em vários níveis da estratégia de inserção internacional, a saber: ênfase à política multilateral, forte interesse na conjuntura regional, aproximação do México como forma de buscar um novo sócio estratégico em detrimento de ficar na sombra de Lula, forte estratégia para o fim do endividamento com base num plano de crescimento e diversificação do comércio exterior, sendo que a questão das Malvinas se manteve com base na recuperação do exercício desta soberania por meios pacíficos (Simonoff, 2009). Em seu discurso de posse, o presidente menciona que sua política exterior construiria uma América Latina politicamente estável, próspera, unida e com base nos ideais de democracia e justiça social (Surasky, 2010).

A administração da sua sucessora, Cristina Fernandez de Kirchner, ao longo dos dois mandatos seguintes (2007-2011 e 2011-2015) no âmbito do Partido Justicialista, destaca-se pelos seguintes traços característicos: apoio a uma aliança estratégica com o Brasil quanto à cooperação política, mas com algumas disputas comerciais num contexto de crescente assimetria regional a favor do Brasil; aproximação relativa à Venezuela numa postura ambivalente: entre o interesse político-estratégico, para um contrapeso da liderança brasileira, e o pragmatismo econômico, como fonte alternativa de financiamento; aproximação política, evidente na retórica da nova arquitetura internacional e econômica e na abertura de missões comerciais na África e Ásia para diversificação de mercado e estímulo ao comércio; e a significativa importância dos países fronteiriços de menor desenvolvimento relativo na pauta de projetos de cooperação técnica – destaque para Paraguai e Bolívia que representam mais de 40% das iniciativas da Argentina (Malacalza, 2014).

¹⁹ Conforme explicam Menezes e Fingerhann (2017), o segundo mandato de Dilma Rousseff em 2015 só se iniciou formalmente, uma vez que a reeleição da chapa Dilma (PT)-Temer (PMDB) em outubro de 2014 deu início à uma crise política, em que a oposição faz de tudo para inviabilizar, no Congresso Nacional, o novo mandato, mediante um processo muito criticado nacional e globalmente.

A fase de recuo da CSS: os governos neoliberais

A tendência observada no início do século XXI, entretanto, parece ter chegado ao fim em 2015, quando Dilma Rousseff fica impedida de governar e a Argentina elege Maurício Macri para presidente. O contexto geopolítico deste ‘fim de ciclo’, segundo Lima e Milani (2016), é caracterizado por: disputas por interesses estratégicos de China e Estados Unidos; reaproximação entre EUA e Cuba alterando as conformações regionalistas e os processos de integração regional; crise do multilateralismo comercial em benefício de acordos plurilaterais com sérios impactos ao Mercosul; fim do *boom* das *commodities*, aumentando a vulnerabilidade externa e as crises domésticas econômicas e políticas que prejudicam a construção de cadeiras produtivas e os modelos regionais de integração e industrialização. Tudo isso converge para a falta de visão política regional e de estímulo dos processos de integração regional que sustentam a CSS regional e inter-regional e, também, bilateral.

O atual mandatário argentino, Maurício Macri, desloca o pêndulo para o polo da dependência no *continuum* autonomia-dependência. Com base na escola latino-americana das Relações Internacionais, Morasso (2018) analisa o período com base na categoria “dependência nacional”, tal como proposta por Puig²⁰. Para tanto, propõe quatro variáveis -o modelo de desenvolvimento; o vínculo com o setor financeiro internacional; o papel da integração regional e a geometria das relações bilaterais com as potências globais (Estados Unidos e China)-, para explicar a profundidade e rapidez com as quais o novo governo se distanciou das diretrizes da política externa ‘kirchnerista’. Confirma, então, a retomada de pontos comuns com a política externa do governo de Carlos Menem (1989-99) de orientação neoliberal para o qual a lógica de aquiescência com os poderes externos está claramente presente. Ocorre, com isso, uma adoção acrítica de políticas que atendam às principais demandas sistêmicas (Estados centrais, setor financeiro transnacional, organismos multilaterais de crédito), notadamente os Estados Unidos. Conforme destaca Busso (2017), trata-se de 65% da sociedade argentina que caracteriza o governo Macri como o ‘governo para os ricos’, com base em pesquisa de 2016.

Desde Michel Temer até o atual presidente brasileiro, tanto no plano interno quanto externo, parece haver uma continuidade. Ao assumir a presidência do Brasil, Temer buscou legitimidade interna para as políticas reformistas propostas, como é o caso da trabalhista, especialmente com a tentativa de ingresso na OCDE. Também a política externa deveria buscar a imagem de um país confiável, já que o rito do *impeachment* estava sendo questionado e Temer deveria se apresentar como governante responsável - investimento na imagem de um país preparado para receber investimentos externos e de acordo com as regras do jogo internacionais. Apesar da retórica de mudança, que pretendia corresponder aos que o apoiaram -e, portanto, mover-se rumo a um projeto de governo próximo ao do candidato perdedor das eleições-, muito coisa foi mantida devido à resistência da burocracia do Itamaraty em implementar mudanças radicais num contexto instável (Silva, 2019). O Brasil passou atuar de maneira discreta nas organizações internacionais tendo inclusive abandonado a pretensão de incentivar a reforma do Conselho de Segurança da ONU e privilegiou as relações econômicas e comerciais em relação às políticas, como é o caso da mudança de atuação nos BRICS (Oliveira, 2018).

O presidente atual do Brasil tem sido caracterizado por uma diplomacia presidencial atrapalhada, por um chanceler despreparado e por uma política externa sem rumo. Os 100 primeiros dias do seu mandato já se notabilizam pela falta de um plano de governo em várias pastas e por despropósitos e contrariedades das suas decisões com o interesse nacional (Ricupero, 2019). A política externa se destaca pelo alinhamento incondicional aos Estados Unidos e pelo distanciamento da região latino-americana, que, segundo justificado pelo

²⁰ Segundo a autora, entende-se por ‘dependência’ a conduta da elite governante que conscientemente associa seus interesses e o modelo de desenvolvimento nacional aos poderes globais, e por ‘autonomia’ a capacidade dos estados de tomar decisões independentemente deles, além de manter vínculos com todos os países do mundo, sem condicionar à localização geográfica e aos regimes político e econômico.

mandatário brasileiro, atenta contra os valores essenciais da sociedade – a liberdade, o livre-mercado e a família –, ainda que haja muita sintonia entre ela e os atuais mandatários da região. Em nome de uma política civilizatória e sem ideologia, o presidente atual brasileiro aprofunda as iniciativas de Temer ao ceder a base militar de Alcântara para os Estados Unidos e realizar exercícios conjuntos no rio Amazonas contra o narcotráfico e o terrorismo (Frenkel, 2018).

Os governos de Michel Temer (2016) e Jair Bolsonaro (2019) no Brasil e de Maurício Macri na Argentina (2015-2019) trouxeram planos de governos de forte tendência neoliberal. Este período que mostra o retorno de governos de direita ao poder pode ser explicado com base em Visentini (2015) que diz que ele é decorrente da reação político-euro-americana que utilizou meios de pressão e mobilização midiática-ideológica para respaldar o descontentamento de elites e classes médias com os governos progressistas desde 2003. Os governos pós-2015 caracterizam-se por serem pouco nacionalistas, em termos de suas ações externas, e de forte conteúdo conservador, em suas políticas internas marcadas por cortes orçamentários em políticas sociais justificados por programas de austeridade econômica. Assim, numa onda de liberalização econômica com forte alinhamento político aos Estados Unidos, negligencia-se o potencial de outros parceiros, como é o caso da China. Essas ‘revoluções coloridas’ não parecem oferecer muita esperança para o que se tem alcançado globalmente com as agendas de desenvolvimento devido à ausência de planos de desenvolvimento nacional.

No entanto, apesar da pouca importância que os atuais governos brasileiro e argentino dão às relações Sul-Sul, não é possível decretar o fim da CSS. Isso porque além da sua consolidação como políticas estatais, sobretudo em sua vertente técnica detalhada na próxima seção, pode-se falar numa ascensão da CSS no plano global²¹. A Conferência recentemente realizada para a celebração dos 40 anos do Plano de Ação de Buenos Aires ou da CSS mostrou o consenso internacional quanto à importância da CSS para as metas da Agenda 2030 dos ODS. Esse novo cenário está evidente nos discursos oficiais de ambos os governos por ocasião da Conferência²². Reconhece-se, assim, que estamos diante de cenário de transição rumo a um regime internacional e a políticas estatais sobre o tema da CSS no plano global e nacional, respectivamente.

O representante brasileiro, em seu discurso na Conferência, comenta que é importante avaliar o que se alcançou até aqui e, para tanto, deve-se buscar por meio do consenso as orientações para o futuro; que essa cooperação entre os países em desenvolvimento adquiriu um dinamismo sem precedentes em todas as dimensões (escala, substância, complexidade e resultados concretos); que as ações devem estar alinhadas com a Agenda 2030 como contribuição dos países em desenvolvimento para os ODS. No entanto, há desafios a serem superados quanto à escolha dos critérios utilizados para medir o nível de desenvolvimento dos países, o que deve ser multidimensional. Ele comenta sobre o forte envolvimento do Brasil com a cooperação técnica, científica e tecnológica, apesar da sensibilidade em torno à medição e avaliação das iniciativas de CSS, defendendo também a prerrogativa dos países do Sul de elaborar e validar de forma voluntária metodologias harmonizadas entre si. Por fim, o embaixador brasileiro fala das vantagens comparativas que a cooperação trilateral apresenta como potencial a ser explorado, sobretudo a cooperação com o setor privado e os entes subnacionais.

²¹ Morales (2019) demonstra como a construção ideológica e política da CSS tem se consolidado numa incipiente arquitetura de governança Sul, a saber: o Grupo dos 77 de 1964; a Comissão do Sul – o Centro do Sul atualmente – de 1986; o Centro para a cooperação técnica Sul-Sul no âmbito do MNA de 1995; o Fundo do Sul desde 2005 no âmbito do G77; o Novo Banco de Desenvolvimento de 2015, além dos órgãos e agências na ONU, com destaque para o UNOSSC/PNUD desde 1974 e, com este nome, desde 2004.

²² Ambos os discursos oficiais podem ser encontrados na página web do evento. Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/bapa40/statements/>. Acesso em agosto de 2019

O governo argentino, na pessoa do presidente da nação, anfitrião do evento, faz um discurso breve e enfatiza a imagem do país como um sócio de confiança e protagonista com vocação de construir coletivamente a governança do século XXI. Ele fala do papel da cooperação como instrumento para promover relações horizontais entre países de diferentes níveis de desenvolvimento, lembrando o acordo resultante da reunião do G20 que deve ser construído em meio à diversidade da CSS e cooperação triangular com vistas à implementação da Agenda 2030. O presidente ainda menciona a longa tradição do país em temas como a agroindústria, a inovação tecnológica e produtiva, a saúde, a justiça e os direitos humanos, e a dedicação das centenas de instituições nacionais envolvidas com a CSS por meio do Fundo Argentino de Cooperação Internacional. Por fim, Macri reconhece que num mundo cada vez mais interdependente é importante que o país se projete como parceiro para o desenvolvimento e, também, que busque novas áreas de cooperação como forma de fortalecer o sistema de cooperação para o desenvolvimento.

2. As políticas de CID do Brasil e da Argentina

2.1. A política de CID e a CSS

A política de cooperação internacional para o desenvolvimento, além de derivar da política externa das nações, possui fortes vínculos com as políticas públicas setoriais, quais sejam: a saúde, agricultura, proteção social, etc. Esse caráter híbrido é o que faz a política de CID se constituir como uma política pública *sui generis* nos distintos países pela sua natureza transversal e, muitas vezes, difusa como nos casos aqui estudados em que não há um marco legal único. Adicionalmente, a despeito de serem determinadas pelo governo de turno, como as demais políticas externa e setoriais, elas apresentam também certa estabilidade devido à gradual consolidação nas instituições e burocracias do Estado, como ocorre com as demais políticas públicas e à gradual importância que a CID e a CSS adquiriram no plano internacional.

Apesar de o Brasil e a Argentina não contarem, ainda, com marcos legais para a CID e a CSS, defende-se aqui que se pode falar em políticas de CID²³. A inexistência de marcos legais e de agências independentes para a CID e a CSS não impedem afirmar a existência de uma política pública para o tema. Atualmente, ambos os países contam com diretrizes, instrumentos de gestão, institucionais e operacionais que embasam a prática cooperativa. Além desses marcos, há também muitas expectativas para que os países do Sul construam suas agências, nos moldes dos países desenvolvidos, dando a devida prioridade para os compromissos externos assumidos. Na sequência, serão apresentados os casos brasileiros e argentinos que sustentam essa tese.

Nos casos do Brasil e da Argentina, as políticas de CID estão muito vinculadas às políticas externas, em comparação com os países desenvolvidos e outros países do Sul. No entanto, as unidades encarregadas dos projetos de CSS possuem certa autonomia de gestão no interior das chancelarias, devido à natureza da sua competência em relação a outras temáticas da prática diplomática. Ambos os países contam, no âmbito das chancelarias, com órgãos que se assemelham a ‘quase-instituições’. Este é o caso da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Direção Geral de Cooperação Internacional (DGCIN) em que se insere o Fundo Argentino de Cooperação Sul-Sul e Triangular (FOAR)²⁴. Apesar de a primeira ter sido criada em 1987, a

²³ No caso brasileiro, sabe-se que há um projeto de lei tramitando no Congresso sobre o tema, conforme mencionado pelo então-chanceler brasileiro por ocasião dos 30 anos da ABC. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/723>. Acesso em 4 de dezembro de 2019

²⁴ O decreto brasileiro n. 8817 de 2016 aprova estrutura regimental do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o decreto argentino 878 de 2018 aprova a estrutura organizativa do primeiro e segundo nível operativo da Secretaria de Coordenação e Cooperação Internacional do Ministério das Relações

segunda em 1990, e o terceiro em 1992, é somente a partir de 2003, com Lula da Silva e Néstor Kirchner, que esses órgãos ganham certa projeção no interior da chancelaria dos dois países. Daí a notabilidade de ambas no plano regional e internacional, o que faz esses órgãos gozarem de mais autonomia inclusive para atuar em estreita coordenação com distintos atores deste cenário - instituições governamentais executivas setoriais, governos locais (cooperação descentralizada)²⁵, organizações da sociedade civil (OSC), organização não governamentais (ONG), agências da ONU e/ou agências de cooperação internacional dos países desenvolvidos (cooperação triangular), além dos principais parceiros, os países do Sul global, que oficialmente solicitam a cooperação (*demand driven*)²⁶.

No entanto, essa autonomia é limitada também pela inexistência de marco legal. Conforme Kerne Weisstaub (2019) e, também, Cunha Filho (2019), nos casos argentino e brasileiro faltam respaldos normativo-legais que definam o lugar da CSS na estrutura orgânica das chancelarias e nas diretrizes sobre a CID vigentes. Com isso, a CSS está emoldurada numa gestão ainda muito marcada pelos marcos lógicos adotados pelos parceiros da OCDE, devido à posição dos países como receptores de AOD, que é regida pelo CAD/OCDE.

Além disso, relevante se faz lembrar que ambos os países ainda seguem dependentes de organismos internacionais para operacionalizar suas iniciativas de CTSS. No caso do Brasil, conta-se com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e da Argentina, com a Organização Internacional de Migrações (OIM). Conforme o país e a época, esse apoio operacional pode ir desde o treinamento e fortalecimento institucional, até a emissão de passagens, pagamento de diárias e, mesmo, a contratação de profissionais diversos, de seguros médicos e de compra de insumos no âmbito dos projetos, conforme Kern e Weisstaub (2019) sobre o caso argentino, e Milani (2017:45) sobre o Brasil.

Ao traçar um perfil dos dois países no tocante às iniciativas de cooperação técnica que tanto a ABC quanto o DGCIN/FOAR implementam desde o início do século XXI, destacam-se aqueles ligados ao desenvolvimento social. Conforme Surasky (2010) assinala para o caso da Argentina, a estratégia do governo a partir de 2003 era focada em 3 eixos: o desenvolvimento econômico (integração regional), o conhecimento (educação, ciência e tecnologia) e o desenvolvimento social, sendo que a concepção do assistencialismo é substituída pela de direitos garantidos pelas políticas públicas de inclusão baseadas nos princípios da economia social. Assim, o país oferece aos seus parceiros com menor nível de desenvolvimento relativo seus conhecimentos e capacidades técnicas e humanas nas áreas de agricultura, pesca e direitos humanos, além do destaque nos últimos tempos para o setor governamental, com vistas a promover a melhoria contínua da participação de diversos atores sociais na tomada de decisões sobre as políticas públicas (Surasky, 2013). Já Ayllón Pino e Leite (2010) mostram, para o caso do Brasil, a filosofia da “associação para o desenvolvimento” que está centrada nos princípios da solidariedade e da corresponsabilidade²⁷ e cujo objetivo primordial é promover o

Exteriores, Comércio Internacional e Culto (MRECIC). Importante esclarecer que foi no período de 2013-2015 que o Fundo altera seu nome; também amplia o alcance da cooperação diversificando as regiões parceiras, com destaque para África e Caribe, sendo este último mais forte por estar relacionado ao apoio ao pleito argentino de soberania sobre as ilhas Malvinas (Kerne e Weisstaub, 2019).

²⁵ Importante reconhecer que os dois países em sua estrutura federada contam com secretarias/departamentos de relações internacionais dentro das agências executoras setoriais – Ministério da Educação, da Saúde, da Ciência e Tecnologia -, bem como dos governos locais – provinciais/estaduais e municipais – que se encarregam das iniciativas de cooperação internacional, conforme explica Surasky (2010) para o caso argentino em grande semelhança com o caso brasileiro.

²⁶ Lechini e Morasso (2015) chamam atenção para o risco da dispersão e conflito de interesses, bem como das atuações descoordenadas, uma vez que esses arranjos contam com distintos atores que não só os governamentais, dando margem para a desvinculação na prática dos princípios orientadores da CSS.

²⁷ Os autores esclarecem o que estes significam: o princípio da solidariedade possui, como três facetas, as bases não comerciais e não lucrativas das ações conduzidas, a ausência de condicionalidades e a

desenvolvimento socioeconômico dos beneficiários²⁸. Numa ‘diplomacia solidária’ o governo do PT alinhou-se a determinados setores da população brasileira e se aproxima dos países africanos atendendo tanto aos interesses dos empresários quanto daqueles que lutam pela igualdade racial. Com base na idéia de compartilhar conhecimentos técnicos e soluções exitosas do desenvolvimento brasileiro, dentre as principais áreas da CSS estão a qualificação profissional, saúde pública, agropecuária, educação e o desenvolvimento social, sendo que em termos geográficos, a cooperação técnica prestada pelo Brasil prioriza as dimensões fronteiriça, regional e extrarregional com destaque para a América Latina, o Caribe e a África²⁹.

Conforme mapeados pelo último Informe Sul-Sul (2018) da Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB), o perfil da Argentina para a CTSS é do predomínio da cooperação bilateral (72,9%) em relação à triangular e regional; são 285 iniciativas registradas para o ano de 2016 em que se destaca seu papel de ‘ofertante’, cujos principais parceiros, considerando os regionais e extrarregionais, são Cuba, Bolívia e Chile; em matéria da agenda global contribuiu principalmente para o ODS 2 ‘combate à fome’, ODS 3 ‘saúde e bem-estar’ e ODS 16 ‘paz, justiça e instituições sólidas’; especialmente destacados estão os setores agropecuário, fortalecimento institucional, indústria e saúde. Em compensação, o perfil do Brasil mostra também um predomínio da cooperação bilateral, mas não tão pronunciado para a região (52,9%); são 172 iniciativas para 2016 em que o país também se destaca pelo papel de ‘ofertante’ e cujos principais parceiros regionais são Peru e Honduras³⁰; em matéria dos ODS, coincide com a Argentina com os ODS 2 e 3 e agrega o ODS 6 ‘água limpa e saneamento’, com evidência dos setores da saúde, agropecuário, água e outras políticas sociais.

2.2. As políticas de CID do Brasil e da Argentina: os marcos institucional e operacional

Em termos de estrutura institucional de apoio à política argentina de cooperação internacional coordenados pelo DGCIN, há: 1) o Programa Federal de Cooperação Internacional por meio do qual se busca coordenar as políticas de cooperação internacional dentro das distintas áreas do governo central e também provinciais; 2) a Rede Argentina para a Cooperação Internacional (RACI) que reúne mais de 60 ONGs que busca vincular a sociedade civil e os doadores internacionais; 3) a Unidade Executora de Programas com financiamento exterior, especialmente para se encarregar da execução do Projeto de Apoio ao Diálogo sobre Políticas e do Programa Hispano-Argentino sobre Governabilidade e Administração; 4) Unidade de Coordenação do FOAR para financiar projetos de cooperação bilateral com prioridade para a América Latina e depois para a África. Especialmente o FOAR possui orçamento proveniente do MRECIC e, também, das agências setoriais executoras que custeiam seus profissionais que dedicam parte do seu tempo a esses projetos. Adicionalmente, deve-se assinalar a realização de uma série de comissões mistas com distintos parceiros no marco da cooperação bilateral por meio das quais se estabelecem as agendas em matéria de CID (Surasky, 2010; 2013).

No caso brasileiro, como estruturas institucionais de apoio à política implementada pela ABC, citam-se: 1) O Informe COBRADI (Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento

identidade entre as partes que serve de base para pautar as ações no interesse comum; enquanto o princípio corresponsabilidade afasta o assistencialismo e o paternalismo.

²⁸ É importante notar que a despeito de ser o objetivo enunciado, a CSS brasileira como instrumento de política exterior desempenha funções adicionais como a preservação dos interesses do país, a competição por mercados e a obtenção de prestígio.

²⁹ Conforme está explicitado no documento de estratégia da ABC. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/684>. Acesso em agosto de 2019

³⁰ As coordenações que se encarregam da CSS na ABC são separadas por área geográficas; sabe-se que a interlocação para a SEGIB é feita com a coordenação de América Latina e Caribe, sendo assim, desconfia-se aqui que os dados da cooperação com outras regiões do mundo aparecem subestimados pela falta de uma base de dados completa para o referido relatório.

Internacional) em parceria com o IPEA³¹ para contabilizar os recursos investidos pelo governo federal em outros países, em estrangeiros no território brasileiro ou em organizações internacionais; 2) Os Programas de Ação com os países desenvolvidos e com as agências do sistema ONU no marco da cooperação trilateral para melhor explorar as vantagens comparativas a serem oferecidas pelos distintos atores numa atuação conjunta; 3) A cooperação descentralizada estimulada e coordenada pela presidência da república juntamente à ABC para captar estados e municípios interessados em iniciativas de CSS com apoio do governo federal – só houve 2 editais até o presente; 4) O conceito-diretriz “cooperação estruturante” que, a partir de 2008, tem priorizado a execução de projetos que criam capacidades nacionais nos países parceiros com maior impactos sociais mobilizando agentes de várias áreas e dotando o país-beneficiário de uma estrutura e infraestrutura (Ayllón Pino, 2013).

Em matéria de instrumentos operacionais na Argentina, podemos enumerar no âmbito do DGCIN: os formulários de propostas de cooperação a ser apresentados pelo país interessado, via rede de embaixadas argentinas nesses países; o financiamento do FOAR que pode ser para o envio de técnicos-especialistas argentinos ao exterior, recepção de profissionais estrangeiros e realização de seminários técnicos; compendio com as diretrizes lançadas no período 2013-2015 para fomentar a cooperação argentina especificamente dirigida para a África, Ásia e Oceania e Caribe, posteriormente atualizadas para apresentar a cooperação argentina e a evolução do Fundo em 2018, como um política pública que se consolida como política de Estado³²; um catálogo que sistematiza os principais projetos implementados pelo FOAR ao longo da sua existência para apresentar as distintas capacidades que o Estado argentino possui e disponibiliza³³; um catálogo listando as principais instituições da administração pública nacional envolvidas em projetos de cooperação, contabilizando 19 ministérios ou instituições equiparadas e outros 25 institutos, comissões, secretarias; um catálogo que apresenta as 120 experiências por regiões/províncias à disposição da CSS; e, por fim, os 10 informes anuais de CSS e triangular do FOAR publicados até 2010, substituídos por relatórios de outra natureza com destaque para a publicação organizada por ocasião do PABA+40. Um manual de monitoramento e avaliação está em vias de ser elaborado³⁴.

Dentre os instrumentos operacionais da ABC podemos citar: o manual de Gestão da CTSS; o manual de orientação para formulação de projetos de cooperação técnica de 2013; as diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional bilateral e multilateral de 2016; as diretrizes gerais para a concepção, coordenação e supervisão de iniciativas de cooperação técnica trilateral de 2017; um único informe anual publicado em 2017 com as atividades desenvolvidas por tipo/coordenação da ABC; núcleo de monitoramento e avaliação dos projetos, tendo inclusive contratado avaliação externa independente para alguns de seus

³¹ Todas as edições dos Informes da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) para o período de 2005 a 2016, a saber: 1 edição 2005-2009; 2 edição 2010; 3 edição 2011-2013 e 4 edição 2014-2016 podem ser acessados no sítio do IPEA; a última edição torna acessível os microdados da publicação. Material disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34507&catid=410&Itemid=433. Acesso em agosto 2019

³² Em comunicação de e-mail datada de 01/11/2019, a equipe do FOAR reforça este entendimento e compartilha material de apresentação do Fundo de 2018, com dados de 2017.

³³ No eixo 1 de administração e governabilidade, estão justiça e segurança (3), educação cultura e comunicação (6), gestão pública (5), saúde (9), meio ambiente e indústria (10), economia e finanças (7), trabalho, emprego e previdência social (2), ciência e tecnologia (4); no eixo 2 de direitos humanos, encontram-se: capacitação em medicina e antropologia forense (4) e no eixo 3 de desenvolvimento sustentável: indústria (12), mineração (2), agricultura, pecuária e segurança alimentar (25).

³⁴ Em consulta ao DGCIN por e-mail, foi informado que há uma parceria com a *Universidad de General San Martín* e com o PNUD para a implementação de mecanismos avaliação da CSS e uma proposta de uma metodologia de avaliação da cooperação argentina (E-mail de 01/11/2019).

projetos³⁵ e, mais recentemente, uma plataforma de referência para medir a cooperação e os fluxos de intercâmbio relacionados com países em desenvolvimento – considerando-se o desenvolvimento de capacidades e seus custos associados; cooperação humanitária e assistência a refugiados, as operações de manutenção de paz; cooperação financeira; contribuição financeira a organismo e fundo internacional; cooperação econômica.

O período de 2003 a 2014 mostra não apenas uma melhoria no desenvolvimento social dos países, como também um incremento da sua CSS, com destaque para projetos de desenvolvimento social como já mencionado. À medida que os países iam mostrando políticas sociais exitosas nos fóruns globais, houve um incremento das demandas pela cooperação técnica. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2013 que teve como título “Ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado”, um grande número de países do Sul passou por notáveis transformações mostrando economias dinâmicas, crescente influência política e significativo progresso do desenvolvimento humano. Dentre os fatores que impulsionaram essa ascensão – um Estado proativo orientado para o desenvolvimento; a integração dos mercados mundiais e o fenômeno internacional de crescimento conjunto –, enfatiza-se a inovação sustentável das políticas sociais desses países³⁶.

Pode-se, neste contexto, discutir a consolidação de políticas públicas de cooperação internacional para o desenvolvimento, tanto no Brasil quanto na Argentina. De acordo com Lima et al. (2014), ‘política pública’ pode ser entendida como um conjunto de ações do governo para produzir efeitos específicos; também pode ser conceituada como aquilo que o governo escolhe fazer e não fazer, ainda que com certas divergências teórico-conceituais quanto ao significado de público que pode ir além das ações governamentais. As decisões e análises de políticas públicas implicam, portanto, responder às questões de quem ganha o quê, o porquê e que diferença faz. Sendo assim, os autores defendem que para caracterizar e evidenciar a existência de uma política pública de CID, é preciso tratar o tema a partir de uma visão sistêmica, uma vez que a gestão e a concepção de uma política de CID estão dispersas entre diferentes instituições que possuem percepções e iniciativas próprias. Adicionalmente, os autores ressaltam que se trata de um campo de tensões e consolidações em que o *continuum* ‘políticas públicas, política externa e política internacional’ se articula em torno do Estado nacional³⁷ de diferentes maneiras.

Tratar a CID e a CSS como objetos de política pública implica reconhecer certo lastro institucional existente, ainda que de forma transversal entre as instituições. Conforme Kern e Weisstaub (2019) mediante a institucionalização do tema (estruturas e arranjos domésticos institucionais), a vigência de diretrizes (concepção, áreas prioritárias, tipos de atividades) e a criação de mecanismos e instrumentos operativos (relatórios, formulários, carteira de projetos) pode-se afirmar que a CID se institucionaliza, ao se enraizar gradualmente como uma instituição estatal. Com base nos últimos anos, as autoras falam de certa identidade da CSS argentina, já que se observa a permanência de uma burocracia técnica, com seus valores e conceptualizações que explicam certas continuidades. Não só pelas análises dos casos

³⁵ Este é o caso da avaliação externa sobre primeira fase do projeto Cotton-4, disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/638> e da participação da ABC em discussões sobre o M&A o que rendeu a publicação ‘Caminhos para a construção de sistemas e processos de M&A da cooperação Sul-Sul’, disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/724>. Acesso em agosto 2019

³⁶ O RDH 2013 está disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr13_summary_pt_web.pdf. Acesso em agosto 2019

³⁷ Para Lima et al. (2014), como efeito do longo histórico de atuação internacional, as instituições públicas dos países detêm diversificado acervo de conhecimento, seja por sua experiência com o enfrentamento de desafios de desenvolvimento nas diversas áreas, seja por seu contato com questões e demandas de desenvolvimento compartilhadas entre parceiros do eixo Sul das relações internacionais.

brasileiros e argentinos apresentados aqui, mas também pela discussão conceitual, pode-se identificar a existência de políticas públicas de CID em vários países nos últimos anos.

Sobre isso, é importante ainda esclarecer que tanto o Brasil quanto a Argentina não recuaram quanto à implementação de iniciativas de CTSS, mesmo quando as recentes mudanças de governo não deram prioridade às relações Sul-Sul nas políticas externas. Os dois países apresentam uma carteira de projetos em estágio de implementação, o que requer certa estrutura e parcerias com países desenvolvidos e agências da ONU. Isso evidencia que essa cooperação tem se aproximado de uma política de Estado, mais estável politicamente e mais responsiva no plano internacional. Tal fato confere à CTSS certa continuidade e autonomia perante os planos de governos. Isso é especialmente relevante no caso de estarem hospedadas nas chancelarias, já que elas até recentemente eram muito fechadas e sujeitas às oscilações ideológicas entre direita e esquerda, conforme discutido na seção anterior.

3. A CTSS do Brasil e da Argentina em perspectiva comparada

A perspectiva comparada aqui adotada pretende cotejar as experiências do Brasil e da Argentina para melhor compreender a estabilidade da CSS por meio de seus marcos políticos. Entende-se aqui por marcos políticos tanto os elementos que caracterizam as políticas externas, quanto as estruturas institucionais e operativas que caracterizam as políticas de CID e habilitam a CTSS. Estando ambos os países numa mesma região geográfica, a semelhança entre eles é bastante evidente, por isso, pretende-se aqui destacar os principais contrastes entre eles para algumas categorias selecionadas³⁸.

Neste sentido, com vistas à apresentar um esquema sintético dos marcos políticos existentes no Brasil e na Argentina, adotam-se algumas categorias analíticas, a saber: (1) paradigmas de política externa e a CSS: princípios, valores e visões que orientam os países ao longo da sua história; (2) política externa e governo: a tomada de decisão dos líderes políticos explica as oscilações periódicas; (3) política externa e sociedade: os canais de diálogo existentes influenciam a definição das políticas públicas; (4) diretrizes para a CID e CTSS: a existência de marcos de atuação reflete seu grau de institucionalização; (5) estrutura para a CID e CTSS: de natureza *sui generis* combinam as políticas domésticas e internacionais; (6) missão da CID e CTSS: alinham as experiências dos países às demandas estrangeiras e aos marcos globais da Agenda 2030; (7) gestão de projetos de CID e CTSS: instrumentos e mecanismos operacionais que orientam a implementação de intervenções de desenvolvimento internacional; e (8) perfil de atuação dos países na CTSS: refletem e resultam as estratégias adotadas para priorizar temas e parceiros.

³⁸ Aproxima-se, com isso, de uma empiria dedicada à dimensão mais concreta da CSS, que é aquela dos intercâmbios técnicos e da construção conjunta de capacidades. Tais análises fazem parte do levantamento de dados realizado para a pesquisa doutoral que está sendo conduzida quanto ao envolvimento dos sujeitos na prática da cooperação técnica do Brasil e da Argentina com vistas a associar o peso das percepções subjetivas na concepção e realização da CSS atual.

Tabela 1: **Comparação dos marcos políticos da CTSS no Brasil e na Argentina**

Categorias/Países	Brasil	Argentina	Contraste
Política Externa			
Paradigmas de política externa e a CSS	Defesa do território nacional e a busca pela autonomia Destaque para a influência de San Tiago Dantas, o político grociano: as regras de prudência e convivência, a lei e da moralidade levam à cooperação	Soberania e da Neutralidade Destaque para a influência de Yrigoyen, o político krausista, cuja filosofia ética apontava para a crença numa ordem universal de piedade, abnegação e altruísmo que marca a cooperação	
Política Externa e governo	Oscilações entre os governos no <i>continuum</i> dependência-autonomia Ênfase para 2003 a 2015 quando os governos petistas projetam a CTSS e a ABC	Oscilações entre os governos no <i>continuum</i> dependência-autonomia Ênfase para 2003 a 2015 quando os governos kirchneristas projetam a CTSS e o DGCIN/FOAR	
Política Externa e sociedade	Diálogos sobre Política Externa em 2014; Conferência Nacional 2003-2013: uma nova política externa do governo com sociedade civil (realizados) e Conselho Nacional de Política Externa (CNPEB) e ‘Livro Branco’ da Política Externa Brasileira (não realizados)	Conselho Consultivo da Sociedade Civil para a Chancelaria Argentina (CCSC) com vários eixos temáticos em que envolve a sociedade sul-sul desde 2008 (realizado); plano de reestruturação para inclusão de mais temas e atores (não realizado)	A Argentina conta com mecanismo instituído, ainda que com poucas evidências sobre suas atividades e sua efetividade
Política de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento			
Diretrizes para a CID & CTSS	Prática de implementação das iniciativas não conta com marco legal próprio Diretrizes da cooperação bilateral e multilateral (2016) e trilateral (2017)	Prática de implementação das iniciativas não conta com marco legal próprio Diretrizes para cooperação 2013-2015 Catálogo das capacidades disponíveis nas instituições do governo federal e nas províncias	Brasil trabalha com diretrizes mais bem formuladas e perenes Argentina mostra mais participação dos governos subnacionais de forma coordenada
Estrutura para a CID & CTSS	Órgão da chancelaria, mas com dinâmica própria: ABC na Secretaria de Política Externa, Comercial e Econômica do Itamaraty	Órgão da chancelaria, mas com dinâmica própria: o FOAR é parte da Direção-Geral de Cooperação Internacional do MREC	

Missão da CID & CTSS	Cooperação Técnica Coordenação de África, Ásia e Oceania (CGAA); América Latina, Caribe e Europa (CGAE); Multilateral (CGMULT); Parceria com países desenvolvidos (CGTP); Humanitária (CGCH) e Adm/Orçamento (CGAO)	Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica Cooperação Bilateral Cooperação Multilateral	Brasil possui uma cooperação mais abrangente em termos de tipos de parcerias Argentina oferece uma cooperação mais abrangente em natureza das atividades
Gestão de projetos de CTSS	Manual de gestão de projetos de cooperação Caminhos para o M&A das iniciativas de CTSS - avaliação em sua maioria realizada pelas pessoas nas instituições envolvidas e contratação de algumas avaliações externas Conta com apoio do PNUD para implementar ações (passagens, diárias, equipe de profissionais, compras) dos projetos	Avaliação em sua maioria realizada pelas pessoas/instituições envolvidas Conta com apoio da OIM para implementar ações (passagens, diárias) dos projetos	Brasil conta com instrumentos de gestão de projetos de CTSS, tendo contratado avaliações externas
Perfil dos países nas iniciativas de CTSS	ODS 2, 3 e 6 Principais parceiros regionais: Honduras e Peru Temas: educação, agricultura e formação técnica-profissionalizante	ODS 2, 3 e 16 Principais parceiros regionais: Cuba, Bolívia e Paraguai Temas: direitos humanos, inclusão social e desenvolvimento produtivo sustentável (agricultura)	Argentina se destaca por uma cooperação com os países fronteiriços; o Brasil com países na região sem fronteira e forte peso dos países africanos

Fonte: elaboração própria a partir das informações apresentadas ao longo das seções 1 e 2

Como se pode evidenciar na tabela acima, a maior diferença entre os países está na dimensão da política de CID, enquanto há forte semelhança entre eles quanto à política externa. A proximidade entre as tradições diplomáticas dos dois países e os períodos coincidentes de ditaduras militares, governos neoliberais e progressistas podem coincidir também com outros países da região. A colonização, a formação dos Estados-nacionais e a inserção internacional costumam ser apontadas por alguns cientistas como fator de unidade regional. Eles mencionam ‘ciclos’ para mostrar tendências comuns regionais, como a ‘onda rosa’. Em compensação, há fortes diferenças entre os países em termos de marcos políticos (da CID e CTSS), especialmente quanto aos mecanismos operacionais - nem tanto às estruturas institucionais. Essa diferença pode ser explicada pela notoriedade que o Brasil ocupou neste século XXI entre os países emergentes, o que pode ter provocado várias demandas por cooperação técnica.

Importante contextualizar que a CTSS na América Latina e Caribe se caracteriza por uma complexidade. Isso se dá pela própria concepção da CSS como modalidade específica da CID que tenta reformar a ordem, ao mesmo tempo que produzir impactos mais efetivos quanto ao desenvolvimento. Adicionalmente, a operacionalização de suas iniciativas, conforme explica Medina (2019: 20) tem sido um grande desafio para os países da região, porquanto eles desempenham um papel dual neste cenário: oferecem e recebem apoio técnico, o que faz da

gestão institucional dos fundos e marcos lógicos um desafio. Inclui-se aí os debates quanto aos critérios de avaliação da CTSS que ainda são aqueles da OCDE usados por várias organizações internacionais. Somam-se a isto os atuais desafios dos países do Sul global em mensurar sua real contribuição para a agenda global – em cada país, há uma lógica prevalecendo e ainda não há consenso quanto a criação de governança comum para a CSS. Neste sentido, deve-se reconhecer o trabalho realizado pela SEGIB que há uma década uniformiza os conceitos e contabiliza as iniciativas da região latino-americana.

Quanto ao marco normativo para a CSS presente na região latino-americana, Medina (2019) comenta que somente no século XXI houve um impulso notável. A maioria dos países começaram a atualizar suas instituições criadas na década de 1980, com forte influência da OCDE (Eficácia da Ajuda), para atender aos compromissos da CSS e da cooperação triangular. Assim é que tanto os marcos normativos - constituições nacionais, artigos específicos de leis e regulamentos e leis específicas de cooperação, nem sempre existentes - quanto os marcos políticos³⁹ - acordos específicos de cooperação - convergem para o marco institucional. Este, segundo a autora, determina no nível técnico-operativo a gestão das iniciativas. Os projetos de CTSS requerem as estruturas internas dos Estados, responsáveis pelo desenho da política de cooperação, coordenação com os planos nacionais de desenvolvimento e articulação com a política exterior (no plano nacional) e com a agenda dos ODS (no plano internacional). Daí os vários elementos que vão incidir na prática da CTSS na região e explicar as diferenças encontradas, notadamente nos casos do Brasil e da Argentina quando comparados.

Neste sentido, também é notória a pesquisa conduzida por Malacalza (2014) que aponta para o contraste existente entre os dois países em CSS para o período de 2003 a 2013. O Brasil é um poder regional com projeção global e com destaque na África e caracterizado por um enfoque proativo devido à diplomacia presidencial forte, com ampla aposta em vários campos temáticos de especialização e ascendente quanto ao volume de iniciativas constituídas de créditos (BNDES), assistência técnicas (órgãos setoriais) e outras modalidades de CSS. A Argentina é um poder regional retraído por circunstâncias domésticas e caracterizado por ênfase na cooperação transfronteiriça, com um enfoque reativo que decorre dos movimentos de outros atores, especialmente o Brasil, concentrado quase que exclusivamente no campo temático da segurança alimentar e com um alcance limitado e estável com volumes mínimos e circunscritos à assistência técnica, que não inclui créditos concessionais.

Notas conclusivas

A partir da análise sobre os marcos políticos que contextualizam a prática da CSS, pode-se avançar quanto às pesquisas sobre a capacidade e os resultados que os países possuem para contribuir com o desenvolvimento de outros países. O desenvolvimento dos povos e nações e a promoção de práticas mais equitativas e solidárias são meios pelos quais poder-se-ia alcançar a pretendida nova ordem internacional, propósito inicial da CSS.

A capacidade do Sul global via CSS de inovar a cooperação internacional e o desenvolvimento requer *a priori* a adoção de referenciais analíticos alternativos baseados em outras racionalidades e sistemas de saber. Para melhor compreender esse potencial, há que se adotar o nível microanalítico, aquele das iniciativas singularizadas pelo enfoque de estudo de caso, para melhor compreender como as organizações e os sujeitos que operam o intercâmbio de conhecimento, técnica e tecnologias constroem capacidades conjuntas; também, qual seria o peso das percepções dos sujeitos quanto à CID e a CSS na prática das iniciativas cooperativas e como elas se relacionam com as concepções nacionais e globais vigentes.

³⁹ Medina (2019) utiliza os “marcos políticos” para se referir aos acordos de cooperação entre os países, limitando-se à política externa; enquanto aqui, conforme explicado, a expressão abarca tanto políticas externas quanto estruturas institucionais e operativas das políticas de CID e iniciativas de CTSS, expandindo-se a todas políticas públicas, onde estão compreendidas as políticas externas.

Para avaliar as contribuições do Brasil e da Argentina para o desenvolvimento internacional, é preciso distinguir a CSS, no plano da política externa, da CSS no plano da política de CID – ou seja, a modalidade técnica da CSS. Ambos os tipos podem estar abrangidos na expressão Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), mais notabilizada a partir da II Conferência da ONU sobre a CSS, no entanto, para poder discutir o potencial inovador da CSS no âmbito da CID, deve-se pensar um enfoque analítico mais próximo do seria a característica principal da CSS, o fator humano que manifesta as trocas de saberes e a solidariedade; assim é que se pode fazer emergir novas racionalidades.

Interessante observar que a CSS no âmbito da política de CID, diferentemente da CSS na política externa, aponta para certa estabilidade. Resultado da institucionalização do tema tanto no plano internacional – Agenda 2030 - quanto nacional – ABC/Brasil e FOAR/Argentina -, pode-se notar que ainda que gestões como as atuais de Bolsonaro e Macri não adotem a CSS como eixo prioritário de seus programas de governos em termos de política externa, já não há mais possibilidade de o tema sair das agendas de desenvolvimento dos países.

Nota-se, ainda, que a CSS está relacionada tanto a processos políticos quanto a elementos contextuais sociais e históricos. Isso, porque ela está condicionada às tomadas de decisões dos governos, tensões entre grupos de interesses, envolvimento e interação entre determinados atores, suas percepções, identidades e saberes. Assim, se por um lado, tem-se que a CSS se apóia nos governos e suas chancelarias, por outro lado, pode-se questionar o peso de determinadas organizações e sujeitos no impacto dos projetos de CTSS. Sabe-se que o desenvolvimento dos povos não somente está condicionado aos consensos, acordos e diretrizes pactuados globalmente para orientar as práticas e atores locais (*top down*), mas ainda ao comportamento dos atores sociais, mais conectados aos territórios e seus problemas (*botton up*), como atualmente tem sido veiculado no nível global.

Por último, é relevante ressaltar que para o período pós-2003 analisado aqui, o Brasil e a Argentina deram muito estímulo à prática da CSS e da CID com os governos ‘kirchneristas’ e ‘petistas’. Essa fase foi marcada pelo avanço de estruturas institucionais e mecanismos operacionais com o fim de ensejar a implementação de projetos de cooperação técnica. Adicionalmente, neste período viu-se a preponderância de setores de desenvolvimento social no perfil de ambos os países, em forte sintonia com as políticas sociais de combate à desigualdade no tocante ao desenvolvimento nacional; coerentemente articulando suas iniciativas nos planos nacionais e externos. Entretanto, se as ideologias políticas mais à esquerda contribuíram para este impulso da cooperação no eixo Sul-Sul, também é certo que houve outros fatores intervenientes, advindos do contexto sistêmico global, como alguns aqui mencionados. Eles devem ser estudados para uma compreensão mais abrangente e complexa dessa evolução da CSS.

Bibliografía

AYLLÓN PINO, B. & LEITE, I.C. (2010). La cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior, en AYLLÓN PINO, B. & SURASKY, J. (eds.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Ed. Catarata & UCM, Madrid, pp. 69-101

AYLLÓN PINO, B. (2013). Nuevos Horizontes en la cooperación brasileña: proyectos estructurantes, sistemas de información y triangulación, in AYLLÓN PINO, B. & OJEDA, T. M. (eds.). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Ed. Catarata & UCM, Madrid, pp. 64-86

AYLLÓN PINO, B. (2014a). Evolução histórica da cooperação Sul-Sul, in SOUZA, A.M. (org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, Brasília, IPEA, pp. 57-88

- AYLLÓN PINO, B. (2014b). América Latina na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, in SOUZA, A.M. (org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, Brasília, IPEA, pp.175-202
- AYLLÓN PINO, B. (2015). La cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta, *Anuario de Integración*, 11, pp.134-167
- BUSSO, A. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri: conceptos básicos para su análisis, *Anuario de Relaciones Internacionales*. pp. 1-15
- CERVO, A. & LESSA, A.C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014), *Rev. Bras. Polít. Int.*, 2 (57), pp. 133-151
- CERVO, A. (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, Ed. Saraiva, São Paulo
- CHATURVEDI, S. (2019). TCDC to Triangular Development Cooperation: Reconfiguring Partnerships for Efficacy and Localisation, *Development Cooperation Review [Special Issue]*, 1 (10-12), Jan-March, pp. 3-16
- COLACRAI, M. (2013). *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario
- CUNHA F., C.M. (2019). A cooperação Sul-Sul do Brasil, in MEDINA, T. O. & MUÑOZ, E. E. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 63-71
- FARIA, V. D. (2017). *Política Externa e Participação Social: trajetórias e perspectivas*, FUNAG, Brasília
- FRENKEL, A. (2018). El Mundo según Bolsonaro: la nueva política exterior de Brasil, *Nueva Sociedad Opinión*, nov. 2018. Disponible em: <https://nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>. Acesso em 3 outubro de 2019
- GAZZOLA, A.E.T. (2018). *O declínio da 'onda rosa' e os rumos da América Latina 2018*. Disponible em: <http://observatorio.repri.org/artigos/o-declinio-da-onda-rosa-e-os-rumos-da-america-latina/>. Acesso em 3 de outubro de 2019
- HIRST, M. (2010). América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas, in AYLLÓN PINO, B. e SURASKY, J. (orgs.). *La cooperación Sur-Sur em Latinoamérica: utopía y realidad*, Ed. Catarata & UCM, pp. 17-39
- HUITRÓN MORALES, A. (2019). Del discurso a la institucionalización de la cooperación Sur-Sur, in DOMÍNGUEZ MARTÍN, R.; LO BRUTTO, G. & SURASKY, J. (eds.). *La Constelación del Sur: lecturas histórico críticas de la cooperación Sur-Sur*, BUAP y Publican, Puebla, pp. 165-205
- JAGUARIBE, H. (2009). Brasil-Argentina, a indispensável aliança, in LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V. & GONÇALVES, W. (orgs.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos – as várias arestas de uma concepção estratégica*, Ed. Revan, Rio de Janeiro
- KERN, A. & WEISSTAUB, L. (2019). Cooperação Sul-Sul da Argentina, in MEDINA, T. O. & MUÑOZ, E. E. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, CLACSO, Buenos Aires, pp.41-51
- LECHINI, G. & GIACCAGLIA, C. (eds.) (2016). *Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur global*, UNR Editora, Rosario
- LECHINI, G. & MORASSO, C. (2015). La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina. *Anuario de Integración*, 11, pp. 114-133

- LECHINI, G. & ROJO, P. (2019). Las contribuciones de la “Escuela Rosarina” al Estudio de Relaciones Internacionales en Argentina, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 133, enero-abril, pp.185-205
- LECHINI, G. (2009a). Argentina y Brasil en la cooperación Sur-Sur, in LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V. & GONÇALVES, W. (orgs.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos – as várias arestas de uma concepção estratégica*, Ed. Revan, Rio de Janeiro, pp. 91-116
- LECHINI, G. (2009b). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía em America Latina: mito o realidad?, *Relaciones Internacionales*, 12 out, GERI - UAM
- LECHINI, G. (2010). La cooperación Sur-Sur em las agendas de política externas de Argentina y Brasil, *Estudios*, Número especial, junio, pp. 35-47
- LECHINI, G. (2014). Introducción. Cooperación Sur-Sur en Argentina e Brasil: uma mirada desde El Siglo XXI, in LECHINI, G. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur em las políticas exteriores de Brasil y Argentina en el siglo XXI*, UNR Editora, Rosario, pp. 5-14
- LEITE, P. S. (2011). *O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos da política externa: os governos de Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luíz Inácio Lula da Silva*, FUNAG, Brasília
- LIMA, M. R. S. & COUTINHO, M. V. (orgs.) (2007). *A Agenda Sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI*, FUNAG, Brasília
- LIMA, M. R. S. & MILANI, C. (2016). Política Externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento, in LIMA, M. R. S; MILANI, C. & MUÑOZ, E. E. (eds.). *Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina*, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 21- 40
- MALACALZA, B. (2014). Escavar más allá de la ‘corteza’. Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como ‘semillas’ de las políticas de cooperación Sur-Sur en Brasil e Argentina, in LECHINI, G. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Brasil y Argentina en el siglo XXI*, UNR Editora, Rosario, pp. 32-51
- MEDINA, T. O. (2019). Introducción. La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de uma década (2008-2018), in MEDINA, T. O. & MUÑOZ, E. E. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur em Latinoamérica y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, CLACSO, Buenos Aires
- MENEZES, R. G. & CAIXETA, M. B. (2019). Desigualdades, Sul global e cooperação Sul-Sul: miradas desde a América Latina, VII Encontro da ABRI, Belo Horizonte
- MENEZES, R. G. & FINGERMAN, N. (2017). A cooperação Sul-Sul no governo de Dilma Rousseff (2011-2015), VI Encontro Nacional da ABRI, Belo Horizonte
- MILANI, C. R. S. (2017). *ABC 30 anos: história e desafios futuros*, Agência Brasileira de Cooperação, Brasília
- MILANI, C. R. S. (2018). *Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*, Appris, Curitiba
- MORASSO, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur en el régimen de la Cooperación Internacional al Desarrollo, *Humana del Sur*, 10 (19), julio-diciembre, pp. 93-108
- MORASSO, C. (2018). Por los caminos de la dependENCIA: reflexiones en torno a la política exterior macrista, *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3 (6), julio-dic., pp. 262-278
- OLIVEIRA, C. A. T. (2018). A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada, *Fronteiras*, Belo Horizonte, 17 (34), pp. 296-309

- PEREYRA DOVAL, G. (2009). Principios de política exterior argentina y brasileña. La mirada de sus precursores, in LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V. & GONÇALVES, W. (orgs.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos – as várias arestas de uma concepção estratégica*, Ed. Revan, Rio de Janeiro, pp.327-354
- POMEROY, M .E. & WAISBICH, L. T. (2019). Formatos e determinantes da participação social em agendas da política externa brasileira, *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 4 (1), julho, pp. 105-130
- RAGIN, C. (1989). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, UoC, Berkeley
- RICUPERO, R. (2019). Entrevista especial – Carta Maior: Política 2019. Disponível em: https://www.cartamaior.com.br/incluides/controller.cfm?cm_conteudo_id=43815. Acesso em 30 de setembro de 2019
- SILVA, A. V. C. (2019). A política externa do governo de Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann, *Cojuntura Austral*, Porto Alegre, 20 (49), jan-mar, pp. 23-41
- SIMONOFF, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner, *CONfines*, 5/10, Ago-Dic., pp. 71-86
- SURASKY, J. (2010). Argentina y la cooperación Sur-Sur, in AYLLÓN PINO, B. & SURASKY, J. (eds.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Ed. Catarata & UCM, Madrid, pp. 41-68
- SURASKY, J. (2013). Una mirada a la actual cooperación Sur-Sur que ofrece Argentina, in AYLLÓN PINO, B. & OJEDA, T. M. (eds). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Ed. Catarata & UCM, Madrid, pp. 40-63
- VISENTINI, P. F. (2015). *O declínio da onda rosa latino-americana*. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/12/paulo-fagundes-visentini-o-declinio-da-onda-rosa-latino-americana-4928654.html>. Acesso em 30 de setembro de 2019

Bolivia y Chile ante la CIJ: punto final a la judicialización del reclamo marítimo*

Natalia Ceppi**

Resumen

El 24 de abril de 2013 Bolivia presentó una demanda *versus* Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) reclamando la falta de cumplimiento por parte de su vecino de negociar una salida soberana al Océano Pacífico. A diferencia de otros momentos de la relación bilateral, el objeto del reclamo no consistió en denunciar el Tratado de 1904, sino que el foco estuvo puesto en la presencia de un sinnúmero de hechos que darían cuenta de la existencia de dicha obligación entre las partes. Luego de atravesar las fases escritas y orales establecidas por reglamento, el tribunal internacional desestimó, el 1º de octubre de 2018, la demanda boliviana, poniendo así punto final al abordaje jurídico del conflicto. En este artículo, se identifican los ejes centrales que atraviesan transversalmente las posturas de Bolivia y Chile, como demandante y demandado, respectivamente, para luego, reflexionar sobre el futuro de este vínculo tan complejo y particular.

Palabras clave: Bolivia- Chile - cuestión marítima - Corte Internacional de Justicia

Bolivia and Chile before the ICJ: the end for the prosecution of maritime claims

Abstract

On April 24, 2013 Bolivia filed a lawsuit *versus* Chile in the International Court of Justice (ICJ) claiming the lack of compliance to negotiate a sovereign exit to the Pacific Ocean. Unlike other moments of the bilateral relationship, the object of the claim was not a request of revision or annulment of the 1904 Treaty, but rather the focus was on the presence of different facts that would prove the existence of this obligation between the parts. After going through the written and oral phases established by regulation, the International Court dismissed, on October 1 2018, the bolivian lawsuit, ending the legal approach to the conflict. This article identifies the principal topics across Bolivia and Chile's positions during the trial and then reflects on the future of this complex and particular relation.

Key words: Bolivia – Chile -maritime claim - International Court of Justice

TRABAJO RECIBIDO: 03/10/2019

TRABAJO ACEPTADO: 19/11/2019

* El presente artículo se enmarca en investigaciones previas desarrolladas en el marco del CONICET y como miembro de la Cátedra Chile.

** Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina); Profesora titular de la cátedra Derecho Consular y Diplomático de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E. mail: nataliaceppi@gmail.com

Introducción

Durante la primera presidencia de Michelle Bachelet (2006-2010), Chile y Bolivia acordaron abordar la relación bilateral teniendo como **brújula** la Agenda de los Trece Puntos o también denominada agenda **sin exclusiones**. En el marco de este documento, el tema marítimo fue incorporado con el objetivo de intercambiar criterios entre ambos países, alimentando así un proceso de diálogo constructivo que favoreciera el desarrollo de la confianza mutua. El gobierno de Morales recibió esperanzado este acercamiento incipiente ya que, desde su perspectiva, éste constituía una gran oportunidad para saldar un reclamo histórico: la obtención de un acceso soberano al mar.

El tratamiento de la Agenda de los Trece Puntos quedó inmerso en el Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia-Chile que mediante una serie de reuniones fue realizando avances sobre los distintos temas contemplados. A pesar del cambio de signo político que significó la llegada de Sebastián Piñera en marzo de 2010, dicho esquema de trabajo fue inicialmente aceptado con miras a otorgarle continuidad. Sin embargo, para la administración Morales, el progreso alcanzado en el acercamiento entre los dos Estados no se reflejaba en resultados concretos que dieran cuenta de sus aspiraciones con respecto a la cuestión marítima. En consecuencia, esta situación motivó la decisión del líder del Movimiento al Socialismo (MAS) de judicializar el reclamo ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), efectivizándolo el 24 de abril de 2013. A diferencia del pasado, la demanda presentada ante el tribunal internacional no se sustentó en la solicitud de nulidad o revisión del Tratado de Paz y Amistad de 1904 (en adelante, Tratado de 1904), sino que el foco de la controversia radicó en un supuesto incumplimiento por parte de Chile –en tanto obligación- de negociar de buena fe y de manera efectiva un acuerdo con Bolivia para otorgarle una salida soberana al Océano Pacífico. De acuerdo con el planteo boliviano, con anterioridad y/o posterioridad a la firma de dicho tratado, existieron un conjunto de acontecimientos de orden unilateral y bilateral que obligaban legalmente a Chile a atender el objeto del reclamo.

La judicialización del tema marítimo no sólo abrió una nueva etapa de tensión en el vínculo entre ambos países, donde primaron las acusaciones mutuas de abandonar el diálogo directo sino que, además, en el caso de Bolivia, potenció la visibilización internacional de esta cuestión ya que la administración Morales desplegó una diplomacia activa a nivel multilateral, especialmente en Naciones Unidas, para fortalecer el apoyo de otros Estados a favor de su causa.

En base a lo mencionado, el presente trabajo procura, a partir de las fases escritas y orales desarrolladas en la CIJ, identificar y analizar los ejes nodales que han atravesado transversalmente las posturas de Bolivia y Chile, como demandante y demandado, respectivamente. A los fines metodológicos, la investigación se desarrolla en dos partes. En la primera, se realiza una somera presentación sobre cómo el tratamiento y la promoción del tema marítimo en la política exterior del MAS fue trasladándose a lo largo de los años de lo bilateral a lo multilateral¹ hasta su respectiva judicialización en 2013. En la segunda, se desarrollan los principales puntos que marcaron el posicionamiento de ambos Estados ante el tribunal internacional y cómo los mismos intervinieron en el devenir de los acontecimientos. Por último, en las conclusiones se invita a reflexionar desde una mirada propositiva sobre algunos aspectos que hacen al futuro de este vínculo tan particular.

1. La demanda marítima en la agenda externa del MAS: de lo bilateral a la CIJ

De acuerdo con el planteo de Hermann (1990:5), la política exterior puede entenderse como el diseño de un programa o plan de los *policymakers* orientado a la consecución de

¹ Teniendo en cuenta el carácter universal de Naciones Unidas y la importancia adjudicada por la administración Morales, a pesar de las críticas efectuadas por el líder del MAS, en este trabajo se toman como referencia los discursos del Primer mandatario en las aperturas anuales de los períodos de sesiones de la Asamblea General.

objetivos o metas en el plano externo que son de interés para un determinado gobierno. Como toda política gubernamental, la política exterior se elabora “en función de criterios contingentes y tradicionales” (Lasagna, 1995:390). Los primeros aluden a cuestiones coyunturales, más específicamente, las preferencias externas de la administración de turno², en cambio, los segundos, representan aquellos aspectos y/o pautas –escritas o no- que han estado presentes en los lineamientos exteriores de un país, más allá de los cambios de gobierno (Lasagna, 1995:390-391).

Si se aplican dichos criterios a la política exterior boliviana a partir de la llegada del MAS, puede observarse, teniendo en cuenta las acciones emprendidas en el escenario internacional, los documentos oficiales y los discursos de los primeros mandatarios, que en la misma conviven la continuidad y el cambio. En lo que respecta a la continuidad o bien, los **criterios tradicionales**, se encuentra la permanencia de postulados como la defensa de la democracia, los derechos humanos y la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados; el respeto por los principios generales del Derecho Internacional, la paz y la seguridad internacional y la reivindicación marítima. En materia de cambio –criterios contingentes- se destaca la necesidad por parte del oficialismo de otorgar una nueva estructura doctrinaria a la política exterior, acorde al proceso de **refundación doméstica** y que además se encuentre al servicio de los intereses del país. En términos discursivos, el MAS ha sostenido una postura contra-hegemónica, crítica de los ejes rectores del capitalismo en general y del neoliberalismo en particular, defensora del Vivir Bien y de los principios sostenidos por los movimientos indígenas-campesinos. Este proceso se ha plasmado en la revalorización de un amplio abanico de instancias multilaterales, ya sea organismos internacionales, por ejemplo, Naciones Unidas, como esquemas de integración y/o espacios de concertación tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), entre otros. Dichos espacios, en especial, Naciones Unidas han sido testigos del despliegue de una diplomacia activa –y con una fuerte impronta personalista del Primer mandatario boliviano- para publicitar los temas más importantes de la agenda doméstica y externa, sobresaliendo la reivindicación marítima, más allá del estadio –cooperativo o conflictivo- del vínculo con Chile.

Cabe recordar que, durante el primer mandato de Michelle Bachelet, la relación bilateral adquirió un impulso renovado a través del reconocimiento mutuo de la necesidad de fortalecer el diálogo bilateral. Esto se plasmó en el lanzamiento de la Agenda de los Trece Puntos en la cual se incorporó el tema marítimo (Punto VI). Dicho acercamiento, se entiende, como expresan Correa Vera & García Pinzón (2013:96) en “un contexto de mayor integración e interdependencia regional, los intereses económicos (el comercio y los recursos energéticos) y las dinámicas migratorias y demográficas”. Así, la Agenda de los Trece Puntos fue el instrumento que marcó “la hoja de ruta” y al mismo tiempo, estableció la posibilidad de buscar un acuerdo “cara a cara” entre las partes interesadas (Correa Vera & García Pinzón, 2013:96) en el seno del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia-Chile.

Ahora bien, durante este período de acercamiento el tratamiento de la cuestión marítima no se agotó en el ámbito bilateral a través del trabajo del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia-Chile ya que, como se indicó, el gobierno de Morales también apeló al carácter universal de Naciones Unidas para promover la internacionalización de su reclamo. En 2007, el Presidente boliviano expresó: “(...) quiero hablarles sobre (...) un problema histórico que tenemos con la hermana República de Chile, el tema del mar (...) hasta ahora hemos sentado las bases de cierta confianza, confianza de pueblo a pueblo, confianza de Gobierno a Gobierno, confianza de Presidente a Presidenta, bajo la diplomacia de los pueblos” (Morales, 2007:29). Dos años más tarde, en ocasión del 64º período de sesiones de la Asamblea General, Morales afirmó: “(...) quiero expresar que dos pueblos, dos hermanas repúblicas, Chile y Bolivia, estamos construyendo una confianza mutua para resolver el tema del mar” (Morales, 2009:43). En dicha oportunidad remarcó la importancia del diálogo entre los dos Estados al sostener que

² El autor también considera que los *inputs* del sistema internacional son parte de los criterios contingentes.

“[tenía] esperanza de resolver este problema a nivel bilateral” aunque aclaró que, en caso de no encontrar una solución, “sería importante la intervención de la comunidad internacional. Para resolver cualquier problema es importante la confianza. Pero no solamente termina ahí, sino que hay que dar pasos importantes” (Morales, 2009:43).

A partir de la llegada de Sebastián Piñera (2010-2014), el diálogo fue perdiendo valor como mecanismo de contacto interestatal y ambos mandatarios se responsabilizaron mutuamente por lo acontecido. Meses después de la XXII Reunión del Mecanismo de Consultas (julio de 2010), donde el gobierno boliviano reclamó propuestas **concretas, factibles y útiles** con respecto al tema marítimo, Evo Morales decidió la creación de la Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima (DIREMAR) para la preparación de acciones consecuentes con la posible obtención de una salida soberana al Pacífico (Decreto Supremo 834, 2011) ante la falta de soluciones prácticas en el marco de la Agenda de los Trece Puntos.

De la misma manera que el Presidente boliviano aprovechó las sesiones ordinarias de la Asamblea General de Naciones Unidas para promocionar el buen momento que atravesaba la relación con Chile durante la primera administración de Bachelet; también hizo lo propio cuando ésta comenzó a transitar un camino turbulento. En el 66º período de sesiones de la Asamblea General, el mandatario boliviano manifestó no sólo la decisión de mantener abiertos los canales bilaterales de negociación, sino que determinó la elevación de la demanda marítima a un tribunal internacional. A su vez, aprovechó la ocasión para solicitar el acompañamiento de la región. Según Morales (2011:15): “Bolivia es un Estado pacifista (...) y por ello mantiene abiertos los canales de negociación bilateral con Chile sin que ello signifique renunciar a su derecho de acudir a un Tribunal Internacional. Qué bueno sería el acompañamiento de la región, porque este tema no solamente es un tema bilateral sino que es un problema regional”.

El 24 de abril de 2013 Bolivia presentó su caso a la CIJ, amparándose en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas de 1948, conocido como Pacto de Bogotá, instrumento jurídico del cual Chile también es firmante. En base a su artículo XXXI que establece que las partes reconocen como obligatoria *ipso facto* la jurisdicción de la CIJ en las controversias de orden jurídico³, el país andino solicitó al tribunal internacional que se pronuncie sobre una disputa que implica una supuesta obligación de Chile de negociar de buena fe y efectivamente para llegar a un acuerdo que le garantice a Bolivia un acceso soberano al Pacífico. De acuerdo con el documento presentado por Bolivia, el objeto del litigio radica en: a) la existencia de esa obligación; b) el incumplimiento de esa obligación por parte de Chile; y (c) el deber de Chile de cumplir con dicha obligación (International Court of Justice, 2013:10). Agrega, además, que Chile rechaza y niega la existencia de obligaciones entre los dos Estados con respecto al objeto de la demanda. En esta oportunidad, el aspecto **contingente** del reclamo radicó en la falta de cuestionamientos directos al Tratado de 1904. Para Bolivia, el supuesto compromiso de negociar una salida soberana al mar por parte de Chile se basaba en una serie de elementos, a saber, acuerdos bilaterales (intercambios diplomáticos de la década del ‘20, notas diplomáticas de 1950, la Declaración de Charaña de 1975, comunicados de 1986, la Declaración de Algarve de 2000 y la Agenda de los Trece Puntos); declaraciones y actos unilaterales de Chile; la aquiescencia; el *estoppel*; las expectativas legítimas; la Carta de las Naciones Unidas (artículo 2, párrafo 3) y la Carta de OEA (artículo 3); Resoluciones de OEA y el **efecto acumulativo** de los instrumentos, actos y conductas (International Court of Justice, 2018).

Desde el anuncio de la judicialización del tema marítimo, los discursos de Evo Morales en Naciones Unidas han apelado a subrayar dos aspectos: la falta de resolución del tema marítimo a raíz del posicionamiento de Chile sobre la inexistencia de asuntos pendientes con Bolivia y el rol del Derecho Internacional en la solución pacífica de controversias. En su disertación en el 68º período de sesiones de la Asamblea General, el Primer mandatario afirmó:

³ Dichas controversias deben ser sobre “a) la interpretación de un tratado; b) cualquier cuestión de derecho internacional; c) la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría la violación de una obligación internacional y d) la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional” (Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, 1948).

“(…) de tantas reuniones con ex Presidentes, con el último Presidente, el hermano Presidente de Chile, tratamos de entendernos, pero no podemos entendernos. Nunca ha habido una propuesta oficial sobre este derecho irrenunciable de los bolivianos a retornar al Pacífico con soberanía” (Morales, 2013:11). Asimismo, sostuvo que “esta demanda no puede ni debe ser interpretada como un acto hostil. Por el contrario, es una muestra del respeto y la confianza de Bolivia en los mecanismos de resolución pacífica de las controversias internacionales” (Morales, 2013:12). Un año más tarde, Morales remarcó que el propósito de acudir a la CIJ radicaba en la búsqueda de una solución pacífica y de buena fe a la disputa con Chile. “Nuestra demanda no busca alterar el orden internacional de los límites y fronteras, como tampoco amenazar los tratados internacionales, tal cual pretende hacer creer el Gobierno de Chile, al contrario, Bolivia invoca al Derecho Internacional y sus principios, para resolver de manera concertada y de buena fe su acceso soberano al Océano Pacífico” (Morales, 2014:4). En 2017, el Primer mandatario decidió evocar el compromiso que posee su país con el multilateralismo. Puntualmente, sostuvo “(…) Tenemos un compromiso con el multilateralismo, con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con la resolución pacífica y negociada de los conflictos (…) Bolivia acudió ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya en busca de una solución pacífica a la centenaria demanda que mantenemos pendiente con la República de Chile” (Morales, 2017:17). Por último, en el 73° período de sesiones de la Asamblea General, a saber, a escasos días de conocerse el fallo de La Haya, el Presidente boliviano aprovechó la ocasión para mencionar que “se trata de una causa [la cuestión marítima] que pone a prueba la responsabilidad compartida de dos Estados para acordar soluciones justas en el marco del Derecho Internacional” (Morales, 2018:33).

El conflicto entre Bolivia y Chile, por un acceso soberano al Océano Pacífico, no puede atribuirse a un propósito coyuntural reciente de orden político ni electoral. Se remonta a los orígenes mismos de nuestra disputa territorial de fines del siglo XIX cuando intereses corporativos foráneos, interesados en la explotación de los recursos naturales de las zonas de Atacama, como el guano, el salitre, la plata y el cobre, impulsaron una campaña bélica, asimétrica, expansionista en la región. La mediterraneidad impuesta a Bolivia no pudo remediarse a través de tratados, de resultados ineficientes ni por los intentos de acuerdos o compromisos fallidos (Morales, 2018:34).

En respuesta a la demanda presentada, el 15 de julio de 2014 la administración Bachelet optó por objetar la competencia de la CIJ, afirmando que, de acuerdo a la letra del Pacto de Bogotá (artículo VI), ésta no posee jurisdicción para pronunciarse sobre aquellos asuntos que ya han sido resueltos entre las partes con anterioridad a 1948 (International Court of Justice, 2014a:1). Para Chile, Bolivia ha utilizado el argumento del no cumplimiento de la obligación de negociar un acceso soberano al mar para revisar el Tratado de 1904 al ser el acuerdo que regula, entre otras cuestiones, la forma en la cual Bolivia accede al Pacífico. Según la objeción preliminar chilena “La soberanía territorial y el carácter del acceso de Bolivia al Océano Pacífico son asuntos que fueron resueltos por el Tratado de Paz y Amistad acordado entre Bolivia y Chile en 1904 (el Tratado de Paz de 1904) y que siguen rigiéndose por él”⁴ (International Court of Justice, 2014a:1). Asimismo, para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Bolivia ha pretendido con la judicialización del tema marítimo “descontextualizar” el alcance de los intercambios diplomáticos que los dos Estados ha mantenido a lo largo de los años en los cuales Chile siempre se ha manifestado en el resguardo de la situación de derecho creada con la firma del Tratado de 1904 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2015:1).

Frente a la objeción preliminar de Chile, el 7 de noviembre de 2014 Bolivia realizó una presentación escrita en la cual invitó al tribunal internacional a que desatendiera el recurso interpuesto por su vecino ya que a través del mismo se retrasaba el curso del proceso y se alejaba del foco de la controversia. Para el Estado andino, la cuestión del acceso soberano al mar no fue resuelta con el Tratado de 1904 y la resolución de la disputa bilateral no dependía de este instrumento sino del cumplimiento de otros compromisos –bilaterales y unilaterales

⁴ Traducción propia.

expuestos en la demanda boliviana- que reflejaban una conducta orientada a negociar una salida soberana (International Court of Justice, 2014b:5-9).

Luego de analizar el recurso interpuesto por el demandado, el 24 de septiembre de 2015 el tribunal internacional desestimó la objeción chilena y se declaró competente –con 14 votos a favor y 2 en contra- para evaluar la demanda boliviana al sostener que el objeto del litigio, es decir, la supuesta obligación de Chile de negociar con Bolivia un acceso soberano al mar no había sido resuelta entre las partes de acuerdo a las condiciones establecidas por el Pacto de Bogotá (International Court of Justice, 2015a:610). En opinión separada, el juez Cançado Trindade indicó que, de constatarse el incumplimiento de Chile, no le corresponde predeterminar el resultado de la negociación (International Court of Justice, 2015b:21).

To assert the duty to negotiate is not the same as to assert the duty to negotiate an agreement, or a given result. The former does not imply the latter. This is a matter for consideration at the merits stage. The Court is here concerned only with the former, the claimed duty to negotiate. The objection raised by the respondent State does not appear as one of an exclusively preliminary character. The substance of it can only be properly addressed in the course of the consideration of the merits of the cas d'espèce, not as a 'preliminary objection'.⁵

Sin desconocer que la desestimación de la objeción preliminar presentada por Chile habilitó a la CIJ la posibilidad de pronunciarse sobre el fondo de la demanda, en otras palabras, sólo dio curso a la misma, la administración Morales capitalizó este evento como un triunfo concluyente al punto que el propio Vicepresidente, Álvaro García Linera, lo calificó como la “primera derrota de Chile” y “la primera victoria de Bolivia” (Corz, 2015). El camino por recorrer era aún arduo y complejo, sin embargo, este fallo le impuso a Chile –a través del Derecho Internacional- la obligación de tratar una cuestión que desde su óptica se encontraba saldada a inicios del siglo XX con la firma del Tratado de 1904. En este sentido, con la intervención de la CIJ, Bolivia albergaba la esperanza de obtener una respuesta a su reclamo que no se había concretado en el ámbito bilateral. Luego de la entrega de la réplica (Bolivia) y la dúplica (Chile) en 2017 se finalizó con la fase escrita del proceso y el tribunal internacional convocó a las delegaciones de ambos países a participar de las audiencias orales –del 19 al 28 de marzo de 2018- donde cada parte no sólo buscó reafirmar su posición sino también reducir el impacto de su oponente.

2. La estrategia de Bolivia como demandante

El gobierno de Morales y la sociedad boliviana vivieron con muchas expectativas la realización de la última fase del diferendo en La Haya⁶. Por un lado, el rechazo de la objeción preliminar chilena incentivó al MAS a continuar promocionando internacionalmente su reclamo. Por el otro, generó incertidumbre en la administración Bachelet sobre si el camino elegido era o no el correcto. En esta dirección, se encuentran las declaraciones del entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Herald Muñoz, quien reconoció abiertamente que al interior del gobierno no hubo consenso sobre los pasos a seguir puesto que “el Ejecutivo fue advertido

⁵ Hacer valer el deber de negociar no es lo mismo que hacer valer un deber o un resultado determinado. Lo primero no implica lo último. Este es un tema a considerar en la etapa de fondo. El tribunal se ocupa aquí solo del primero, el deber reclamado de negociar. La objeción planteada por el Estado demandado no aparece como de carácter exclusivamente preliminar. La esencia de la misma sólo puede abordarse adecuadamente en el curso de la consideración de los méritos del caso, no como una ‘objeción preliminar’ (Traducción propia).

⁶ Aquí se hace hincapié en dichos actores por encontrarse directamente involucrados en la causa. Sin embargo, se destaca que el desarrollo del diferendo acaparó la atención no sólo de la región sino de la comunidad internacional. Desde una perspectiva general primaba la idea que Bolivia realmente estaba frente a la posibilidad de lograr avances fehacientes en su reclamo, pero también la atención estaba puesta en cómo dicho fallo podría sentar o no precedentes para futuras presentaciones ante la CIJ por parte de otros Estados con problemáticas similares o conexas.

que la decisión de objetar la competencia del tribunal no tendría buenos resultados”⁷. En este contexto y procurando ofrecer evidencia que Chile habría incumplido su obligación de negociar una salida soberana al Pacífico, violentando así los incisos b, c y d del artículo XXXI del Pacto de Bogotá, la delegación boliviana focalizó su estrategia en los siguientes ejes: 1) el compromiso –con entidad de obligación- por parte de Chile de negociar una salida marítima soberana; 2) el llamado a saldar una situación injusta –producto de la pérdida de la costa marítima- sobre todo teniendo en consideración las asimetrías socio-económicas existentes entre los dos países; y 3) la importancia del Derecho Internacional y de la negociación como mecanismos **naturales** de solución pacífica de controversias.

Con respecto al **primer eje**, es decir, la idea de un compromiso histórico adquirido por Chile con el fin de negociar una salida soberana al Pacífico, el cual se plasmó en acontecimientos de orden unilateral y bilateral, contó con una presencia transversal en los documentos escritos presentados por Bolivia y en los argumentos esgrimidos durante los alegatos orales. Los agentes del país andino se focalizaron en desterrar la idea que el reclamo boliviano estaba vinculado de alguna u otra forma al Tratado de 1904, tal como ha sostenido Chile en sus argumentaciones. Como ya se indicó previamente, según Bolivia, con anterioridad y posterioridad a la firma de dicho tratado existieron hechos que con el paso del tiempo han conformado una obligación por parte de Chile de satisfacer la demanda marítima boliviana. Obligación que, según el demandante, no ha sido cumplida a lo largo de los años y en consecuencia, este reclamo tuvo que ser elevado para su tratamiento en la CIJ.

Para sostener la existencia de la mencionada obligación, Bolivia puso a disposición del tribunal un sinnúmero de eventos unilaterales y bilaterales y otros que se desarrollaron en espacios multilaterales como la Organización de los Estados Americanos (OEA). También fueron mencionados otros instrumentos como la Carta de Naciones Unidas y de OEA, la aquiescencia y el *estoppel*. Todos ellos, según Bolivia, conformaron un compromiso legal sobre una salida soberana al Pacífico –expresado en la obligación de negociar- y que éste aún no se había cumplido por parte de Chile. Vaughan Lowe (2018:58) comenzó su presentación afirmando que:

*Both Bolivia and Chile have, repeatedly and explicitly, confirmed that the need for Bolivia to have a sovereign access to the Pacific is a pending issue between them and that it is a very serious issue, and that the problem remains unresolved. But now Chile says, no: we refuse to talk about the question of sovereign access; there is no pending issue between us. Why would a State divert so much effort so much time and money into asserting a right to refuse to talk? Why not simply put some of that time and effort into addressing the problem? Frankly, we do not know, but perhaps Chile will explain.*⁸

De acuerdo a la letra de la demanda y a los alegatos orales desarrollados en marzo de 2018, para Bolivia la historia ha dado cuenta, tanto con anterioridad como con posterioridad a la firma del Tratado de 1904, de un conjunto de sucesos que marcarían un *continuum* en el compromiso de Chile de negociar una salida soberana al mar. Así, Bolivia recurrió a diferentes bases legales para sustentar su reclamo, encontrándose las siguientes (International Court of Justice, 2018):

⁷ Demanda marítima: Muñoz admite que Chile fue advertido sobre rechazo a objeción de competencia de la CIJ, *El Mostrador*, 24 de mayo de 2018, Santiago de Chile. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/05/24/demanda-maritima-munoz-admite-que-chile-fue-advertido-sobre-rechazo-a-objecion-de-competencia-de-la-cij/>. Consulta: 20 de agosto de 2019

⁸ Tanto Bolivia como Chile han confirmado, reiterada y explícitamente, que la necesidad de Bolivia de tener un acceso soberano al Pacífico es una cuestión pendiente entre ambos, que es una cuestión muy grave, y que el problema sigue sin resolverse. Pero ahora Chile dice que no: nos negamos a discutir sobre la cuestión del acceso soberano; no hay problema pendiente entre nosotros. ¿Por qué un Estado desviaría tanto esfuerzo, tanto tiempo y dinero para hacer valer el derecho a negarse a hablar? ¿Por qué no simplemente dedicar parte de ese tiempo y esfuerzo a abordar el problema? Francamente, no lo sabemos, pero quizás Chile lo explicará (Traducción propia).

a) A nivel bilateral, se hizo mención al Acta Protocolizada, firmada entre Carlos Gutiérrez y el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Chile, Emilio Bello Codesido (10/01/1920), así como los intercambios posteriores con foco en dicha reunión; un intercambio de notas diplomáticas entre junio y julio de 1950; el Memorándum remitido por la Embajada de Chile al Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (10/07/1961); la Declaración Conjunta de Charaña (08/02/1975); los comunicados de los Ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia y Chile en noviembre de 1986; la Declaración de Algarve –donde se establece la idea de una Agenda sin Exclusiones- (22/02/2000) y la Agenda de los Trece Puntos (01/07/2006).

b) En lo unilateral, la delegación boliviana llevó al tribunal distintas declaraciones de Chile que, según su parecer, representaban un compromiso por parte de funcionarios de alto nivel de atender su reclamo. Todos ellos, sin considerar la época, evidenciaban una obligación a negociar porque había un asunto pendiente entre vecinos, a saber, la salida soberana al mar. A modo de ejemplo, se encuentran, entre otras, las siguientes afirmaciones: “[Bolivia] siempre encontrará a Chile dispuesto a iniciar nuevas negociaciones con el objetivo de facilitar el acceso de Bolivia al mar a través de su propio puerto” (Arturo Alessandri, 1923); “(...) mi Gobierno (...) está llano a entrar formalmente en una negociación directa destinada a buscar una fórmula que pueda hacer posible dar a Bolivia una salida propia y soberana al Océano Pacífico” (Horacio Walker Larraín, 1950); “(...) Reitero ‘la intención de mi Gobierno de negociaciones’ destinadas a satisfacer los anhelos del país hermano de obtener una salida soberana al Océano Pacífico (Augusto Pinochet, 1978); “[mi Gobierno] desea hablar sobre el tema marítimo con Bolivia”, reconociéndolo como un **tema importante** (Alberto Van Klaveren, 2006) (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014; Akhavan, 2018).

c) La aquiescencia, para Villanueva (2012/13:247-248), implica “la ausencia de una acción”, es decir, un **silencio calificado**⁹ que se traduce “cuando un Estado que conoce de las pretensiones de la parte adversa, se abstiene de reaccionar durante un cierto período de tiempo, a pesar de su propio interés y de las ocasiones que se prestan a una reacción, se puede entonces presumir razonablemente que este Estado entiende consentir”. Según Akhavan, Chile ha tenido a lo largo de los años, a pesar de afirmar la inexistencia de asuntos pendientes, un mismo curso de conducta que representa un consentimiento implícito.

(...) It seems redundant because there are multiple express agreements between the Parties. But should there be any doubt as to Chile's legal intention, the facts demonstrate at the very least Chile's implied consent to negotiate sovereign access to the sea (...) These rare moments of strategic withdrawal were always followed by affirmation of Chile's historical promise. Furthermore, the very few examples invoked by Chile came at a very late stage in the historical evolution of the maritime issue. By the time Chile began its attempt at repudiation, the obligation had already crystallized. This course of conduct constitutes implied consent¹⁰ (Akhavan, 2018:48).

d) El *estoppel* y las expectativas legítimas: tal como plantea Diez de Velasco (1997:128) no existe uniformidad ni en la doctrina ni en la práctica internacional sobre dicha figura, la cual posee matices que dan lugar a su conceptualización desde una perspectiva amplia o una perspectiva restringida. Sin embargo, puede entenderse como un principio de Derecho

⁹ Cabe señalar que el autor hace hincapié en el hecho que la existencia de silencio o inacción de una de las partes no implica su aceptación. En ocasiones, esto suele ser desinterés o indiferencia. Por ello, la idea de ‘silencio calificado’ requiere la presencia de cuatro elementos: conocimiento de las pretensiones del otro Estado, paso del tiempo, ocasiones para protestar e interés (Villanueva, 2012/13:248).

¹⁰ (...) Parece redundante porque existen múltiples acuerdos expresos entre las Partes. Pero si hubiera alguna duda sobre la intención legal de Chile, los hechos demuestran, al menos, el consentimiento implícito de Chile para negociar el acceso soberano al mar (...) Esos momentos de retirada estratégica siempre fueron seguidos por la afirmación de la promesa histórica de Chile. Además, los pocos ejemplos invocados por Chile llegaron en una etapa muy tardía de la evolución histórica de la cuestión marítima. Cuando Chile dio inicio a su repudio, la obligación ya se había concretado. Este curso de conducta constituye un consentimiento implícito (Traducción propia).

Internacional que alude a aquellas situaciones cuando una parte, mediante declaraciones o actos –activos o no- genera la creencia en la otra parte de la existencia de un determinado estado de cosas y en base a esta creencia, dicha parte actúa o deja de hacerlo, de modo que resulta de esto una modificación de sus posiciones relativas (Martín, 1979, Barberis, 1993, en Díez de Velazco, 1997:129). Según los alegatos bolivianos, Chile ha tenido a lo largo del tiempo distintas manifestaciones en las cuales Bolivia no sólo ha creído de buena fe sino que además generaron expectativas legítimas sobre la resolución de la cosa en disputa y en consecuencia, la existencia de una obligación legal (Akhavan, 2018).

*Chile's Rejoinder complains: "Bolivia seeks to convert what is in fact the true purpose of estoppel consistency and good faith in inter-State relations into a source of legal obligation". Chile is half right and half wrong: it is right that the purpose of estoppel is "consistency and good faith" but it is wrong that it does not give rise to legal obligations*¹¹(Akhavan, 2018:52).

e) La Carta de Naciones Unidas (artículo 2, párrafo 3) y la Carta de OEA (artículo 3). Su incorporación a los argumentos esgrimidos por Bolivia radicó en la necesidad de otorgarle fuerza probatoria a la idea que la obligación de negociar deviene del hecho que estos organismos sostienen, entre otros, a la solución pacífica de controversias como uno de los principios fundacionales de los vínculos inter-estatales.

f) Once Resoluciones de la Asamblea General de OEA. Éstas fueron mencionadas por la delegación boliviana como una muestra más sobre la cuestión del acceso soberano al mar en el vínculo entre Bolivia y Chile. De acuerdo con el planteo de Sander (2018), su importancia deriva, por un lado, de la identificación por parte de la Asamblea General de OEA de una disputa entre los dos Estados y su recomendación sobre el uso de la negociación como el mecanismo para abordarla y, por el otro, la falta de oposición por parte de Chile en tres Resoluciones, dando cuenta así de una **suerte de unión al consenso**. Específicamente, Chile no se opuso a: 1) la Resolución 481/1980 donde el tema marítimo fue definido como un tema de "interés hemisférico", instando a las partes a iniciar un diálogo para encontrar una solución satisfactoria; 2) la Resolución 560/1981, que replica el contenido de la Resolución anterior; y 3) la Resolución 686/1983, la cual recomienda un proceso de acercamiento para la superación de las dificultades, incluida la fórmula para otorgarle al Estado andino una salida soberana al Pacífico. Para Bolivia, dichas Resoluciones han reafirmado la obligación legal de atender su reclamo.

Ahora bien, más allá de las particularidades de cada uno de los instrumentos señalados, el equipo jurídico de Bolivia se abocó a poner de manifiesto que la **obligación** contraída por Chile de negociar un acceso soberano al mar constituía un asunto sin resolución entre las partes. Para Bolivia, esta obligatoriedad iba más allá de los acuerdos. Siguiendo el planteo de Remiro Brotóns (2018:51), además de los acuerdos, el país andino llevó ante el tribunal internacional otros elementos –declaraciones unilaterales, aquiescencia, *estoppel*, etc.- que han dado lugar a una acumulación de eventos, donde la repetición del mensaje indica un compromiso a seguir un determinado comportamiento.

El **segundo eje** de la estrategia boliviana radicó, como se señala *supra*, en llamar la atención de los miembros de la CIJ –y por qué no de la comunidad internacional en su conjunto- sobre la necesidad de reparar la pérdida al acceso soberano al Pacífico, entendida como una **situación injusta**. El ex Presidente boliviano, Eduardo Rodríguez Veltzé, abrió el período de sesiones de los alegatos orales, indicando que su país llegó al tribunal internacional para solicitar que Chile regresara a la mesa de negociación de conformidad con los compromisos

¹¹ En su dúplica, Chile alega: "Bolivia busca convertir lo que de hecho es el verdadero propósito del *estoppel* y la buena fe en las relaciones interestatales en una fuente de obligación legal". Chile tiene la mitad de razón: es correcto que el propósito del *estoppel* sea la "consistencia y la buena fe", pero es incorrecto que no dé lugar a obligaciones legales (Traducción propia).

adquiridos a lo largo del siglo XX. Compromisos que no constituían un reclamo o denuncia sobre el Tratado de 1904, tal como lo estableció la CIJ al rechazar la objeción preliminar chilena en 2015.

Así, Rodríguez Veltzé, le solicitó al tribunal que reconociera el incumplimiento de Chile ya que la falta de acceso soberano al Pacífico por parte de Bolivia ha sido el resultado de una invasión (la Guerra del Pacífico), que produjo un desmembramiento territorial y que colocó al país en una situación de desventaja socio-económica, en comparación a Chile y sus vecinos.

Mr. President, more than a century has passed since the Chilean invasion of Bolivia's coast in 1879, an act of aggression that resulted in territorial dismemberment and the painful loss of sovereign access to the sea. For 139 years Bolivia has suffered the historical injustice of becoming landlocked.

Upon its independence in 1825, Bolivia had a 400 km coastline in the Atacama Desert. Today it has none (...)

From the very beginning, in 1879, Chile consistently recognized that Bolivia could not remain landlocked. Restoring Bolivia's sovereign access to the sea would make a small difference to Chile, but it would transform the destiny of Bolivia¹² (Rodríguez Veltzé, 2018a:19).

Esta línea argumentativa fue retomada en las presentaciones realizadas por el resto de los miembros del equipo jurídico que llevó el reclamo de Bolivia. De este modo, durante las tres rondas de alegatos, el demandante puso foco en resaltar los efectos negativos que atraviesa la sociedad boliviana por carecer de un acceso soberano al mar, independientemente de que el Tratado de 1904, estipuló las condiciones de importación y exportación de mercaderías a través de los puertos chilenos. En paralelo, el país trasandino fue identificado como agresor, protagonista de un asalto desmedido que produjo la amputación de la costa boliviana y que ha sido el **carcelero de su vecino** (Chemillier-Gendreau, 2018).

En resumen, la delegación boliviana inició sus alegatos apelando a la presentación del país como un Estado en desventaja a nivel económico-comercial –con respecto al demandado–; que ha sido víctima de un evento trágico como la Guerra del Pacífico, evento que no sólo ha marcado su pasado sino fundamentalmente su presente y futuro y, que en su condición de país pobre, desigual y pequeño, ha apelado a la buena voluntad de su vecino para resolver una problemática que según su óptica –la negociación por el acceso soberano al mar– ha estado en la agenda chilena y también en la agenda compartida.

Por último, a través del **tercer eje**, es decir, la importancia del Derecho Internacional y de la negociación, Bolivia hizo hincapié en mostrar su lugar como instrumentos de solución pacífica de controversias estatales frente a la falta de cumplimiento por parte de Chile en sus compromisos bilaterales. Rodríguez Veltzé afirmó que como el demandado no ha cumplido con el objeto de la controversia, Bolivia no tuvo otra opción que comparecer ante la CIJ. Según sus palabras, la recurrencia al tribunal internacional es una oportunidad histórica para resolver el problema mediante “un diálogo fraterno y constructivo”.

This is not an intractable conflict. The solution to this dispute will not alter the world order or the fundamentals of diplomacy, politics or foreign policy. On the contrary, it will prove that international law, multilateral organizations and international justice work alongside the will of the Parties to reach fair and lasting solutions¹³ (Rodríguez Veltzé, 2018b:69).

¹² Señor Presidente, ha pasado más de un siglo desde la invasión chilena a la costa de Bolivia en 1879, un acto de agresión que resultó en el desmembramiento territorial y en la dolorosa pérdida del acceso soberano al mar. Durante 139 años, Bolivia ha sufrido la injusticia histórica de quedar sin salida al mar. Tras su independencia en 1825, Bolivia tenía una costa de 400 km en el desierto de Atacama. Hoy no tiene ninguna (...)

Desde 1879, Chile reconoció constantemente que Bolivia no podía permanecer sin litoral. Restaurar el acceso soberano al mar de Bolivia marcaría una pequeña diferencia para Chile, pero transformaría el destino de Bolivia (Traducción propia).

¹³ Este no es un conflicto sin posibilidad de solución. La solución de esta controversia no alterará el orden mundial ni los fundamentos de la diplomacia, la política o la política exterior. Por el contrario, demostrará

Tras la justificación de la relevancia de la Corte como **última** alternativa –generando así el traslado del tratamiento del problema de lo bilateral a lo multilateral- los agentes de Bolivia buscaron remarcar la estrecha vinculación existente entre la negociación –en tanto instrumento pacífico- y el Derecho Internacional. El alegato boliviano hizo hincapié en el rol que posee el principio de buena fe en el Derecho Internacional, en general, y en las vinculaciones entre los Estados, en particular. Por un lado, se apeló a reforzar el argumento que el principio de buena fe –contemplado según el demandante en diferentes acciones por parte de Chile- ha acompañado a múltiples instrumentos jurídicos convencionales y no convencionales. Estos últimos constituyen para Bolivia manifestaciones de voluntad, pero también obligan jurídicamente a quien se encuentra involucrado (Remiro Brotóns 2018). Por otro lado, al remarcar de manera constante la envergadura que posee el principio de buena fe para el mantenimiento de relaciones armoniosas entre los Estados, se buscó demostrar un entendimiento más integral del alcance del Derecho Internacional como contracara de la posición mantenida por Chile. En palabras de Remiro Brotóns (2018:52) “el derecho en general y el derecho internacional en particular tienen mucho más sentido que el hiperformalismo chileno”¹⁴.

2.1. La reacción de Chile como demandado

Para hacer frente al reclamo boliviano, Chile procuró –en especial, tras el rechazo de su objeción preliminar- fortalecer en términos comunicacionales los elementos que han direccionado su camino ante la CIJ. En este sentido, Quiroga Marambio & Guerrero Soto (2016:173-176) sostienen que la estrategia de comunicación trasandina, además de intentar demostrar la falta de solidez jurídica de la demanda de La Paz, es decir, “que no se ajusta al derecho internacional”, apeló a argumentos estandarizados (interés nacional/soberanía/resguardo de fronteras, etc.) que problematiza en la idea de **política de Estado** sin considerar al Estado “en un sistema interconectado con capitales transnacionales y ciudadanos que son interpelados en coyunturas cargadas de incertidumbre”.

Así, al recorrer los escritos presentados en distintas instancias del proceso, pero en particular los alegatos orales que se llevaron adelante en el mes de marzo de 2018, se desprende que la respuesta de Chile radicó en hacer hincapié en los siguientes ejes: 1) la negación sobre la existencia de problemas pendientes entre ambos Estados, apuntando a resguardar el Tratado de 1904; 2) el respeto al Derecho Internacional como un elemento estructural en la política exterior del país y en su manera de vincularse con otros actores en el sistema; y 3) la invalidez jurídica de los hechos que expone Bolivia.

El **primer eje** –la ausencia de reconocimiento por parte de Chile de temas pendientes con su vecino- no sólo ha sido uno de los principales cimientos sobre el cual la delegación chilena estructuró su defensa frente al tribunal internacional, sino que no puede dejarse de mencionar que ha gozado de un gran protagonismo en materia de política exterior (y también en el ámbito doméstico). Tal es así que, para el país trasandino, la controversia por la cual era llevado ante la CIJ no se encontraba en un supuesto compromiso no cumplido, sino que éste había sido la excusa para cuestionar indirectamente el Tratado de 1904.

De las exposiciones de los agentes Claudio Grossman, Daniel Bethlehem, Harold Koh y Jean-Marc Thouvenin, se entiende –en un sentido etimológico amplio- al Tratado de 1904 como el **paraguas** de la relación bilateral, tanto del pasado como del presente (y podría agregarse del futuro) y el instrumento a través del cual se resolvieron todos los problemas territoriales pendientes entre los dos Estados. En palabras de Grossman (2018a:15):

Let me be absolutely clear. The Treaty of 1904 constitutes the full agreement consented to by Chile and Bolivia. There was no “historical bargain” outside the scope of the 1904 Treaty.

que el derecho internacional, las organizaciones multilaterales y la justicia internacional colaboran con la voluntad de las partes de alcanzar soluciones justas y duraderas (Traducción propia).

¹⁴ Traducción propia.

Instead of a wall, as Bolivia would have the Court believe, the 1904 Treaty of Peace and Amity is a freely agreed bridge linking our two peoples. It is the bedrock of our bilateral relationship, and through subsequent agreements involving trade, migration and co-operation, Chile and Bolivia have built upon its solid foundation.¹⁵

Según la postura chilena, el carácter del Tratado de 1904 es absolutamente conclusivo ya que tras su firma, consensuada entre las partes, ambos países pusieron punto final a las disputas de diferente naturaleza, entre ellas, principalmente la territorial. Es por ello que, para Chile, la administración Morales nunca tuvo como objetivo establecer un reclamo por el incumplimiento de negociar una salida soberana al Pacífico, sino que ésta ha sido la **máscara** que ha ocultado las verdaderas intenciones del demandante, a saber, desafiar lo pactado por el Tratado de 1904 (Koh, 2018).

What is clear is that to circumvent your jurisdictional ruling in this very case, Bolivia has not challenged the 1904 Peace Treaty head-on; it instead tried to enforce its invisible twin: a so-called “historical bargain” that runs through six quite different episodes which arise decades apart and each within its own distinctive political and diplomatic context. Bolivia uses this hypothetical “bargain” as a device to cover up gaps in time that it cannot explain and that undermine the claims of consistency on which its case now depends¹⁶ (Koh, 2018:71).

Según la delegación de Chile, al contrario del argumento que esgrime Bolivia, no se desconoce la existencia de una negociación entre los dos países; el Tratado de 1904 es el resultado de que la misma ha estado presente al momento de dirimir la forma de acceso al mar para el Estado andino, al punto que fue el propio Presidente boliviano de ese entonces, quien consideró que el Tratado era **un buen acuerdo** (Bethlehem, 2018:30).

Como complemento a lo anterior, los agentes de Chile aspiraron a romper con la imagen proyectada de Bolivia de un Estado pobre, desigual y que vive en una situación de aprisionamiento producto de lo acordado a principios de siglo XX. En su exposición, Thouvenin (2018, 22 de marzo), remarcó que, a lo largo de la historia, los gobiernos chilenos han llevado a la práctica esfuerzos constantes para mejorar las condiciones de acceso al mar por parte de Bolivia, siempre teniendo en cuenta el marco que brinda el Tratado de 1904. Siguiendo esta línea, Koh (2018, 23 de marzo) y Grossman (28 de marzo), hicieron referencia a algunos de los beneficios de que goza Bolivia, a saber, el libre tránsito comercial a través de los puertos chilenos, costos financieros reducidos, almacenamiento gratuito para las exportaciones del país andino, la posibilidad de nuevas instalaciones en el puerto de Iquique, complejos fronterizos, entre otras. Asimismo, el día de cierre de los alegatos, la delegación chilena destacó que sin desconocer la existencia de ciertos problemas socio-económicos que posee su vecino, no debe dejarse de lado que Bolivia es un país rico en recursos naturales, con posibilidades de acceso al Pacífico y al Atlántico a través los puertos de los Estados colindantes y que ha tenido una tasa de crecimiento continua en los últimos años. Esto indicaría que la existencia de pobreza y desigualdad se deben a otros factores y no a una relación causa-efecto entre el Tratado de 1904 y el desarrollo económico del país (Grossman, 2018b).

Mediante el **segundo eje** –el valor del Derecho Internacional en el marco de la política exterior estatal- Chile apuntó a contrarrestar con firmeza el argumento boliviano, a saber, la idea

¹⁵ Permítanme ser absolutamente claro. El Tratado de 1904 constituye un acuerdo pleno consentido por Chile y Bolivia. No existió una “negociación histórica” fuera del Tratado de 1904. En lugar de un muro, como Bolivia pretende hacer creer a la Corte, el Tratado de Paz y Amistad de 1904 es un puente libremente acordado que une a nuestros pueblos. Es la base de nuestra relación bilateral, y a través de acuerdos posteriores que involucran comercio, migración y cooperación, Chile y Bolivia han construido una sólida vinculación (Traducción propia).

¹⁶ Lo que está claro es que Bolivia no ha impugnado el Tratado de Paz de 1904 directamente; en su lugar, trató de imponer a su gemelo invisible: una llamada “negociación histórica” que abarca a seis episodios muy distintos que surgen con décadas de diferencia y cada uno dentro de su respectivo contexto político y diplomático. Bolivia utiliza esta hipotética “negociación” como un mecanismo para cubrir baches en el tiempo que no puede explicar y que socavan las afirmaciones de coherencia de las que ahora depende su caso (Traducción propia).

de una **doble moral** en lo que respecta a su accionar y el respeto del Derecho Internacional al sostener que un país que se proclama defensor del mismo no ha cumplido con sus compromisos internacionales y por ello, se lo demanda. En este sentido, se hizo énfasis en la conducta que Chile ha tenido tradicionalmente a nivel global donde el Derecho Internacional es considerado como un elemento rector clave ya sea en el accionar individual o bien, en la relación con otros Estados.

*Chile's active engagement in the international community is marked by its respect for and dedication to international law, peace, human rights, and bilateral and multilateral co-operation. Chile is a proactive Member of the United Nations, and despite its relatively small population and geographic location, it has contributed peacekeepers to operations all over the world (...) Chile has ratified almost every human rights treaty and actively participates in regional and global international organizations to address co-operatively matters of common concern to humanity, taking a leading role in the protection of the oceans, the fight against climate change and the promotion of sustainable development. Chile is proud of its active membership in regional organizations dedicated to co-operation and integration, including the Organization of American States, the Union of South American Nations, the Community of Latin American and Caribbean States, and the Pacific Alliance*¹⁷ (Grossman, 2018a:14-15).

Como complemento de lo anterior, se destaca que el propio Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, afirma que los principios de la política exterior son “los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia a las decisiones [que se adoptan en las vinculaciones externas]; (...) son las orientaciones de mayor jerarquía”¹⁸. Dentro de estos principios¹⁹, el respeto al Derecho Internacional ocupa el primer lugar y es considerado el recurso más efectivo para que el país pueda hacer valer sus derechos en el ámbito internacional y al mismo tiempo, limitar el uso de la fuerza en las relaciones inter-estatales. Siguiendo con el planteo oficial del gobierno chileno, se destacan cuatro normas básicas en la defensa del Derecho Internacional: la vigencia y el respeto de los tratados; la solución pacífica de controversias; la independencia y el respeto de la soberanía y la integridad territorial.

Para Chile, Bolivia pretende con su demanda hacer equiparables el respeto del Derecho Internacional y el diálogo diplomático que se establece con normalidad en los contactos entre dos Estados, cuando, en realidad, el establecimiento de una conversación sobre un asunto específico no implica *per se* ni la creación de una obligación legal de negociar ni la obligación de arribar a un acuerdo entre las partes (Grossman, 2018a). Tal como expresó Jean-Marc Thouvenin (2018:42) “el derecho internacional no obliga a los Estados a negociar con sus vecinos sobre sus aspiraciones. Pueden hacerlo; lo hacen muy a menudo; pero de ninguna manera están obligados a hacerlo por la Carta de las Naciones Unidas. La frustración de uno no crea la obligación del otro”²⁰.

¹⁷ Chile posee una participación activa en la comunidad internacional, marcada por el respeto y dedicación al Derecho Internacional, la paz, los derechos humanos y la cooperación bilateral y multilateral. Chile es un miembro proactivo de las Naciones Unidas y, a pesar de su población y ubicación geográfica relativamente pequeñas, ha contribuido con fuerzas de mantenimiento de la paz en operaciones en todo el mundo (...) Chile ha ratificado casi todos los tratados de derechos humanos y participa activamente en organizaciones internacionales regionales y mundiales para abordar cooperativamente asuntos de interés común para la humanidad, desempeñando un papel rector en la protección de los océanos, la lucha contra el cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible. Chile se enorgullece de su membresía activa en organizaciones regionales dedicadas a la cooperación y la integración, incluida la Organización de Estados Americanos, la Unión de Naciones Suramericanas, la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe y la Alianza del Pacífico. Traducción propia.

¹⁸ Se recomienda consultar la página *online* del Ministerio de las Relaciones Exteriores de Chile. Principios de la política exterior chilena. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/principios-de-la-politica-exterior-chilena/minrel/2008-08-02/194424.html>. Consulta: 9 de agosto de 2019

¹⁹ Los otros principios identificados son la promoción de la democracia y el respeto de los derechos humanos y la responsabilidad de cooperar.

²⁰ Traducción propia.

En otras palabras, durante su presentación la delegación chilena se abocó a explicar a los miembros de la CIJ que el demandante ha realizado una construcción errónea tanto de los hechos que fueron transcurriendo en el vínculo bilateral con el correr del tiempo como en la concepción del Derecho Internacional y de su alcance. Para Chile, Bolivia ha tergiversado las fuentes del Derecho Internacional que son las encargadas de crear derechos y obligaciones y son las herramientas a través de las cuales se puede dirimir una controversia jurídica. La posición de Chile se ha mantenido en el tiempo: no existen asuntos pendientes entre ambos de índole territorial porque todo lo que atañe al acceso al Pacífico fue resuelto con la firma del Tratado de 1904. Por su parte, Harold Koh (2018:66) sintetiza esta cuestión sosteniendo que:

Bolivia tries to dismiss Chile's rigorous legal analysis as a formalistic "flood of details". It offers instead a confused and shifting case that finds no basis in the text of the documents on which it relies, the structure of the bilateral relationship or the historical record, and rests ultimately on a theory unmoored in law that cannot be squared with the settled practice of international diplomacy.²¹

Finalmente, con el **tercer eje**, a saber, cuestionar la validez del conjunto de hechos que Bolivia ha expuesto a lo largo de su demanda, la representación chilena se propuso defender dos aspectos que, a su modo de ver, han sido centrales en el desarrollo de este caso. Por un lado, poner sobre la mesa todos los elementos necesarios para dar cuenta que, como se indicó en páginas anteriores, el reclamo de Bolivia tenía como fin último modificar las condiciones de acceso al mar, es decir, obtener un acceso soberano al Pacífico mediante la cesión de territorio costero chileno sobre el cual se ha ejercido soberanía por más de un siglo. Por otro lado, los alegatos chilenos apuntaron a evidenciar que los hechos referenciados por Bolivia en su reclamo carecen de obligatoriedad jurídica. Así, el compromiso por parte de Chile de dialogar sobre la cuestión de acceso al mar sólo puede entenderse en el marco de la cordialidad entre vecinos. En palabras de Bethlehem (2018:28):

The bottom line is that Bolivia's question of why Chile engaged, if it did not consider itself bound to do so, does not have a one-size-fits-all response, save only that Chile never engaged with Bolivia out of a sense that it was legally bound to do so. Chile's engagement was motivated by good neighbourliness. It was also motivated by its own policy imperatives that were circumstance and time specific.²²

En consonancia con esta línea argumentativa, Chile apuntó a deslegitimar cada uno de los múltiples eventos –unilaterales, bilaterales y aquellos desarrollados en espacios multilaterales como en el marco de OEA- con miras a demostrar que éstos no sólo no habían originado una obligación a negociar, sino que además no existió la intención de vincularse de otra manera que no sea mediante el respeto al Tratado de 1904.

Para el demandado, la solicitud de Bolivia al tribunal internacional de que se pronuncie a favor de su reclamo no posee sentido ya que, desde su perspectiva, éste carece de solvencia jurídica. De acuerdo a su planteo, a través de los hechos presentados por la delegación boliviana, no se han podido establecer tres aspectos centrales: la voluntad de Chile de obligarse internacionalmente en la solicitud de su vecino, la existencia de la obligación en sí misma y en el supuesto caso de haber existido esta obligación, que Chile no ha cumplido acorde a derecho (Koh, 2018:66).

²¹ Bolivia intenta desestimar el riguroso análisis jurídico de Chile, alegando el exceso de formalismo. En cambio, ofrece un caso confuso y cambiante que no encuentra fundamento en los documentos en los cuales se basa, la estructura de la relación bilateral o la historia compartida, y descansa en última instancia en una teoría no incorporada en el derecho que no se puede ajustar a la práctica establecida de la diplomacia internacional (Traducción propia).

²² La conclusión es que la pregunta de Bolivia de por qué Chile se involucró, si no se consideraba obligado a hacerlo, no tiene una respuesta única, salvo que Chile nunca se comprometió con Bolivia en el sentido de que estaba legalmente obligado a hacerlo. El compromiso de Chile fue motivado por la buena vecindad. También fue motivado por sus propios imperativos de política que son específicos de las circunstancias y del tiempo (Traducción propia).

2.2. La hora de la verdad: el planteo de la CIJ

La CIJ emitió su sentencia el 1° de octubre de 2018, siendo ésta vinculante e inapelable para las partes. En su fallo, el tribunal internacional estableció (por 12 votos a favor y 3 en disidencia) que Chile no asumió una obligación legal de negociar un acceso soberano al Océano Pacífico, poniendo fin así a la fase jurídica del conflicto entre ambos Estados. Para fundamentar su dictamen, la Corte rechazó cada una de las supuestas bases legales que, para Bolivia, habían generado a Chile una obligación jurídicamente vinculante (International Court of Justice, 2018).

Al observar la decisión de la CIJ, puede sostenerse que, si bien el fallo indica con claridad y contundencia el rechazo a la demanda boliviana, también es importante subrayar que del mismo se desprenden un conjunto de consideraciones a tener en cuenta.

En primer lugar, el tribunal apeló a mencionar aquellos instrumentos en los cuales no se asumió por parte de Chile una obligación jurídica a negociar. Entre ellas, se ubicaron los acuerdos bilaterales, las declaraciones y otros actos unilaterales de Chile; la teoría de la acumulación; los artículos referenciados de la Carta de Naciones Unidas y de la Carta de OEA y las once Resoluciones de este último organismo. En cuanto a los instrumentos pertenecientes a los organismos internacionales indicados, agrega además que la recomendación de encontrar una solución pacífica a las controversias entre las partes no establece de manera específica el mecanismo (en este caso la negociación) a considerar; sólo indica que un problema entre Estados debe ser abordado sin poner en riesgo la paz y la seguridad internacionales.

The Court then considers whether an obligation to negotiate could be based on Article 2, paragraph 3, of the United Nations Charter or Article 3 of the OAS Charter. It recalls that, according to Article 2, paragraph 3, of the United Nations Charter, “[a]ll Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered”. For the Court, this paragraph sets forth a general duty to settle disputes in a manner that preserves international peace and security, and justice, but there is no indication in this provision that the parties to a dispute are required to resort to a specific method of settlement, such as negotiation²³ (International Court of Justice, 2018:10).

En segundo lugar, la CIJ descartó tanto a la aquiescencia como al *estoppel* como bases jurídicas, precisamente por no proporcionar los argumentos legales necesarios que sostuvieran la obligatoriedad de una negociación. Lo mismo ocurrió con la presentación de las expectativas legítimas (International Court of Justice, 2018). Por último y, en tercer lugar, debe señalarse el posicionamiento del tribunal internacional más allá de su fallo. La CIJ, sin hacer una recomendación explícita a las partes, indica que su conclusión no debe leerse como un obstáculo para que ambos países aborden la cuestión en un marco de diálogo y de buena vecindad, dando a entender que lo mucho o poco que se pueda avanzar en el tratamiento de esta temática queda supeditado a la voluntad política de los implicados (International Court of Justice, 2018:11). Es decir, sólo los gobiernos de Bolivia y Chile tienen en sus manos la posibilidad de escribir un nuevo capítulo en la historia compartida que sea un verdadero punto de inflexión (en términos positivos) en el devenir del vínculo vecinal.

Reflexiones finales

Independientemente de la valoración que pueda hacerse de las estrategias jurídicas implementadas por Bolivia y Chile ante la CIJ, sus ejes dan cuenta que ninguno de los dos

²³ La Corte examina entonces si la obligación de negociar podría basarse en el párrafo 3 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas o en el Artículo 3 de la Carta de la OEA. Recuerda que, de conformidad con el párrafo 3 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, “todos los Miembros resolverán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que la paz y la seguridad internacionales, y la justicia, no estén en peligro”. Para la Corte, este párrafo establece el deber general de resolver las controversias a fin de preservar la paz y la seguridad internacionales, y la justicia, pero no hay indicios en esta disposición de que en una controversia las partes estén obligadas a recurrir a un método específico de solución, como es la negociación (Traducción propia).

Estados se ha movido de sus posiciones iniciales, es decir, la existencia de una deuda histórica *versus* la negativa de asuntos territoriales pendientes, por lo que las posibilidades de encontrar puntos de contacto –tanto sobre el objeto de reclamo como en sus aristas- son realmente escasas. Ahora bien, teniendo en cuenta que desde la presentación del caso ante La Haya, la relación bilateral fue ascendiendo en términos de tensión y complejidad, cabría preguntarse, ¿cómo seguir de cara al futuro? Por supuesto que no hay una única respuesta ya que, como se señaló, los avances, retrocesos e incluso, el estancamiento, serán el resultado, en gran medida, de la voluntad política de los *policymakers* de ambos países. Sin embargo, el accionar de las partes involucradas como el pronunciamiento del tribunal internacional, invitan a reflexionar sobre cuestiones de orden individual y bilateral.

En cuanto a lo individual, si ambos Estados se presentan como actores que velan por el cumplimiento y el respeto del Derecho Internacional, sería prudente que sus respectivas clases dirigentes lo revaloricen como lo que realmente es, a saber, un conjunto de normas jurídicas, que regula las relaciones entre los Estados y otros sujetos del Derecho Internacional que se focaliza en la solución pacífica de controversias sin importarle la utilidad política que cada parte haga de los resultados. Esto representa un gran desafío tanto para los funcionarios de Bolivia como de Chile, quienes han vivido este diferendo como un juego de suma cero.

A nivel bilateral, el fallo de la CIJ fue contundente, estableciendo un punto final al capítulo judicial por lo que sólo queda en los actores de la política la oportunidad para **barajar y dar de nuevo** con miras a (re)construir una relación madura y acorde al presente siglo. Frente a esto, si Bolivia y Chile sólo apelan a la confrontación y al sostenimiento de posiciones radicales, el camino a recorrer será siempre el de un círculo vicioso.

A pesar que los contactos bilaterales han estado prácticamente encapsulados por el tema marítimo, Bolivia y Chile comparten una agenda de trabajo que es menos visible pero no por ello, menos interesante. Temáticas como tránsito fronterizo, cooperación técnica y comercio, son entre otras, un núcleo de encuentro a considerar por parte de las diplomacias de ambos Estados. Por supuesto que las mismas no relegarán el tratamiento de cuestiones sensibles (como la marítima o el diferendo por las aguas del Silala) pero son una gran oportunidad para fortalecer los marcos de diálogo que permitan **oxigenar** una relación que se encuentra totalmente desgastada pero que también posee un costado donde puede apelarse al entendimiento.

Bibliografía

AKHAVAN, P. (2018). International Court of Justice. Public sitting held on Tuesday 20 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180320-ORA-01-00-BI.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2019

BETHLEHEM, D. (2018). International Court of Justice. Public sitting held on Thursday 22 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180322-ORA-01-00-BI.pdf>. Consulta: 23 de junio de 2019

CHEMILLIER-GENDREAU, M. (2018). International Court of Justice. Public sitting held on Monday 26 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180326-ORA-01-00-BI.pdf>

CORREA VERA, L. & GARCÍA PINZÓN, V. (2013). Turbulencias desde el mar: Chile y Bolivia, en *Revista Sí Somos Americanos*, XIII (1), pp. 93-121, enero-junio

CORZ, C. (2015). García Linera: Bolivia logró en la CIJ una primera victoria en 136 años de derrotas, en *La Razón*, 25 de septiembre. Disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/demanda_mar%C3%ADtima/Garcia-Bolivia-CIJ-victoria-derrotas_0_2351164965.html. Consulta: 25 de septiembre de 2015

DECRETO SUPREMO 834 (2011). Creación de la Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima y el Consejo Nacional de Reivindicación Marítima, Estado Plurinacional de Bolivia, 5 de abril. Disponible en: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N834.html>. Consulta: 9 de marzo de 2019

DIEZ DE VELASCO, M. (1997). *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid, undécima edición

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2014). *El Libro del Mar*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Segunda Edición revisada, La Paz

GROSSMAN, C. (2018a). International Court of Justice. Public sitting held on Thursday 22 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180322-ORA-01-00-BI.pdf>. Consulta: 23 de junio de 2019

GROSSMAN, C. (2018b). International Court of Justice. Public sitting held on Wednesday 28 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180328-ORA-01-00-BI.pdf>. Consulta: 23 de junio de 2019

HERMANN, C. (1990). Changing course: When governments choose to redirect foreign policy, en *International Studies Quarterly*, 34 (1), pp. 3-21, marzo

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (2013). Application Instituting Proceedings. Obligation to negotiate access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile), 24 de abril. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/17338.pdf>. Consulta: 18 de abril de 2018

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (2014a). Obligation to negotiate access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Preliminary Objection of the Republic of Chile, volumen 1, 15 de julio. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/18616.pdf>. Consulta: 11 de agosto de 2014

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (2014b). Obligation to negotiate access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Written Statement of the Plurinational State of Bolivia on the Preliminary Objection to jurisdiction filed by Chile, 7 de noviembre. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20141107-WRI-01-00-EN.pdf>. Consulta: 11 de diciembre de 2017

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (2015a). Obligation to negotiate access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Preliminary Objection, 24 de septiembre. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20150924-JUD-01-00-EN.pdf>. Consulta: 10 de octubre de 2015

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (2015b). Obligation to negotiate access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Separate Opinion of Judge Cañado Trindade, 24 de septiembre. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/18750.pdf>. Consulta: 10 de octubre de 2015

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (2018). Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Summary of the Judgment, 1 de octubre. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20181001-SUM-01-00-EN.pdf>. Consulta: 3 de octubre de 2018

KOH, H. (2018). International Court of Justice. Public sitting held on Friday 23 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180323-ORA-01-00-BI.pdf>. Consulta: 23 de junio de 2019

LASAGNA, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior, en *Estudios Internacionales*, 28 (111), pp. 387-409, julio-septiembre

LOWE, V. (2018). International Court of Justice. Public sitting held on Monday 19 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180319-ORA-01-00-BI.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2019

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2015). La defensa de Chile ante La Haya. *El Mercurio*, ediciones especiales, 26 de abril. Disponible en: https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20150505/asocfile/20150505120808/la_defensa_de_chile_ante_la_haya_el_mercurio.pdf. Consulta: 22 de mayo de 2015

MORALES, E. (2007). Discurso del Sr. Evo Morales Ayma, Presidente de la República de Bolivia. Naciones Unidas. Sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, 26 de septiembre.

Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/607840?ln=es#record-files-collapse-header>. Consulta: 11 de diciembre de 2018

MORALES, E. (2009). Discurso del Excmo. Sr. Evo Morales Ayma, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia. Naciones Unidas. Sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General, 23 de septiembre. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/665848?ln=es>. Consulta: 11 de diciembre de 2018

MORALES, E. (2011). Discurso del Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Sr. Evo Morales Ayma. Naciones Unidas. Sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, 21 de septiembre. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/713883?ln=es>. Consulta: 15 de diciembre de 2018

MORALES, E. (2014). Discurso del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Excmo. Sr. Evo Morales Ayma. Naciones Unidas. Sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, 24 de septiembre. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/781188?ln=es>. Consulta: 15 de diciembre de 2018

MORALES, E. (2017). Discurso del Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Sr. Evo Morales Ayma. Septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, 19 de septiembre. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/1306354?ln=es>. Consulta: 20 de diciembre de 2018

MORALES, E. (2018). Discurso del Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Sr. Evo Morales Ayma. Naciones Unidas. Septuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General, 26 de septiembre. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/1653930?ln=es>. Consulta: 20 de diciembre de 2018

MORALES, E. (2013). Discurso del Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Sr. Evo Morales Ayma. Naciones Unidas. Sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, 25 de septiembre. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/758725?ln=es>. Consulta: 15 de diciembre de 2018

QUIROGA MARAMBIO, M. F. & GUERRERO SOTO, N. (2016). ¿Qué se esconde tras La Haya?: análisis de los discursos presidenciales y cobertura mediática en los conflictos Chile-Perú/ Chile-Bolivia, en *Sí somos Americanos*, XVI (1), pp. 147-180, enero-junio

REMIRO BROTONS, A. (2018). International Court of Justice. Public sitting held on Monday 19 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180319-ORA-01-00-BI.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2019

RODRÍGUEZ VELTZÉ, E. (2018a). International Court of Justice. Public sitting held on Monday 19 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180319-ORA-01-00-BI.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2019

RODRÍGUEZ VELTZÉ, E. (2018b). International Court of Justice. Public sitting held on Monday 26 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180326-ORA-01-00-BI.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2019

SANDER, A. (2018). International Court of Justice. Public sitting held on Tuesday 20 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180320-ORA-01-00-BI.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2019

THOUVENIN, J. M. (2018). International Court of Justice. Public sitting held on Thursday 22 March 2018. Case concerning Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Verbatim Record. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20180322-ORA-01-00-BI.pdf>. Consulta: 23 de junio de 2019

VILLANUEVA, R. (2012/13). La Aquiescencia en los arbitrajes de la Corte Internacional de Justicia, en *Lima Arbitration* (5), pp. 247-266

El complejo vínculo entre Arabia Saudita e Irán y la guerra civil de Yemen

Agustín Dip Gilardone*

Resumen

El presente trabajo analiza los distintos intereses que guiaron las políticas exteriores del Reino de Arabia Saudita y de la República Islámica de Irán en la guerra civil de Yemen desde 2014 hasta 2017. Para ello, se abordará a través de una síntesis teórica dual (realista y constructivista) cuáles han sido los intereses que guiaron las acciones externas de los actores involucrados.

Palabras clave: Arabia Saudita – Irán – Islam – Interés – Identidad – Yemen

Saudi Arabia and Iran's relations connected with Yemen's civil war

Abstract

This paper analyzes the different interests that guided the foreign policy of the Kingdom of Saudi Arabia and the Islamic Republic of Iran at Yemens civil war from 2014 to 2017. For that aim, it will be addressed through a dual theoretical synthesis (realism and constructivism) which were the interests that guided the external actions of the actors involved.

Key words: Saudi Arabia – Iran – Islam – Interest – Identity – Yemen

TRABAJO RECIBIDO: 03/10/2019

TRABAJO ACEPTADO: 28/11/2019

* Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Investigador graduado del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) de la UNR. Miembro del Grupo de Estudios de Medio Oriente (GEMO) en el marco del PRECSUR y docente Adscrito en el Seminario Religión, Política y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente y Norte de África en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Correo electrónico: dipagustin@gmail.com

Introducción

La constante tensión existente entre el Reino de Arabia Saudita y la República Islámica de Irán obedece a múltiples factores. Tanto las diferencias religiosas como políticas y económicas se funden para generar un conflicto cuyas derivaciones han tenido un impacto regional sumamente importante. En este sentido, la conflagración yemení fue tan solo otro capítulo de esta rivalidad.

Ha sido común notar que cuando se hace referencia a la relación de competencia entre Arabia Saudita e Irán y al estado de tensión actual en la región de Medio Oriente y Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) aparecen dos supuestos: el primero, que todo se desarrolla en torno a intereses pragmáticos, mencionando la afiliación **wahabita**¹ o **chiita**² como un dato auxiliar; y el segundo, que se hace una atribución exagerada e imprecisa de dicho esquema sectario. Ninguna de las dos suposiciones es correcta por sí sola.

Para poder analizar esta interacción entre sauditas e iraníes se hace necesario adoptar un enfoque teórico dual en el que se sintetizan los aportes de dos corrientes que a simple vista resultan antitéticas. Sin embargo, cada una, con sus respectivas ontologías y metodologías específicas - materialista e idealista - nos brindan herramientas de análisis para entender los componentes de las acciones externas de los actores que intervienen en el conflicto yemení. En esas acciones, se ven cristalizados tanto los factores materiales como los ideacionales.

Los Estados formulan sus políticas exteriores en función de diversos elementos. Uno de ellos es el **interés**. Siguiendo al teórico de la escuela realista, Hans Morgenthau (1948), el interés es el determinante de las acciones de política exterior de los Estados en un período particular de la historia. A su vez, depende del contexto dentro del cual se formula la misma.

Sin embargo, esto es insuficiente para analizar el complejo vínculo entre la Monarquía y la República Islámica. Es por eso que se toman los aportes de la escuela constructivista de las Relaciones Internacionales, que ponen el foco en los **factores ideacionales** (como la religión) pero sin desconocer la importancia de los elementos materiales (Wendt, 1994). Así, se entiende a las identidades como una construcción intersubjetiva entre los diferentes actores o agentes, ya sean estatales o no estatales, en un contexto determinado (Wendt, 1994). Como dice Louise Fawcett (2016), las variaciones en las políticas exteriores de los Estados resultan de complejas interacciones entre sus identidades y sus capacidades materiales.

De esta manera, se parte de la idea de que las relaciones de Arabia Saudita e Irán con sus aliados *proxy*³ han estado influenciadas no sólo por nociones realistas de intereses pragmáticos sino también por identidades religiosas convergentes y/o divergentes entre los actores involucrados. Esas identidades sirvieron como facilitadoras para la creación de alianzas, tuvieron influencia en el subsecuente proceso de toma de decisiones y en la dinámica del conflicto yemení en sí mismo (Kováčiková, 2019).

En tal sentido, en el presente trabajo, se va a analizar de qué manera la religión y las cuestiones materiales influyeron en el accionar de ambas potencias regionales en la guerra civil de Yemen.

¹ El wahabismo es una de las corrientes del Islam sunnita (principal rama profesada por el 85% de los feligreses) que surgió en el siglo XVIII en el actual territorio de Arabia Saudita. Reivindican una interpretación rigurosa del Corán y una aplicación estricta de la Sharia.

² El chiismo es la segunda rama del Islam siendo practicada por un 15% de los musulmanes en el mundo. Consideran que el liderazgo político y religioso no puede dissociarse, y que corresponde a los descendientes de Mahoma asumir el puesto de imán. Además, la corriente mayoritaria espera la llegada del imán duodécimo, quien desapareció en las esencias y permanece oculto desde el año 874; sólo regresará para restablecer el justo gobierno del Islam.

³ El concepto de *aliado proxy* deriva de *proxy war* o guerra por delegación, que se refiere a un conflicto entre dos Estados, los cuales no entran en combate abierto directamente entre sí, sino que lo hacen por medio de terceros agentes o actores (Álvarez Ossorio, 2016).

1. Los hechos

El 17 de diciembre de 2010 inició un proceso de revueltas que sacudieron a gran parte de los países que integraban la región del MENA. Ese día quedaría en la historia a partir de que el joven vendedor ambulante tunecino, Mohammed Bouazizi, se inmolará en público tras ver cómo las autoridades locales confiscaban una vez más su carro con frutas y verduras. Rápidamente, se desató una fuerte protesta en Túnez, que generó un efecto dominó, extendiéndose en los distintos países de la región como Libia, Egipto, Siria, Bahreín y Yemen. Este último caso es el que motivó el presente artículo.

En los primeros días de 2011, la denominada Primavera Árabe llegó al pequeño país árabe. Este caso tenía la particularidad de que los problemas socioeconómicos que padecía la población se vincularon de forma inexorable con las demandas por una mayor apertura política. Los altos niveles de desempleo que golpeaban principalmente a los jóvenes, la discriminación política y económica que sufrían los habitantes del sur (cuna de movimientos secesionistas) y la falta de oportunidades para el grueso de la población se encontraban entre las principales causas de las protestas (Pradhan, 2017).

Luego de la caída de Ben Alí en Túnez, el 14 de enero de 2011, una manifestación compuesta por jóvenes activistas de la sociedad civil, demandó la salida del entonces presidente Ali Abdullah Saleh (en adelante, sólo Saleh) en Yemen, quien se encontraba en el cargo desde 1990. Al mes siguiente, las protestas se expandieron a todo el país, motivadas por la caída de Mubarak en Egipto.

Saleh utilizó las fuerzas de seguridad para reprimir duramente estos movimientos; sin embargo, lo único que logró fue que su legitimidad se viera lesionada. Tras un enorme esfuerzo político y diplomático de Arabia Saudita y del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), Saleh aceptó renunciar y ceder el cargo a su vicepresidente, Abd al-Rahman Rabbuh al-Mansur al-Hadi (en adelante, sólo Hadi). Sin embargo, nada cambiaría con el nuevo jefe de Estado. De hecho, las condiciones de seguridad empeoraron gradualmente. A su vez, la economía seguía siendo manejada por las mismas 10 familias que lo habían hecho durante últimos los treinta años. Lógicamente, esto era percibido como una continuación de la política de Saleh.

En 2014 un nuevo actor comenzó a jugar un rol clave, transformando el escenario yemení completamente. Ese fue el caso del grupo insurgente **Ansar Allah**, también llamado al Houthi (o Hutíes) proveniente del norte del país y perteneciente a la secta religiosa zaidí⁴, que es una rama del chiismo. Este movimiento tuvo como objetivo establecer un imanato⁵ (Hill, 2017). En la década del noventa comenzaron su accionar en la provincia de Saada como respuesta a la influencia del Islam salafista⁶ en la región, auspiciada por Arabia Saudita. Acusaban al gobierno de corrupción, negligencia, de permitir la creciente influencia del wahabismo en el país y de alinearse con los Estados Unidos. A partir de 2004, la situación de seguridad empeoró debido a los frecuentes choques entre los Hutíes y las fuerzas del gobierno. Además, los intentos de mantener la estabilidad mediante un alto al fuego por parte del gobierno fracasaron en numerosas oportunidades (Pradhan, 2017).

Desde sus inicios, el conflicto de Yemen ha sido visto por los medios internacionales como uno de naturaleza exclusivamente sectaria en el que las potencias regionales, a saber, Arabia Saudita e Irán, explotaron las debilidades internas de dicho país para su propio beneficio. En este trabajo se pondrá de manifiesto cómo, en realidad, el sectarismo fue “activado desde

⁴ El zaidismo es una rama del chiismo que aparece en el siglo VIII. A diferencia de los chiitas, no reconocen al quinto imán ni creen que éste sea infalible dado que no está guiado por Alá.

⁵ El imanato se refiere a una forma de gobierno teocrática donde la máxima autoridad es el imán.

⁶ El Islam salafista o salafismo es un movimiento ultraconservador del Islam que promueve el regreso a la interpretación tradicional y literal del Corán.

afuera” por sauditas e iraníes para perseguir sus intereses de política exterior (Perteghella, 2018).

En este sentido, resulta importante identificar cuáles han sido dichos intereses. Para ello, se procede a identificar tres tipos de intereses: los geopolíticos, los energéticos y los religiosos que se desarrollan a continuación.

2. Los intereses geopolíticos

La Primavera Árabe alentó a que la monarquía de la familia Saúd ejerciera una política exterior proactiva y agresiva en los conflictos regionales, dejando atrás una actitud tradicionalmente pasiva. Esto se debe en gran parte a que coincidió con un cambio generacional que se gestó en la elite política saudita. En este sentido, la llegada al poder del rey Salman en 2015 y de su hijo, el príncipe heredero Mohammed Bin Salman, a cargo del Ministerio de Defensa, representó un parte aguas en la conducción de la agenda externa a partir de la promoción de una política más impetuosa con respecto a sus vecinos (Kinnimont, 2016). En este sentido, Yemen representó un claro ejemplo de dicha política.

Desde el punto de vista geopolítico, los siguientes elementos revelaron la importancia que tenía Yemen para el Reino de Arabia Saudita: la ubicación, el tráfico marítimo, la presencia de grupos terroristas.

Toda alteración en el terreno yemení representaba una gran amenaza para el interés de seguridad nacional saudí debido a su ubicación, al sudoeste de la Península Arábiga, y por compartir una frontera de 1.458 kilómetros de largo. Tradicionalmente, la política saudita hacia el pequeño país árabe se condujo más por un deseo de preservar la estabilidad que de utilizar al país como un escenario para un conflicto regional con Irán (Pradhan, 2017). Los Saud trataron a Yemen como si fuese uno de sus territorios, interviniendo en la política doméstica, definiendo agendas y sosteniendo al entonces presidente Saleh⁷ (Fraihat, 2016). Por tal motivo, lo que interesaba a Ryad en esta conflagración era restaurar la legitimidad del presidente Hadi, forzado a renunciar por parte de los rebeldes Hutíes en 2015, y a partir de ahí lograr la estabilización del país. De esta manera, si lograban un Yemen relativamente estable y financieramente dependiente de Arabia Saudita volverían a generar un aliado en su frontera sur, disuadiendo todo elemento de inseguridad e inestabilidad (Pradhan, 2017).

Otra clave geopolítica para entender el accionar saudita se deriva del hecho de que tanto el territorio continental yemení como sus islas adyacentes al oeste han jugado un rol crítico en la seguridad del estrecho Bab el-Mandeb, al sudeste del Mar Rojo, también llamado la Puerta de Lágrimas⁸. Rodeado por Yemen, Djibouti, Eritrea y Somalia, dicho estrecho ha sido el punto de paso entre el Cuerno de África y Medio Oriente, que permitió conectar el Mar Rojo con el Golfo de Aden y a éste con el Mar Arábigo. Ante esta realidad, la Monarquía tuvo en consideración la seguridad de los buques de carga que atravesaban el canal de Suez y la estabilidad económica de Egipto, la seguridad del puerto saudí de Jeddah, y la presencia de la mayor planta de exportación de petróleo *off-shore* fuera de la Península (Cordesman, 2015).

Respecto del tráfico marítimo, la mayor parte de las exportaciones provenientes del Golfo Pérsico atravesaban el Canal de Suez, lo que indefectiblemente hacía que tuviesen que atravesar por el estrecho. De hecho, se estimó que alrededor de tres millones de barriles de petróleo transitaban por allí diariamente (Osman, 2014).

A ello, se le sumó la presencia de varios puertos estratégicos para el Golfo Arábigo: el puerto de Mocha en el Mar Rojo (el más antiguo de toda la Península), el de Hodeida (segundo

⁷ La amistad que gozaban Arabia Saudita y el ex presidente Saleh servía a los intereses de ambos. El Reino evitaba amenazas del sur mientras que Saleh recibía ayuda financiera y apoyo político regional.

⁸ El estrecho derivaba su nombre de los peligros que implica su navegación. Según la leyenda árabe, se refiere a los miles de ahogados por el terremoto que separó a Arabia del Cuerno de África.

puerto de Yemen, situado en el medio de la costa sobre el Mar Rojo) y el puerto de Saleef (que debido a su calado podía recibir buques que cargaban hasta 55.000 toneladas). Otros enclaves menores, pero de igual importancia, fueron los de Qana, Nashtun, Shahr, Mukalla y Balhaf.

Frente a esta realidad geográfica objetiva, resultaba lógico suponer que cualquier hostilidad en Yemen amenazaba todo el tráfico a través del Canal de Suez, una de las principales vías de navegación del mundo. Al ser el principal exportador de petróleo de Medio Oriente, esa ruta naval era crucial para los intereses de la economía de Arabia Saudita.

Otro de los elementos que resultó de importancia para la seguridad nacional saudí se vinculó con la presencia de grupos considerados terroristas. Principalmente, fueron dos las organizaciones que amenazaron mayormente al Reino.

Por un lado, la filial más activa de la organización liderada anteriormente por Osama Bin Laden, Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP). Luego de las protestas de 2011, AQAP logró consolidarse en el sudeste del país en provincias como Abyan, Zinjibar y Hadramut (Pradhan, 2017). De acuerdo con Prasantha Kumar Pradhan (2017), Al Qaeda manejaba un mini-Estado en la ciudad portuaria de Muqalla, donde se hizo con cien millones de dólares del banco central yemení.

Por el otro, el Estado Islámico también logró establecerse en Yemen, pero a un ritmo y escalas menores que AQAP. No obstante, el autodenominado califato se benefició de la consecuente fragmentación que siguió a la caída de Saleh aprovechando la oportunidad para consolidarse en territorio yemení. De ese modo, su presencia igualmente representaba una amenaza menor para el Reino que AQAP.

En este sentido, la política de intervención de Ryad en Yemen también fue influenciada por las crecientes operaciones de Al Qaeda en la Península Arábiga (Pradhan, 2017). La Monarquía era consciente que un Estado fallido al sur de su frontera devenía en una amenaza múltiple para su propia seguridad nacional. Ello respondía a que se vieron desafiados por AQAP en el propio territorio saudita, con una serie atentados.

Por último, uno de los intereses geopolíticos más importante de Arabia Saudita, fue disminuir la influencia de Teherán en Yemen. A pesar de ello, su accionar solo logró lo contrario. No obstante, hay analistas que aseguran que los objetivos sauditas eran de otra índole, y que solamente utilizó esto como una excusa. Ulteriormente, la meta era prevenir el levantamiento de cualquier gobierno apoyado popularmente en Yemen. Paradójicamente, sus esfuerzos generaron una contra respuesta por parte de Irán (Juneau, 2016).

Es aquí que debemos atenernos al rol de la República Islámica de Irán, que encontró una gran ocasión en la guerra civil yemení para expandir su influencia. Particularmente, ha sido en la llamada “medialuna chiita”⁹ de Medio Oriente donde Irán ha tenido mayores posibilidades de alcanzar ese objetivo. Empero, había otros países con minorías chiitas por fuera de dicha medialuna, como era el caso de Yemen. A su vez, es menester remarcar que los intereses de Irán en el pequeño país árabe eran moderados: el país no era una prioridad como sí lo eran Siria, el Líbano o Irak (Juneau, 2016). Los iraníes reconocieron públicamente que un mayor involucramiento generaba una escalada de consecuencias incalculables en las tensiones con Arabia Saudita, algo que buscaban evitar a toda costa.

Desde que se inició del conflicto, tanto Arabia Saudita, Estados Unidos como las monarquías del Golfo acusaron a Irán de brindarle su apoyo a los Hutíes. Si bien los iraníes se han encargado de desmentirlo categóricamente, hubo voces al interior del gobierno que

⁹ La “medialuna chiita” es una noción que surgió luego de la invasión norteamericana a Irak y fue adoptada por la rama neoconservadora de la administración Bush, Arabia Saudita y el Consejo de Cooperación del Golfo. Se trataba de un arco en la región de Medio Oriente donde la población profesaba mayoritariamente esa confesión de la religión islámica. La misma se extendía desde Bahreín aproximadamente hasta el Levante.

declararon lo contrario al afirmar que Sanaa era la cuarta capital caída bajo la influencia iraní (junto con Bagdad, Beirut y Damasco)¹⁰.

La República Islámica tuvo intereses reducidos en el pequeño país árabe. Esto se vio reflejado en el impacto marginal de su presencia en el **balance de poder** doméstico yemení. Además, su apoyo a los Hutíes fue mínimo en comparación con los esfuerzos destinados por Arabia Saudita. Teherán entendía que una mayor presencia no tendría sentido, pudiendo llevar a un panorama regional más complejo y peligroso (Juneau, 2016).

Pese a ello, la confrontación en Yemen proveyó a los iraníes de “una circunstancia valiosa para desestabilizar, o al menos distraer, a Arabia Saudita” (Osman, 2014). Como sostiene el analista del *Center for Strategic and International Studies*, Anthony Cordesman, un gobierno afín hubiera permitido a la República Islámica flanquear el Golfo y desplegar bases aéreas o navales en Yemen (2015). De esa manera, la posibilidad de que Irán estableciera una pequeña pero significativa presencia en la frontera sur saudí era una realidad. De conseguirlo, Yemen se transformaba en un peón estratégico para los iraníes (Pradhan, 2017).

En términos geopolíticos, según Thomas Juneau (2016), Irán podría haber militarizado el área de tres maneras posibles: primero, colocando baterías tierra-aire a lo largo de la línea costera del Mar Rojo y en la isla de Al Mesira; segundo, podría haber repetido este accionar instalando baterías tierra-tierra en locaciones similares controlando cientos de kilómetros de territorio; y tercero, plantando minas flotantes en las rutas marítimas que atravesaban el Mar Rojo resultando, así, en una interrupción masiva del comercio mundial. De concretarse alguno de estos escenarios, la seguridad saudí se hubiera visto seriamente amenazada.

En la mentalidad iraní, involucrarse en este conflicto de forma indirecta y con un *aliado proxy* como los Hutíes representaba tan solo una pequeña inversión que podía otorgarle una ganancia importante sin mucho riesgo. Empero, no logró influir de manera decisiva en la dinámica del conflicto. El mínimo apoyo le trajo ganancias igualmente limitadas en términos de influencia en el terreno.

Cabe resaltar que la asistencia iraní a los Hutíes podía, en parte, comprenderse como una reacción ante los ataques saudíes: debido a esto, los zaidíes buscaron apoyo externo y sólo Irán estaba dispuesto y capacitado de proveerlo (Juneau, 2016). Ello demostró que las acciones externas eran más reactivas que proactivas.

De hecho, diversos analistas afirmaron que los Hutíes fueron más importantes para Irán y no al revés. El régimen iraní caracterizó a los Hutíes como parte del “Eje de la Resistencia”, es decir, aliados en la “medialuna chiita” como Hezbollah, el régimen de al Assad en Siria y las milicias iraquíes. Sin lugar a duda, el conflicto yemení le brindó a Irán un socio en la Península Arábiga con quien presionar y amenazar a Ryad (Zimmerman, 2016).

Sin embargo, los Hutíes eran conscientes que mantener una alianza para combatir por delegación una guerra de Irán podía significar un conflicto permanente con Arabia Saudita y sus propios aliados *proxy* (Zimmerman, 2016). Para lograr el objetivo de consolidar una influencia significativa en Yemen, Irán debería haber inyectado recursos masivos, algo que no hizo a lo largo de la conflagración.

Así, vemos que ambas potencias tuvieron intereses geopolíticos en el escenario yemení. Pese a que Irán se vio favorecido por la alteración *status quo* peninsular, revistió mayor importancia para el Reino de Arabia Saudita.

3. Los intereses energéticos

¹⁰ En septiembre de 2014, el parlamentario Alireza Zakani declaró públicamente que Sanaa era la cuarta ciudad árabe en unirse a la Revolución Islámica.

La relevancia energética de Yemen se encuentra, como ya se mencionó en el apartado anterior, en su posición geográfica como punto de paso de las principales rutas marítimas. No pertenece a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) debido las pocas reservas comprobadas - 4 billones de barriles - de las que no se espera que alcancen más allá de los 9 años. Este hecho desestima el tradicional análisis occidental de impronta realista que afirma que los hidrocarburos son el principal interés y motor que guían las acciones externas de los Estados en el MENA.

Sin embargo, y pese a ese contexto, se puede afirmar que el Reino de Arabia Saudita sí ha tenido intereses energéticos en Yemen. Lo que buscó la Monarquía fue aprovechar el conflicto para hacerse con el control de la capacidad productiva de Yemen, por más pequeña que fuera.

En este sentido, ha sido relevante el descubrimiento de una reserva de hidrocarburos en la región de Jawf, al norte de Yemen, en la frontera con el reino saudí. En el año 2013, un grupo de expertos confirmó que allí se encontraba una de las mayores reservas energéticas del país. Esto resulta interesante puesto que sólo un 40% de la zona había sido explorada.

Diversos analistas apuntaron a que Arabia Saudita estaba interesada en controlar dicha zona, debido por ser adyacente a dos de las mayores instalaciones petrolíferas saudíes y a la provincia de Marib, rica en hidrocarburos. Más aún, como bien sostuvo Salem Farouk (2014) ante el periódico Yemen Post, la Monarquía no iba a permitir que Yemen explotase esta zona libremente puesto que le brindaría cierta independencia económica¹¹.

En la misma línea de pensamiento, el experto en economía yemení, Mohammad Abdolrahman Sharafeddin (2017), planteó que “el 63% de la producción de petróleo de Yemen ha sido robado por Arabia Saudita, en cooperación con Hadi y sus mercenarios”. Según el mismo académico, la Monarquía estableció diversas plataformas petrolíferas en la zona sur de la región de Kharkhir (cerca de la provincia saudí de Najran) en colaboración con la compañía francesa Total Fina S.A.

Siguiendo el mismo planteo, Hassan Ali al-Sanaeri (2017) resaltó que una serie de documentos nombrados en los archivos de *Wikileaks* establecían que Arabia Saudita formó un comité para proyectar la construcción de un canal desde su territorio hasta el Mar Árabe a través de la región de Hadramaut, donde se localiza Jawf¹². El objetivo de esto era prescindir de los estrechos de Bab el-Mandeb y Hormuz, que se encuentran bajo soberanía iraní.

Por último, cabe destacar la convergencia de la academia en que Irán no tenía intereses energéticos en el conflicto de Yemen en particular. Sí es pertinente resaltar que un panel de expertos de Naciones Unidas afirmó que la República Islámica enviaba petróleo a los Hutíes para financiar sus actividades (Lederer, 2019).

4. Los intereses religiosos

Uno de los factores clave a la hora de explicar la rivalidad entre persas y sauditas es la religión. Siendo los mayores representantes de las dos principales ramas del Islam, ambas potencias buscaron proteger sus intereses religiosos.

La protección de las minorías chiitas ha sido uno de los principales intereses religiosos de la República Islámica de Irán desde la Revolución de 1979. Además, buscó colocarse como líder de la comunidad chiita y guardián del Islam. Para lograr estos objetivos, procuró expandir su influencia a lo largo de la región de Medio Oriente formando alianzas con grupos al interior

¹¹ Yemen's hidden oil and gas reserves in Jaws a reality, *Yemen Post*, 19 de febrero de 2014, Sanaa. Disponible en: <http://yemenpost.net/Detail123456789.aspx?SubID=7606>. Consulta: 10 de julio de 2019

¹² Economic Expert Discloses US-Saudi Arabia Agreement on Yemen's Oil Reserves, *Tehran Times*, 11 de diciembre de 2016, Teherán. Disponible en: <https://www.tehrantimes.com/news/409031/Economic-Expert-Discloses-US-Saudi-Arabia-Agreement-on-Yemen-s> Consulta: 11 de julio de 2019

de los diversos países que profesaban doctrinas islámicas próximas al chiismo duodecimano iraní.

En este punto, es prudente utilizar el concepto de la “medialuna chiita” o “*shia crescent*”, puesto que a partir del mismo, Irán utilizó la identidad religiosa como una forma de expandir su influencia en la región, aludiendo que debían proteger a los chiitas allí presentes. Creando este arco que atraviesa Medio Oriente por los territorios donde se encontraban la mayor cantidad de población chiita, la República Islámica justificó su expansión. De esta manera, se sostiene que la República Islámica hizo un uso instrumental de la religión para proteger sus intereses nacionales y así poder expandir su influencia en la región de Medio Oriente.

Es por eso que resulta interesante retomar lo planteado por Louise Fawcett (2016) para explicar el vínculo entre Irán y los Hutíes. Dicha autora retomó los trabajos de Alexander Wendt y afirmó que en Yemen había una guerra de identidades donde la religión se utilizó de forma instrumental para formar alianzas. Así, en términos constructivistas, Irán y los Hutíes se eligieron mutuamente como aliados *proxy* a partir de una identidad construida intersubjetivamente.

Ahora bien, resta comprender cómo es que se construyó dicha identidad. En este sentido, el movimiento rebelde Hutí era, como se mencionó, profesante del zaidismo, una secta próxima al chiismo iraní. De hecho, hasta el 40% de la población yemení practicaba esa rama del Islam. Asimismo, el vínculo de los Hutíes con Irán ha sido histórico. Los rebeldes se inspiraron en la Revolución Islámica, son antioccidentales y antisauditas. De hecho, muchos clérigos zaidíes recibieron su instrucción religiosa en la localidad iraní de Qom, entre los cuales se encontraban el líder Abdul Malik al-Houthi y su hermano Hussein, quien fuese el fundador del movimiento (Pradhan, 2017).

Que hayan sido zaidíes generó dicha identificación basada en una historia religiosa en común y la misma fe. Además, esta adhesión ha sido intensificada por el conflicto con “el otro”, o sea los sunnitas (Fawcett, 2016). Incluso, los Hutíes buscaron apoyo iraní adoptando frases del vocabulario del chiismo duodecimano y utilizando símbolos históricos como el nombre **Hussein**.

Sin embargo, hay analistas que afirmaron que no sólo la religión explicaba la alianza entre Irán y los Hutíes. De hecho, remarcaron la importancia de otros factores. Como mencionó Thomas Juneau (2016), fueron los intereses anti-*status quo* que compartían Irán y los Hutíes los que explicaban su alianza junto con la fe chiita. Ambos actores identificaron al orden doméstico como sostenido por los Estados Unidos y Arabia Saudita, principales rivales de los iraníes. Según este autor, era un conflicto meramente civil, en el que la rivalidad entre Irán y la monarquía saudita se sobrepuso e incluso inflamó, pero que de ninguna manera lo condujo. En la misma línea fue el académico Perteghella (2018), quien sostuvo que los intereses de los Hutíes fueron siempre políticos.

Estos factores plantean que Irán realizó un uso instrumental de la religión para perseguir su interés de expansión. De hecho, los Hutíes no eran un grupo estrictamente religioso, dado que varios miembros eran sunnitas. Más aún, había zaidíes que se les oponían (Perteghella, 2018). Incluso, su alianza con el ex presidente Saleh revistió un grado de pragmatismo, dejando de lado los ideales religiosos, puesto que éste era practicante de la confesión sunnita. Es menester remarcar que incluso los simpatizantes de Saleh miembros del ejército yemení también eran sunnitas. Empero, esto no les impidió que colaboraran con los Hutíes en su avance hacia la capital.

De esta manera, se sostiene también que el vínculo entre Irán y los Hutíes respondía a los parámetros de una **alianza líquida**¹³ debido a que se circunscribió a un tema particular que

¹³ El concepto de “alianzas líquidas”, elaborado por Eduardo Soler Lecha, se deriva de la definición que Zygmunt Bauman da a la “modernidad líquida”, caracterizada por ser una situación de cambio permanente, fragilidad y vulnerabilidad. La percepción de qué o quién representa una amenaza cambia en

ambos tenían en común, como fue la guerra de Yemen (Soler Lecha, 2017). Por un lado, Irán necesitaba de un aliado que le permitiese alterar el *status quo* entonces vigente en Yemen. En este sentido, los Hutíes fueron funcionales a esta necesidad coyuntural de la República Islámica. Por el otro lado, no es posible que los rebeldes se hubieran alzado en armas y obtener los resultados que alcanzaron sin el apoyo de la República Islámica.

Por el lado del Reino de Arabia Saudita, cabe destacar que el mismo se auto percibió como el líder del mundo islámico en general y de los sunnitas en particular. Esto se debe en particular a la presencia de las ciudades sagradas de La Meca y Medina¹⁴ en su territorio, puesto que han sido fuente de *soft power* y le otorgaron al Reino una ventaja política y religiosa en términos de legitimidad frente a la *umma*¹⁵ o comunidad islámica (Pradhan, 2017).

Históricamente, la interpretación saudita del wahabismo ha sido conservadora, tradicionalista, políticamente quietista y subrayaba la importancia de la obediencia al gobernante y los peligros de la rebelión. Sin embargo, esta lectura obró como un arma de doble filo para la Monarquía. Era la propia naturaleza del wahabismo la que le ha impedido ganar mayor legitimidad entre los musulmanes (Wilf, 2017). Pese al hecho de ser la cuna de la religión islámica, encontró resistencias a la hora de proyectarse como el faro del mundo musulmán en la región.

En términos de interés religioso, la Monarquía buscó sostener un gobierno de corte sunnita, afín al wahabismo saudí, lo que en la práctica significó buscar el mantenimiento del *status quo* regional. De ese modo, el Reino auspició a Saleh en el poder durante más de 20 años para luego desestimarlos, lo que mostró cómo dicha alianza también fue **líquida** (Soler Lecha, 2017). Cuando en 2011 esto ocurrió, la Monarquía procuró asegurarse un aliado que velase por sus intereses en Yemen. En ese sentido, la alianza con Hadi le garantizaba cierta continuidad política y la protección de sus intereses religiosos wahabitas. De esta manera, la identidad religiosa obró también de forma instrumental para generar la alianza entre Hadi y la familia Saud.

Necesitado de apoyo político y recursos materiales, Hadi tomó narrativas sectarias y situó su lucha contra los Hutíes en la meta-narrativa regional (Darwich, 2018). Acabó adoptando un discurso anti chiita en su confrontación con los Hutíes para mantener el apoyo de los países del Golfo, quienes percibían a la expansión de Irán en la región como la amenaza más peligrosa. Es pertinente remarcar que la monarquía saudita ha visto el conflicto con los Hutíes como una lucha ideológica contra Irán (Al-Rasheed, 2015).

Asimismo, el reino saudita necesitó del sectarismo para justificar la necesidad de una intervención militar en territorio yemení (Darwich, 2018). En esa misma línea, la investigadora Luiza Giménez Cerioli (2018) afirmó que la familia Saud se vió beneficiada por el discurso sectario, al encasillar a los Hutíes como peones de la causa chiita y como la principal fuente de inestabilidad de la región. Sin embargo, esto obró negativamente frente a los ojos de la comunidad internacional. Por eso mismo, Arabia Saudita afirmó que el conflicto con los Hutíes no era una guerra sectaria sino una operación contra rebeldes que estaban menoscabando la seguridad y estabilidad del país (Pradhan, 2017). De esta manera, intentaron descartar las acusaciones de la naturaleza religiosa y sectaria del conflicto.

función de acontecimientos puntuales y es así como proliferan alianzas líquidas que se adaptan al relieve. A su vez, las rivalidades también son líquidas: actores tradicionalmente enemistados que hacen frente común en un tema concreto sin con ello reconocerse como aliados.

¹⁴ Ambas ciudades han sido consideradas como “los dos santos lugares” por los musulmanes. La Meca fue la ciudad natal de Mahoma y el destino del peregrinaje anual llamado *Haji*, uno de los cinco pilares de la religión islámica. Medina es la segunda ciudad santa del Islam, dado que allí enterraron al profeta Mahoma.

¹⁵ La *umma* se refiere a la comunidad de creyentes islámicos. Es un concepto en el cual no se distingue a los feligreses por su estatus social, nacionalidad, origen, sexo o lugar de residencia.

En función de lo dicho hasta aquí, se sostiene que el sectarismo fue producto de la instrumentalización de la religión que hicieron Arabia Saudita, Irán, Hadi, Saleh y los Hutíes en la guerra de Yemen. Esto generó que el conflicto haya sido menos localizado y considerablemente internacionalizado, lo que hizo que la resolución del mismo sea más dificultosa. En otras palabras, la guerra acabó sufriendo una dinámica de “sectarianización” o politización de las identidades religiosas. Así, más que inherente al conflicto o al país, el sectarismo fue “activado desde afuera” por Arabia Saudita e Irán (Perteghella, 2018).

En la misma línea, Louise Fawcett (2016) afirmó que “la securitización de las identidades sectarias en Yemen fue la principal herramienta a través de la cual, tanto Arabia Saudita como Irán, intentaron capitalizar la inestabilidad doméstica”.

Conclusiones

Luego de considerar los intereses en juego, se sostiene que tanto Arabia Saudita como Irán hicieron un uso instrumental de la religión con la intención de generar alianzas por medio de identidades intersubjetivamente construidas con los distintos actores involucrados y así perseguir sus intereses geopolíticos. De este modo, la religión ha sido funcional a ambos Estados: por el lado de la República Islámica, para expandir su influencia; por el lado de la Monarquía, para mantener el *status quo* regional.

Por el lado de la República Islámica, cabe decir que, tradicionalmente, uno de sus principales intereses religiosos ha sido la protección de las minorías chiitas. Mediante esto, Irán justificaba su expansión, formando alianzas con diferentes grupos afines al interior de los Estados, como fueron en este caso de estudio los Hutíes. Sin embargo, hubo una correspondencia en esa elección puesto que, como afirmó Louise Fawcett, rebeldes e iraníes se eligieron mutuamente a partir de una identidad construida intersubjetivamente basada en la religión (Fawcett, 2016).

Más aún, los Hutíes se inclinaron por el ex presidente Saleh luego de su renuncia. Ambos actores, que habían estado enemistados por más de 20 años, confluyeron en la necesidad coyuntural de derrocar al entonces presidente Hadi. De esta forma, construyeron un frente común en lo que se denominó una **alianza líquida**.

Resulta interesante notar que Irán vio en este conflicto una oportunidad única para expandir su influencia en una zona que le estaba vetada. Sus intereses en Yemen fueron moderados debido a que no lo calificaron como una prioridad de política exterior. Empero, la presencia de un amplio número de población chiita resultó un gran aliciente a la hora de gestar su **alianza líquida** con los Hutíes. De ese modo, y al momento de actuar, buscaron alterar el *status quo* peninsular sin llamar la atención de Arabia Saudita y que eso los llevase a un enfrentamiento directo.

Por el lado de Arabia Saudita, estos buscaron sostener un gobierno sunnita debido a que era funcional a su interés religioso puesto que ello implicaba una perpetuación del *status quo*. Primero, sostuvieron a Saleh en el poder durante dos décadas hasta que no les quedó otra opción más que resignar dicho apoyo. Segundo, buscaron por todos los medios reinstalar en el poder a Hadi, también practicante del sunnismo y afín a la Monarquía. Sin embargo, sus objetivos para el escenario yemení estuvieron lejos de cumplirse. No sólo no lograron reinstalar a Hadi en el poder sino que acabaron envueltos en un conflicto de alta intensidad con un rival que, en los papeles, debería haber sido derrotado fácilmente. Sin embargo, los hechos demostraron todo lo contrario, extendiéndose en el tiempo la Guerra Civil de Yemen.

Bibliografía

- AL RASHEED, M. (2015). Saudi war in Yemen impossible to win, *Al Monitor*. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/pulse/fr/originals/2015/10/saudi-arabia-lose-protracted-war-yemen.html> Consulta: 2 de julio de 2019
- CORDESMAN, A. (2015). *The Iranian Sea-Air-Missile Threat to Gulf Shipping*. Center for Strategic and International Studies. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/iranian-sea-air-missile-threat-gulf-shipping-0> . Consulta: 10 de julio de 2019
- DARWICH, M. (2018). The Saudi Intervention in Yemen: Struggling for Status, en Gulf on the Verge. Global Challenges and Regional Dynamics, *Insight Turkey*, 20 (2). Disponible en: <https://www.insightturkey.com/author/may-darwich>. Consulta: 10 de julio de 2019
- FAWCETT, L. (2016). *International relations of the Middle East*. Oxford University Press
- FRAIHAT, I. (2016). *Unfinished revolutions: Yemen, Libya and Tunisia after the Arab Spring*. Yale University Press
- GIMÉNEZ CERIOLI, L. (2018). Roles and international behaviour: Saudi–Iranian Rivalry in Bahrain’s and Yemen’s Arab Spring, *Contexto Internacional*, 40 (2). Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v40n2/0102-8529-cint-2018400200295.pdf>. Consulta: 10 de julio de 2019
- HILL, G. (2017). *Yemen Endures*, Oxford University Press
- JUNEAU, T. (2016). Iran’s policy towards the Houthis in Yemen: A limited return on a modest investment, *International Affairs*, 92(3), pp. 647-663. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/302064592_Iran's_policy_towards_the_Houthis_in_Yemen_A_limited_return_on_a_modest_investment. Consulta: 10 de julio de 2019
- KINNIMONT, J. 2016. *La política exterior saudí*. Anuario CIDOB. Recuperado de: <http://anuariocidob.org/la-politica-exterior-saudi/>
- KOVÁČIKOVÁ, Z. (2019). *Balance of Identity and Balance of Power: The Case of Conflict Dynamics between Saudi Arabia and Iran*. Disponible en: https://www.academia.edu/39894509/Balance_of_Identity_and_Balance_of_Power_The_Case_of_Conflict_Dynamics_between_Saudi_Arabia_and_Iran_MA_diss._Charles_University_2019 . Consulta: 10 de julio de 2019
- LEDERER, E. (2019). UN experts: Fuel from Iranis financing Yemen rebels’ war, *Associated Press*, 19 de enero de 2019, New York. Disponible en: <https://www.apnews.com/b406265e1c6642fd9a614416270263b6> . Consulta: 10 de julio de 2019
- MORGENTHAU, H. (1948). *Politics Among Nations*, McGraw-Hill Education
- OSMAN, T. (2014). Imagining a new Arab Order, *The Cairo Review*. Disponible en: <https://www.thecaireview.com/tahrir-forum/imagining-a-new-arab-order/> . Consulta: 6 de julio de 2019
- PERTEGHELLA, A. (2018). *Yemen: the sectarianization of a political conflict*. Italian institute for international political studies. Disponible en: <https://www.ispionline.it/en/publicazione/yemen-sectarianization-political-conflict-19933> . Consulta: 8 de agosto de 2019
- PRADHAN, P. K. (2017). *Arab Spring and sectarian faultlines in west Asia*, Pentagon Press
- SOLER LECHA, E. (2017). Alianzas líquidas en Medio Oriente, Anuario Cidob Internacional. <http://anuariocidob.org/alianzas-liquidadas-en-oriente-medio/>. Consulta: 1 de julio de 2019

WENDT, A. 1992. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics, *International Organization*, 46 (2), pp. 391-425. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Alexander_Wendt3/publication/227392580_Anarchy_is_What_States_Make_of_It_The_Social_Construction_of_Power_Politics/links/5783e3f108ae37d3af6c1303/Anarchy-is-What-States-Make-of-It-The-Social-Construction-of-Power-Po. Consulta: 2 de julio de 2019

WILF, E. (2017). *The battle for hegemony in the Middle East*, Australian Strategic Policy Institute. Disponible en: <https://www.aspi.org.au/index.php/report/battle-hegemony-middle-east> Consulta: 16 de julio de 2019

ZIMMERMAN, K. (2016). *Signaling Saudi Arabia: Iranian support to Yemens al Houthis*, Critical Threats. Disponible en: <https://www.criticalthreats.org/analysis/signaling-saudi-arabia-iranian-support-to-yemens-al-houthis>. Consulta: 16 de julio de 2019

Invitado Especial

La política universitaria del gobierno Bolsonaro y las reacciones de la comunidad científica brasileña

Alfredo Alejandro Gugliano*

Hoy en día estamos viviendo uno de los momentos más turbulentos de la historia republicana brasileña y, particularmente en lo relativo a las relaciones entre el gobierno nacional y las universidades públicas. Desde su nombramiento, en abril de 2019, el Ministro de la Educación Abraham Weintraub viene haciendo innumerables manifestaciones en contra de la comunidad académica brasileña. En una de sus declaraciones más recientes, a finales de noviembre, incluso denunció en la prensa la diseminación de plantaciones de marihuana en los *campus* de las universidades brasileñas, aunque sin presentar pruebas.

Otro ejemplo. A fines de abril de 2019, el Ministro declaró que recortaría fondos de las universidades que estaban promoviendo alboroto en sus *campus*; antes de eso el gobierno nacional había intentado impedir que se impartiera un curso de grado en la Universidad de Brasilia sobre el golpe de Estado que derrumbó a la Presidente Dilma Rousseff en 2016. Identificó a la mencionada Universidad de Brasilia, junto con la Universidad Federal Fluminense y la Universidad Federal de Bahía como las instituciones en las cuales serrepían desórdenes; luego, declaró que las mismas tendrían reducción de recursos federales.

Días más tarde, ante innumerables críticas por parte de la opinión pública, el Ministro informó un cambio de idea: los recortes serían ahora para todas las universidades brasileñas, impactando en casi treinta por ciento del presupuesto de gran parte de las instituciones del país.

Como consecuencia, desde agosto de 2019 ha habido una gran movilización de la comunidad académica en todo el país, que no sólo critica la reducción de recursos, sino pone en tela de juicio el intento del gobierno nacional de censurar la actividad científica, intentando interferir no sólo en la gestión de las universidades, sino en los contenidos didácticos presentados por los profesores en sus clases. En el primer semestre de 2019 hubo varias declaraciones del Ministro Weintraub sugiriendo que los alumnos filmasen las clases en las universidades y denunciasen a docentes que impartiesen contenidos considerados impropios por estudiantes o sus familias.

La universidad brasileña jugó un papel esencial en los momentos más importantes de la nación. Ya sea creando un apoyo científico tecnológico enfocado en áreas estratégicas, o movilizándolo a la comunidad universitaria en manifestaciones a favor o en contra de determinadas políticas públicas, la universidad fue un actor clave en la afirmación de un modelo de desarrollo nacional capaz de potencializar la riqueza del país (Cunha, 2007).

Por cierto, algo semejante ha pasado en parte importante de América Latina, donde la universidad fue responsable por “(...) diseñar proyectos nacionales de desarrollo o modernización, liderados por el Estado, que tenían como objetivo crear o profundizar la

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor Departamento de Ciencia Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Brasil). Correo electrónico: alfredogugliano@hotmail.com

coherencia y la cohesión del país como un espacio económico, social y cultural, territorio geográficamente bien definido en su conjunto" (Santos, 2008:45).

En Brasil, desde las primeras décadas del siglo XIX, la Universidad fue central en la formación de la élite responsable de la dirección de las instituciones políticas del país. Una dimensión que sólo se expandió en el transcurso del siglo XX, en particular con la participación de la comunidad universitaria en la redemocratización de 1945 y la movilización por la autonomía energética del país, con el *slogan* "o petróleo é nosso". Algunos años más tarde la universidad volvió a cumplir destacada función tanto en la resistencia a la dictadura militar de 1964, como en la lucha por la redemocratización, muy especialmente en las jornadas por elecciones directas para la Presidencia de la nación en 1984.

Igualmente fue activa en las caminatas que legitimaron el *impeachment* del Presidente Fernando Collor de Mello, a finales de 1992, así como en las jornadas del 2013 que fueron la base del desarrollo de un movimiento nacional contra la corrupción política en Brasil, fenómeno fundamental para comprender lo que pasó en el país en la segunda década del siglo XXI.

El compromiso político de las universidades públicas brasileñas jamás estuvo vinculado a partidos políticos (Fiori, 1986). Siempre fue considerado como una expresión natural de una institución que, en los diferentes campos científicos, estuvo dirigida hacia la producción de un conocimiento destinado a mejorar la sociedad, en hacer del mundo un lugar mejor, donde las personas puedan vivir con dignidad. Esa es la idea fuerza que mueve la rutina de millares de científicos, tanto dentro como fuera del país, en el trabajo diario en clases, laboratorios y centros de investigación.

Desde sus comienzos la universidad siempre ha entendido a la política en sentido amplio. Aunque existan miembros del cuerpo académico que pueden estar vinculados a proyectos políticos partidistas, el concepto de política frecuentemente fue interpretado dentro de las universidades como un bien público, concebido como el arte del relacionamiento cívico, republicano. Según la perspectiva de Hannah Arendt (1998) la política entendida como algo esencial a la vida humana, el componente que vincula el individuo a la sociedad.

Así es como gran parte de la sociedad ve a las instituciones académicas: un espacio para desarrollar políticas públicas independientes de los gobiernos y sus ideologías, comprometidas con el futuro de la nación.

Incluso con todas las diferencias existentes entre los partidos políticos brasileños, la autonomía de las universidades siempre fue respetada por todos los Presidentes que gobernaron el país desde la redemocratización hasta 2018, cuando un nuevo gobierno identificado con políticas conservadoras gana las elecciones y aumenta la propensión gubernamental por intervenir de manera más fuerte en la gestión de las universidades públicas brasileñas. Con el Presidente Jair Bolsonaro las relaciones entre las universidades y el gobierno sufrieron un cambio importante, impactando en la preservación de un posicionamiento autónomo e independiente por parte de las universidades, especialmente de sus profesores y alumnos.

La entrevista del Ministro de Educación, Abraham Weintraub, en mayo de 2019, justificando recortes en el presupuesto universitario, ilustra esta nueva postura adoptada por el gobierno de la nación. Dice el Ministro: "Las universidades que, en lugar de tratar de mejorar el rendimiento académico, están haciendo quilombo, tendrán reducidos sus fondos. Deben hacer la tarea para casa: publicación científica, evaluaciones positivas, buena posición en los rankings" (O Estado de São Paulo, 30 de abril de 2019). Una declaración demasiado hostil especialmente si consideramos que las principales universidades brasileñas generalmente ocupan posiciones importantes en las evaluaciones internacionales de la enseñanza superior.

En las semanas posteriores a esta declaración, se hicieron recortes en los presupuestos universitarios; el presupuesto en ciencia y tecnología tuvo una disminución del más de 40% en 2019, fueron canceladas más de 8000 becas de postgrado. Con todo, no fue presentado ningún estudio que justificase actitud tan radical, ni se demostraron gastos irregulares en las

universidades, ni fallas relacionadas con la producción científica y tecnológica de las instituciones.

Las consecuencias de la reducción de los presupuestos universitarios impactaron en un amplio número de cuestiones, desde el pago de elementos básicos para el funcionamiento de las instituciones, como cuentas de agua y luz, hasta la compra de equipos para los laboratorios, la presentación de *papers* en congresos académicos, la investigación de campo, etc.

Igualmente fue vulnerada la democracia en las universidades. Varios rectores elegidos por la comunidad académica no fueron nombrados por el gobierno, sino que fueron juramentados candidatos que, aunque no obtuvieron la mayoría de los votos, eran de la confianza del equipo ministerial.

Concomitantemente con la reducción abrupta de los recursos para las universidades, el gobierno presentó en los últimos meses de 2019 un nuevo proyecto destinado a reformar las instituciones de enseñanza superior en el país. La propuesta llamada en portugués "*future-se*", algo así como prepárense para el futuro, entre otras proposiciones estimula la vinculación de las universidades públicas con empresas de capital privado y la creación de consejos externos de administración, formados por representantes de la sociedad posiblemente designados por el gobierno, para dirigir a las universidades brasileñas.

Desde septiembre varios consejos universitarios vinculados a diferentes universidades públicas se han opuesto a esta propuesta. Los principales argumentos que respaldan esta posición son que el "*future-se*" quiebra con la autonomía universitaria al aceptar la posibilidad de una gestión externa en las instituciones. También fomenta la reducción de las inversiones del Estado en educación, vinculando la financiación universitaria de las instituciones públicas a las contribuciones de las organizaciones económicas centradas en el beneficio privado. En suma, una propuesta que contribuye a desestructurar el sistema público de educación, beneficiando a las universidades privadas y reduciendo los espacios democráticos en el interior de la gestión universitaria.

Como resultado de estas proposiciones la universidad brasileña vive un fuerte proceso de movilización, que está en gran medida vinculado a la defensa de la ciencia y tecnología brasileña, la garantía de autonomía de la nación frente a un marco económico internacional en el cual el desarrollo tecnológico está directamente relacionado con la importancia de cada país en el escenario político internacional.

En la actualidad, la movilización política de la comunidad universitaria se ha destacado en dos aspectos. En primer lugar, debido al creciente debate dentro de las universidades públicas sobre las políticas educativas del Gobierno Bolsonaro y sus implicaciones.

En este universo se están discutiendo aspectos relacionados con la libertad de cátedra y la necesidad de que las clases puedan ser desarrolladas sin ningún tipo de censura o coacción sobre la actividad docente. Por ejemplo, la posibilidad de continuar manteniendo asignaturas e investigaciones sobre un conjunto de contenidos usualmente discutidos en el campo de las humanidades, como cuestiones de género y derechos humanos, pero que sufren fuerte resistencia por parte de los dirigentes gubernamentales. Además, el resguardo de la democracia en las universidades está siendo visto como elemento esencial de la propia actividad científica en el país. Garantizar que la comunidad de profesores, estudiantes y de otros trabajadores vinculados a la universidad, puedan participar de los debates de las políticas internas de las instituciones, así como elegir los dirigentes de las facultades y universidades, es una conquista que debe ser mantenida.

En segundo lugar, la movilización universitaria llegó a las calles de las principales ciudades brasileñas entre septiembre y octubre, convirtiéndose en un canal desde el cual toda la sociedad expresó su preocupación sobre la situación de la educación pública en el país, mostrando insatisfacción delante de proyectos presentados por el gobierno de la nación que apuntan no sólo a una posible privatización de las universidades, sino que promueven una clara

ideologización de los contenidos presentados en clases, rescatando una doctrina cívico-militar identificada con el período de la dictadura militar en el país.

Además de jornadas de protesta contra las políticas gubernamentales, estas marchas representaron el deseo de la comunidad académica y de parte de la sociedad brasileña de garantizar una educación pública de calidad, con universidades fuertes y capaces de desarrollar actividades en el campo de la ciencia y tecnología de acuerdo con las libertades previstas en el Estado democrático de derecho.

Como resultado de las movilizaciones a finales de octubre el Ministerio de la Educación liberó gran parte de los recursos financieros que habían sido suspendidos a comienzos del año, siendo que obligatoriamente deberán ser utilizados hasta finales del 2019. Esa liberación aumenta más la sensación de que los recortes presupuestarios no fueron establecidos por problemas financieros, pero sí por desacuerdos políticos del gobierno con las universidades públicas.

Todavía es prematuro predecir una solución para esta situación. Sin embargo, la ofensiva del gobierno sobre algunos de los logros históricos de la universidad brasileña tuvo como principal consecuencia el despertar de la comunidad académica a la gravedad del momento político que vivimos en el país. Y, sin duda, algo nuevo está en el aire. En las multitudinarias caminatas en defensa de la educación reuniendo a docentes, estudiantes, trabajadores, artistas, amas de casa, indígenas, es decir, ciudadanos con las más diversas características, existe la convicción de que la autonomía universitaria y la democracia son elementos esenciales al desarrollo del país.

Referencias

- ARENT, H. (2006). *O que é política?*, Bertrand, Rio de Janeiro
- CUNHA, L. A. (2007). *A universidade crítica: o ensino superior na república populista*, Editora UNESP, São Paulo
- FIORI, E. M. (1986). Conscientização e educação, *Educação e Realidade*, Porto Alegre, 11 (1), pp. 3-10 jan./jun
- SANTOS, B. S. (2008). *A Universidade no século XXI: para uma universidade nova*, Almedina, Coimbra

Artículo de opinión

Insurgencia jihadista en el Sahel: el caso de Malí

Ricardo Torres*

Introducción

Frente al surgimiento del jihadismo en la última década en África, y más particularmente en el Sahel, el objetivo de este artículo es describir los hechos ocurridos en el caso de Malí y sus efectos sobre países vecinos como Níger y Burkina Faso -ambos, junto con Malí, de mayoría musulmana.

Se denomina jihadismo a las acciones de grupos islamistas o practicantes del Islam político que utilizan el terrorismo en nombre de una pretendida jihad o afirmación de los principios del Islam¹.

El proceso desatado en la región del Sahel muestra componentes multicausales. Está ligado a las sucesivas derrotas de Al Qaeda y el Estado Islámico en Medio Oriente, a la desintegración de Libia luego de la caída de Gaddafi en 2011 -una gran cantidad de armas livianas y pesadas pasaron a Malí desde el Fezan, al sur de Libia-, a la poca o nula presencia del Estado en vastas áreas del Sahel, a los conflictos interétnicos entre pastores y granjeros, debido en parte al proceso de desertificación del Sahel y a la competencia por los recursos naturales. Los principales actores involucrados son, por un lado, el gobierno de Malí -apoyado por las potencias occidentales, principalmente Francia y las fuerzas internacionales desplegadas por la ONU- y los países vecinos, y los rebeldes tuaregs y jihadistas por el otro.

Surgimiento de la violencia jihadista

Entre 2011 y 2013 una crisis política, de seguridad y humanitaria colapsó las instituciones centrales del gobierno de Malí. Este Estado es una ex colonia francesa ubicada en el Sahel, una zona de transición en África, entre el Sahara al norte y la sabana sudanesa al sur, con una superficie de 1.2 millones de km² y con 18 millones de habitantes, de los cuales un 95% son musulmanes. La población de Malí está dividida entre distintos grupos étnicos: bambara (35%), fulani o peul (15%), sarakole (11%), senufo (11%), dogon (9%), malinke (9%), bobo (3%), songhai (2%) y tuareg² (1%). Los bambara y dogon son granjeros sedentarios mientras que los fulani o peul son pastores nómades. En 2011, un grupo de separatistas tuaregs lanzó una rebelión en el norte del país, usando soldados y armas provenientes de Libia y apoyados por grupos jihadistas. Los bambara y dogon organizaron milicias para defenderse de estos ataques, acusando a los fulani o peul de complicidad con los grupos jihadistas.

* Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Investigador del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Correo electrónico: rtorres1957@hotmail.com

¹ Si bien sus orígenes ideológicos se remontan al siglo XIX y comienzos del siglo XX, los islamistas que participaron en la resistencia a la ocupación soviética de Afganistán entre 1979 y 1989 promovieron el resurgimiento del jihadismo, que a partir de entonces se ha diseminado por Oriente Medio y el norte de África. En defensa del Islam, se puede llegar hasta combatir cuando éste es atacado; en la práctica los ataques al Islam provinieron de Occidente.

² La mayor proporción de tuaregs está en Níger, seguido de Malí y Burkina Faso. Los tuaregs son particularmente marginalizados en Níger.

En marzo de 2012, los militares, disgustados con la conducción de la crisis por parte del presidente Amadou Toumani Touré (2002-2012), lo depusieron y se hicieron cargo del gobierno. Los rebeldes del norte, aprovechando esta situación, proclamaron el Estado independiente de Azawad (2012-13). En menos de dos meses, los grupos jihadistas – al Qaeda en el Maghreb Islámico (AQIM por sus siglas en inglés), el Movimiento para la Unidad y la Jihad en África Occidental (MUJAO) y Ansar Dine, expulsaron a los separatistas tuaregs del Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad (MNLA por sus siglas en francés) de varias ciudades y pueblos que juntos habían conquistado. Estos eventos provocaron el desplazamiento de cientos de miles de malienses y una emergencia humanitaria, agravada por la sequía.

El avance jihadista terminó a comienzos de 2013, cuando los franceses intervinieron enviando 2.000 efectivos, con apoyo logístico de los Estados Unidos y militar de Chad y recuperaron las ciudades de Gao, Kidal y Timbuktu en el norte de Malí. Los grupos separatistas tuaregs retomaron entonces el control del territorio perdido a manos de los rebeldes jihadistas. Un cese del fuego entre el gobierno interino y los rebeldes tuaregs, firmado en Ouagadougou, permitió el avance de las negociaciones de paz y la realización de elecciones. Consecuentemente se desplegó la Misión Integrada Multidimensional para la Estabilización en Malí (MINUSMA, por sus siglas en inglés), aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU en abril de 2013, con originalmente 12.000 efectivos, reemplazando a las fuerzas de la Unión Africana³. Ibrahim Boubacar Kéita fue electo presidente en 2013 y reelecto en 2018. Sin embargo, las elecciones no consiguieron poner fin a la violencia jihadista ya que el conflicto fue mutando hasta transformarse en una crisis multidimensional (Arieff, 2019; Berger, 2019).

Para 2015 se firmó el acuerdo de Argel entre dos grupos norteños rivales: la Coordinadora de Movimientos Azawas (CMA, por sus siglas en francés), que se concentra en la zona tuareg de Kidal, y la Plataforma, cuyo centro de acción es el noreste, mucho más diverso étnicamente⁴. Estos acuerdos comprometieron al gobierno a implementar una mayor descentralización y generar mayor desarrollo en el norte, a cambio de que los grupos separatistas tuaregs dejaran de lado sus intentos secesionistas. Por su parte, los grupos armados se comprometieron a desarmarse e integrarse en las fuerzas de seguridad del Estado. Cabe destacar que los grupos considerados terroristas (jihadistas) no participaron del acuerdo y muchos de ellos continuaron ejerciendo control en el norte del país, donde las promesas gubernamentales nunca llegaron.

El conflicto se traslada al centro de Malí

En 2015, mientras transcurría el proceso de paz entre el gobierno y los tuaregs, muchos grupos jihadistas se trasladaron desde el norte de Malí a la región central de Mopti. El Frente de Liberación de Macina o Katiba Macina se transformó en el grupo mayoritario en esta segunda insurgencia jihadista, que continúa hasta hoy, dirigida por Hamadoun Koufa⁵. Los jihadistas

³ En junio de 2019 se renovó el mandato de la MINUSMA que tiene en la actualidad una fuerza de 15.209 efectivos. Además de apoyar la implementación del acuerdo de paz de 2015 tiene ahora una segunda prioridad: reducir la violencia intercomunal, proteger a los civiles y restablecer la autoridad del Estado en Malí central. La MINUSMA enfrenta serios problemas logísticos y es la fuerza de mantenimiento de paz de la ONU con el mayor número de víctimas fatales. Los principales contribuyentes de tropas son los países africanos (Arieff, 2019).

⁴ La CMA incluye varios grupos separatistas mientras que la Plataforma está integrada por grupos que se opusieron al movimiento separatista en 2012.

⁵ Hamadoun Koufa usó el discurso islamista para recordar a la Diina de Ham dullahi, (Imperio Fula de Macina), un movimiento político religioso del siglo XIX dirigido por Sékou Amadou, un predicador peul cuyo jihad llevó a la creación del Estado de Macina en 1818 – disuelto en 1862- y a la consolidación de la hegemonía peul en la región. Hasta el día de hoy, muchos peul consideran este período como su época dorada. En marzo de 2017, Koufa apareció junto a Iyad ag Ghaly y otros líderes jihadistas para anunciar la fusión de sus movimientos: Ansar Dine de Ag Ghaly, del cual Katiba Macina forma parte, el brazo de

también comenzaron a realizar operaciones en Níger Occidental y el norte de Burkina Faso, llevando sus ataques a la capital, Bamako. Para entonces, AQIM y Al Murabitoun se hicieron responsables por un ataque en un hotel de Bamako que dejó 19 muertos. La extensión de la insurgencia hizo que el canciller de Burkina Faso, Alpha Barry, declarara en febrero de 2019 que no sólo el Sahel estaba amenazado sino también los países costeros de África Occidental, como Ghana, Costa de Marfil, Benin y Togo (Arieff, 2019; Berger, 2019; Crisis Group Africa Report, 2019a).

Con el objeto de promover la paz y la reconciliación entre marzo y abril de 2017 se convocó a una Conferencia de Entendimiento Nacional, con la asistencia de cientos de delegados de todo Malí. En su reporte final, se exhortó al gobierno de Malí a iniciar un diálogo con los insurgentes jihadistas incluyendo Hamadoun Koufa -el líder de Katiba Macina- y a Iyad ag Ghaly -líder de Ansar Dine⁶. Sin embargo, el gobierno ratificó su negativa a negociar con los jihadistas, posición que también tomaron sus principales aliados extranjeros: Francia y los Estados Unidos (Crisis Group Africa Report, 2019a).

En Malí, la insurgencia jihadista ha llevado a un aumento de los conflictos interétnicos, sobre todo en la región central. En 2019 las muertes de civiles debido a la violencia interétnica superaron a las de la violencia islamista. Originalmente Katiba Macina, en Malí central, se había distanciado de cualquier identificación étnica, pero esto cambió. Koufa, su líder, ha modificado su discurso para asumir una identidad peul, invitando a todos los peul a unirse a la jihad. La presión demográfica, la expansión de la agricultura y el avance del desierto han limitado las tierras disponibles para el pastoreo de los peul, cuyos reclamos de mayor ayuda económica y tierras no han sido tenidos en cuenta por las autoridades. La creciente inestabilidad, pobreza, alto crecimiento demográfico, deficiente infraestructura, el deterioro del medioambiente y el conflicto armado aumentaron los problemas alimentarios de la población. A mediados de 2019, 148.000 malienses fueron desplazados dentro de su propio país, el doble que en 2018, y 140.000 se refugiaron en países vecinos. En mayo de 2019 los muertos en el Sahel habían excedido a los de 2018, año que ya había sido el peor desde 2012 (Arieff, 2019; Berger 2019; Crisis Group Africa Report, 2019a).

Como respuesta a este activismo, las fuerzas de seguridad, a través de milicias étnicas, han realizado operaciones anti terroristas en zonas donde antes tenían poca presencia. Pero estas acciones violentas contra los peul solidificaron la relación de éstos con los jihadistas (Berger 2019).

El gobierno de Malí y sus aliados, especialmente Francia, han privilegiado la solución militar para resolver el problema de la insurgencia jihadista en Malí central y del norte. El gobierno también ha intentado enfrentar algunas de las causas del terrorismo en lo que se refiere a gobernanza y desarrollo. Además de los esfuerzos de las fuerzas armadas de Malí, la operación militar francesa Barkhane⁷ ha realizado operaciones anti terroristas en Mopti, en Malí central. Barkhane no tiene fuerte presencia en Malí central, ya que se ha concentrado en el norte del país y en las fronteras con Níger y Burkina Faso. No obstante, entre marzo de 2017 y febrero

AQIM en el Sahel y Katiba al-Murabitoun (escisión de MUJAO) para formar la coalición Jama'at Nusrat al-Islam wal -Muslimin (Group for the Support of Islam and Muslims o JNIM) que ratificó su lealtad al argelino Abdelmalik Droukdel, jefe de AQIM en el Sahel, al líder de Al Qaeda Ayman al Zawahiri y por extensión a los talibanes. Aunque no queda claro el compromiso de Koufa con los objetivos transnacionales del jihadismo (Crisis Group Africa Report, 2019a). El Estado Islámico en África Occidental (ISWAP), llamado Boko Haram hasta 2015, si bien concentrado en Nigeria, también ha tomado un rol activo contra fuerzas gubernamentales y francesas en 2019 en Malí. El Estado Islámico en el Gran Sahara está activo en la Región de Gao, en el noreste de Malí desde 2017.

⁶ Cabe mencionar además que este último es un militante tuareg de Kidal, fundador del Movimiento de Liberación Nacional del Azawad y del Frente de Apoyo al Islam y a los Musulmanes (JNIM, por sus siglas en inglés)

⁷ La operación Barkhane fue lanzado por Francia en agosto de 2014, 3.000 efectivos operando en Malí, Burkina Faso, Níger y Chad, expandiendo la operación militar original en Malí.

de 2019, condujo por los menos 6 operaciones en Mopti, en colaboración con las fuerzas malienses. En noviembre de 2018, Francia anunció haber matado a Hamadoun Koufa, lo que luego fue desmentido por el mismo Koufa. Además de Francia, otras fuerzas participan del conflicto. El G-5, integrado por militares de Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger tuvo su comando en Sevaré, Mopti, hasta que fue destruido por los jihadistas en junio de 2018, mudándose a Bamako. El G-5 ha sido afectado por falta de recursos y mala coordinación (Crisis Group Africa Report, 2019a).

La tentación del oro

Otro ingrediente que complicó la escena es el descubrimiento de yacimientos de oro en el Sahara y en el Sahel en 2012. Además de los problemas políticos y medioambientales que el oro artesanal provoca, su descubrimiento y explotación ha dado origen a cuestiones de seguridad no sólo en Malí sino también en Burkina Faso y Níger, ya que las explotaciones se dan en regiones con poca o nula presencia del Estado. Los Estados del Sahel y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) están particularmente preocupados porque los jihadistas se aprovechan de la poca presencia estatal para financiarse con la explotación del oro, ante la reducción de los ingresos provenientes de los pedidos de rescate de personas secuestradas. Las minas de oro también se han convertido en campos de reclutamiento y entrenamiento para los jihadistas. Los grupos armados que explotan las minas dependen de los canales de exportación. El oro es normalmente vendido a través de canales informales conectados con países vecinos: Burkina Faso oriental y el sud oeste de Níger están vinculados con Ghana y Togo, el sur de Malí con Guinea, el norte de Malí con Argelia y Níger Central con Libia. Las exportaciones ilegales se destinan a Suiza, China y Dubai (Crisis Group Africa Report, 2019b).

Algunas reflexiones finales

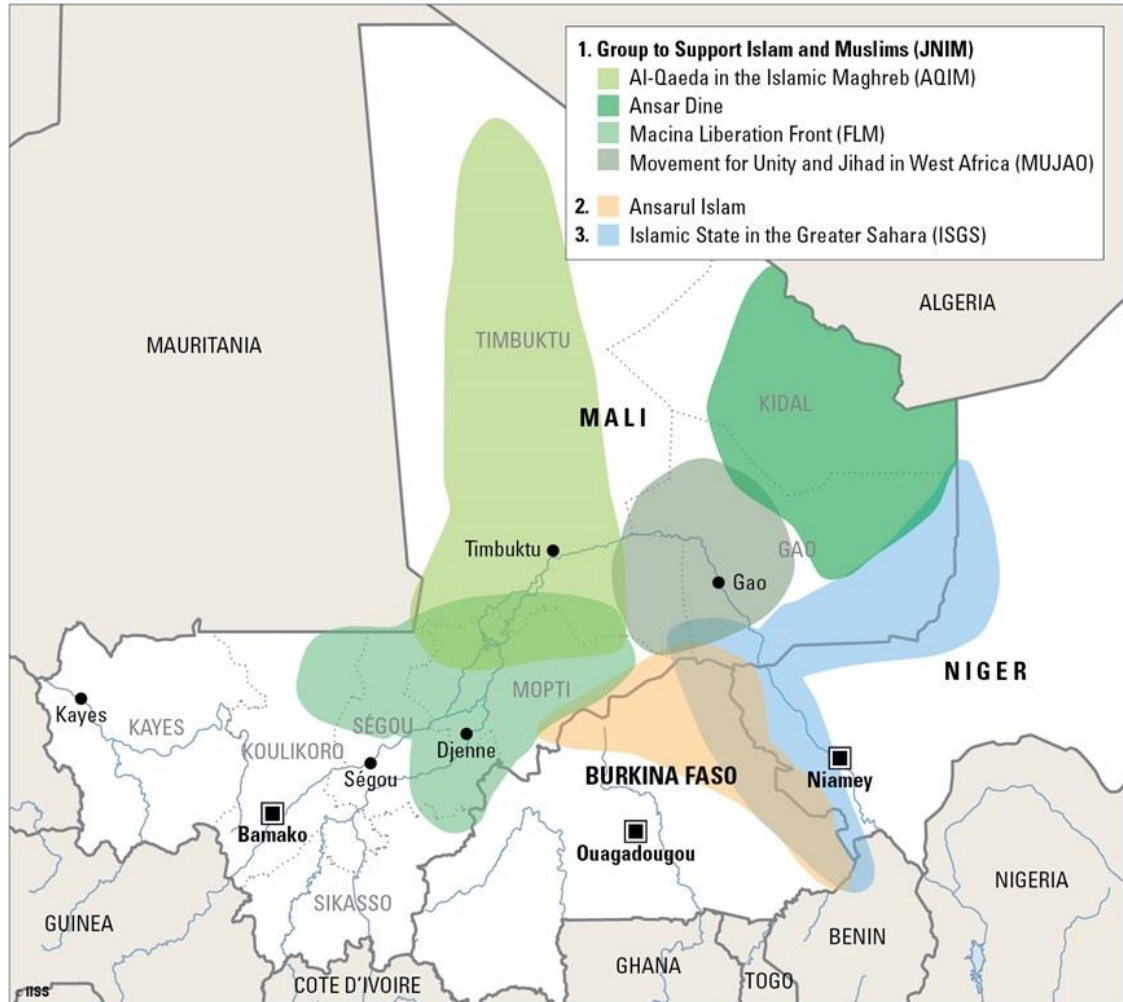
Es evidente que ni las autoridades de Malí ni de Burkina Faso han podido controlar a los insurgentes islamistas o poner fin a la violencia interétnica que sigue provocando nuevas víctimas. Los actores internacionales: MINUSMA, el G-5 y Francia, tampoco han tenido éxito. En estos momentos, Malí central sufre la peor ola de violencia de todo el país. Si bien el Estado ha aumentado su presencia en las ciudades, los insurgentes controlan gran parte de la zona rural. Asimismo es de destacar que a través de organizaciones afiliadas al Estado Islámico o Al Qaeda, el jihadismo tiene una presencia activa también en Nigeria, Camerún, la República Democrática del Congo, Somalia, Kenya, Tanzania y Mozambique, además del Sahel, y con la amenaza de extenderse a las zonas costeras de África occidental. Consecuentemente, no están dadas las condiciones para un apaciguamiento del conflicto. Muy por el contrario las perspectivas de una prolongación *sine die* y un agravamiento de la crisis son las más probables.

Bibliografía

- ARIEFF, A. (2019). *Conflict in Mali*, Congressional Research Service, Washington, DC
- BERGER, F. (2019). *Jihadist violence and communal divisions fuel worsening conflict in Mali and wider Sahel*, The International Institute for Strategic Studies, London
- CRISIS GROUP (2019a). *Africa Report*, N° 276, Bruselas y Dakar, 28 de mayo
- CRISIS GROUP (2019b). *Africa Report*, N° 282, Bruselas y Dakar, 13 de noviembre

Mapa

Areas of operation of jihadist groups in the Sahel



Fuente: Berger, 2019

Reseña

LATHINEN, A. (2018). *China's Diplomacy and Economic Activities in Africa. Relations on the Move*, Palgrave Macmillan, 107 páginas. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-69353-8>

El libro *China's Diplomacy and Economic Activities in Africa. Relations on the Move* lo escribe Anja Lahtinen en 2018, tras asumir la Dirección del Instituto Confucio de la Universidad de Helsinki. La autora trabajó temáticas vinculadas a China durante más de 30 años; sin embargo fue la primera vez que movió el foco hacia África.

El libro está estructurado con una introducción, seguida de 6 capítulos que se articulan de modo tal que lo convierten en una obra de ágil lectura. Es de destacar el trabajo de campo realizado tanto en China¹ como en Africa² (Sudáfrica, Tanzania, Kenia, Senegal, Namibia, Zimbabue y Botsuana), que fue posible por su cargo de Directora del Instituto Confucio.

En la **Introducción** del libro, se hace una breve presentación de las cuestiones vinculadas a la relación entre China y África, con foco en África subsahariana. Con un enfoque integral, parte de la historia de la relación, para comprender mejor el presente y tratar de prever futuras acciones. El objetivo de Anja Lahtinen es analizar y someter a debate cuál es el papel y el impacto de China en la región, y cómo se han desarrollado estas relaciones. De este modo, ella observa que el poder blando de China -lazos económicos, ayuda, diplomacia y cultura- ha logrado cumplir con los objetivos de su gobierno.

Uno de los grandes interrogantes que se plantea es ¿en qué medida el poder blando de China continúa jugando un papel relevante en África y cómo la naturaleza de la relación puede estar cambiando? Todo ello, impulsado por las teorías de relaciones internacionales sobre poder, intereses nacionales, seguridad, estrategia, hegemonía, interdependencia económica, conflicto y cooperación.

El **Capítulo 1**, *China-Africa Relations*, se ocupa de las relaciones entre China y África desde 1949 hasta entrar en el siglo XXI. Aborda cuestiones relacionadas con el diseño de la política exterior de China en general, la cuestión de Taiwán y el principio de una sola China, y cómo fue el inicio de las relaciones con el continente africano. La autora realiza una descripción del país asiático y sus aspectos políticos, sociales y económicos, haciendo hincapié en el modo en que las reformas económicas lo llevaron por la senda del crecimiento. Anja Lahtinen sostiene que China ha alcanzado la escala global como potencia económica y que eso le ha permitido desarrollar su diplomacia económica y financiera, abriéndole totalmente las puertas del continente africano.

¹ En las siguientes universidades: Peking University, Renmin University, and the Chinese Academy of Social Sciences in China; Hong Kong Chinese University, the University of Hong Kong, and the City University of Hong Kong in Hong Kong.

² En las siguientes universidades: University of Cape Town and the University of Stellenbosch in South Africa; the University of Nairobi and Kenyatta University in Kenya; the University of Dar es Salaam in Tanzania; Cheikh Anta Diop University and Gaston Berger University in Senegal; and the Centre for Chinese Studies at Stellenbosch University in South Africa.

En el **Capítulo 2**, titulado *China in Africa*, se analiza la política africana de China en el marco de su “gran estrategia”, que se encuentra en una disputa por el liderazgo global. Según la autora, el impulso chino en la búsqueda de mayores cuotas de poder proviene de su fortaleza económica. Aquí se puede disentir dado que suena reduccionista atribuir el protagonismo indiscutible que ha ganado China en el escenario internacional y en el continente africano en los últimos años sólo a la dimensión económica. Son múltiples las variables que le han posibilitado a Beijing alcanzar semejantes niveles de crecimiento y mejorar su posicionamiento en la arena internacional.

No obstante, la autora destaca la capacidad de planificación del gobierno de China, y argumenta que en ella subyace fuertemente el confucianismo y la búsqueda de relaciones armoniosas, como principios rectores de todas sus políticas. Por cierto, menciona dos ejes sobre los cuales China se apoya en la búsqueda de poder global, a saber: el gran Sueño Chino y la Nueva Ruta de la Seda. Además, en sus relaciones con el continente africano rescata tanto el multilateralismo y la no injerencia en los asuntos internos de África, como el incremento de su participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz en África.

A raíz de ello, en el **Capítulo 3**, llamado *SoftPower*, Lahtinen se focaliza en el poder blando chino, y sostiene que, como parte de la política exterior del país, apunta a crear una imagen positiva del país asiático, tanto al interior como en el extranjero. El gobierno de Beijing ha extendido su poder blando a África para obtener acceso a los países de la región, utilizando una batería de herramientas como la diplomacia, la cooperación –que incluyen las actividades económicas–, la ayuda -AID- y la cultura, entre otras. Según la autora, el objetivo de la diplomacia china es “alcanzar un alto nivel de confianza” para llegar a la élites gubernamentales y a los tomadores de decisiones en África.

Luego de un recorrido sobre el *softpower* de China en África, Lahtinen aborda la cooperación económica, las inversiones chinas en el “*hardware of development*”, tales como puertos, aeropuertos, rutas, redes ferroviarias, redes eléctricas y refinerías, etc. Por otra parte analiza la diplomacia personal a nivel gubernamental y cómo ésta es ejercida en las visitas entre altos mandatarios. De acuerdo con el discurso de China, los lazos económicos son considerados como una cooperación “*win-win*”. Sin embargo, hay una gran parte de la academia que sostiene que los beneficios no son lo suficientemente tangibles para los países africanos. También hace un análisis crítico de la “Ayuda”, en el que si bien la autora destaca que desde 1950 la “ayuda” -AID- china ha creado buena voluntad entre las regiones, hoy la “ayuda” china a África se canaliza a través de los proyectos de comercio e inversiones chinos en la región. Ahora bien el *quid* de la cuestión radica en ¿cómo la “ayuda” contribuye al desarrollo de África? Por último, hace referencia a cómo la cultura tradicional china, está imbricada en su *softpower* cuando promueve la lengua y cultura china a través de los Institutos Confucio.

Siguiendo con esta línea, en el **Capítulo 4** titulado *Culture*, se profundiza la cuestión cultural que según Lahtinen tiene una especial importancia y es uno de los recursos de poder blando de mayor relevancia. Prueba de ello fue que en 2010 el Comité Central del Partido Comunista Chino -PCCh- anunció un mayor desarrollo de las políticas destinadas a promover el conocimiento de la cultura china en el exterior. Con ello se lograría mayor visibilidad, mostrando una atractiva identidad cultural que, suave y constantemente, podría “ganar mentes y corazones”. El confucianismo es otro de los protagonistas, ya que se constituye como cimiento para el proyecto de China tanto a nivel interno como a nivel global. En el continente africano, hay 46 Institutos Confucio, todos afiliados a universidades locales e instituciones educativas. Sin embargo, y no de menor importancia, corresponde destacar que a pesar del esfuerzo de China por establecerse como una superpotencia de poder blando, todavía está muy por detrás de

sus rivales occidentales (Olander, 2019)³. Esto permite afirmar que a China le queda un largo camino por recorrer en esta materia.

El **Capítulo 5**, *Relations on the move*, aborda la relación entre China y África a la cual la autora denomina una “relación en movimiento”. Explora la ralentización económica de China y sus consecuencias para África y pone en discusión la dependencia africana del país asiático y qué medidas se van a tomar para cambiar el rumbo de África. Lahtinen hace un análisis de la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (BRI por sus siglas en inglés), su papel económico y político y la construcción de enlaces terrestres y marítimos que conectan Asia, Europa, Oriente Medio y África.

Aquí vale aclarar que si bien en un primer momento la presencia de África en la iniciativa fue modesta, en los últimos años ha ido ganando protagonismo a través de los destinos elegidos para la consecución de sus proyectos en el marco de la BRI. Sin embargo, China en África no sólo significa comercio e inversiones, sino también un lento pero creciente poderío militar. China busca aumentar su papel en la geopolítica. En relación a ello la autora afirma que la influencia de Beijing en el continente africano también está aumentando a través de las recientes actividades marítimas para obtener acceso a bases y puertos para el control del mar. Uno de los ejemplos más significativos es la base militar de Yibuti, que muestra que el poder blando de China está mutando a poder duro.

En el **Capítulo 6** se esbozan algunas conclusiones, centrado en el argumento que las relaciones entre China y África están en movimiento, otorgándole un lugar especial al poder blando. Anja Lahtinen argumenta que África desempeña un papel estratégico en las aspiraciones económicas, políticas, y geopolíticas de China. Por su parte, muchos Estados africanos han aprendido que su dependencia con China causa problemas para su desarrollo y, por lo tanto, han ganado impulso para la diversificación de sus economías.

En ese contexto destaca que los gobiernos africanos también son responsables con respecto a los términos de su asociación con China y con otros jugadores del sistema internacional y sostiene que desbloquear el potencial de África y su trayectoria, depende en gran medida de África.

A modo de conclusión, podemos decir que se trata de un libro de gran relevancia académica para aquellos que pretendan comprender la relación de China con África Subsahariana en el Siglo XXI. Proporciona un recurso útil para políticos, asesores de políticas, investigadores, profesionales, personas de negocios y organizaciones cívicas, así como para sinólogos, africanistas e internacionalistas. Es muy valioso el relevamiento histórico de los dos primeros capítulos, para adentrarse en los ejes del libro, a saber: *softpower* o poder blando, cultura y la relación “*on the move*” entre China y África. La obra, además de analizar críticamente la política de China en África en su búsqueda del poder global, en el cambiante panorama económico y político mundial, abre y aborda cuestiones de ideología, confucianismo, poder blando, cultura, democracia, derechos humanos y geopolítica.

Agustina Marchetti. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina); Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: agustina.marchetti@fcpolit.unr.edu.ar

³ Eric Olander [@eolander] (2019,10 Abril). *For all the concern about the growth of China's Confucius Institutes in Africa, their presence is still relatively small compared to the French and the US who have double, almost triple the number of language/culture institutes on the continent, according to @DevReimagined.*

Reseña

TICKNER, J. A.; SJOBERG, L. (Eds.) (2013). *Feminism and International Relations. Conversations about the Past, Present and Future*, 1st Edition, Routledge, 274 páginas

Los enfoques feministas en las Relaciones Internacionales (RRII) constituyen un fenómeno incipiente que tiene lugar a fines de la década del ochenta y principios de los noventa. Ann Tickner es considerada una de las fundadoras del feminismo en las RRII y Laura Sjoberg ha realizado importantes aportes al debate feminista en la disciplina en el último tiempo. Por lo tanto, el análisis que efectúan ambas autoras en este libro continúa siendo válido ya que abordan temáticas vigentes en la actualidad, las cuales habilitan continuar con la construcción del feminismo en las RRII, abriendo la puerta para nuevas áreas de estudio en la disciplina.

Las teorías feministas de las RRII se inscriben en el cuarto debate de la disciplina, dentro de la corriente reflectivista, y pretenden aportar un análisis desde la perspectiva de las mujeres en el sistema internacional. Es decir, que las necesidades e intereses de las mujeres se consideren como nuevos sujetos de estudio que permitan una nueva aproximación al abordaje de las RRII. De igual forma, implica que se tomen en cuenta actores no tradicionales, movimientos sociales y organizaciones internacionales que comienzan a tener un impacto relevante en el sistema internacional y en la situación política, económica y social de los Estados.

Este libro se enmarca en este debate ya que indaga en las cuestiones relativas a cómo el feminismo ha influido en la disciplina y más precisamente a nivel político, económico, social y cultural global.

Se encuentra dividido en ocho capítulos en los cuales diferentes académicas feministas abordan temáticas como la guerra, la seguridad, la gobernanza global, las normas internacionales, los derechos humanos y el cuerpo femenino. A su vez, lo innovador de este libro es que está dividido en dos partes. La primera consiste en los artículos escritos por cada una de las autoras, acorde a sus investigaciones previas en el campo de las RRII y el feminismo. Mientras que en la segunda parte cada capítulo es seguido por los comentarios que hacen expertas en la temática con el fin de discutir, situar, contextualizar y dar una visión crítica de los planteos teóricos y metodológicos, en pos de construir un diálogo no sólo entre ellas, sino con la disciplina en general.

Esto último es clave para comprender que este libro aspira a demostrar la esencia del feminismo en las RRII mediante las conversaciones entre feministas y el feminismo. Este objetivo se logra a través de y entre las dieciséis autoras, como entre el resto de los académicos que asistieron a la Conferencia “*Veinte Años de Feminismo en las Relaciones Internacionales*” en la Universidad del Sur de California en 2010, esto último exployado en el capítulo de conclusión, permitiendo abrir el camino para pensar en el futuro del feminismo en las RRII.

En la Introducción, Tickner y Sjoberg argumentan que el libro versa sobre las contribuciones que ha hecho el feminismo al saber, entendimiento y sentido de la política global. En este aspecto, las editoras hacen hincapié en que se pretende lograr dos propósitos: ser una guía para aquellos que están familiarizados con la temática y, segundo, introducir al campo del feminismo de las RRII a aquellos cuya curiosidad feminista sobre la política global es

reciente. Considero que estos dos propósitos son conseguidos con éxito ya que atraviesa la temática del feminismo en RRII desde sus comienzos, dando cuenta de las diversas corrientes que lo componen hasta la actualidad. De este modo, las autoras emplean diferentes estrategias metodológicas, así como diferentes corrientes teóricas del feminismo. Esto hace del libro un aporte enriquecedor para visibilizar cómo desde esta perspectiva se puede aportar un análisis alternativo e integral a las temáticas que componen el campo de las RRII.

A este aspecto contribuye el análisis realizado por Blanchard, quien pone en cuestión la tecnociencia en las RRII para vislumbrar cómo las redes virtuales de seguridad y económicas, que atraviesan los ámbitos militares, políticos, económicos y sociales, presentan desafíos a los cuales la disciplina ha dado muy poca atención. Específicamente, la autora busca llamar la atención sobre las implicaciones de la guerra caracterizada por la utilización de vehículos de combate no tripulados al abordar la cuestión de la relación entre el desarrollo tecnológico y militar, al discutir la construcción social de la ciencia y del método científico y al explorar el uso de la metodología feminista para orientar la investigación del desarrollo, de la seguridad y la política globales.

Asimismo, destaco la importancia otorgada al activismo del movimiento feminista en el ámbito internacional, como es el caso de Conforti y su análisis sobre el WILPF¹, en cuanto a su contribución a la construcción y mantenimiento de la paz mundial y en su intento de llevar a cabo un activismo que abarque de forma integral y no excluyente la realidad de mujeres en situación de guerra como las vietnamitas y del Medio Oriente. En este sentido, Ackerly acuerda con Conforti y apuesta a la “inteligencia compasiva” como herramienta metodológica para analizar el compromiso de estas ONG con el cambio social feminista a través de visibilizar las relaciones de poder dentro de los procesos sociales y ponerse en el lugar del otro marginalizado y discriminado.

En el marco de las organizaciones internacionales, Jackie True realiza una observación interesante en cuanto a cómo las identidades de género y las relaciones de poder, arraigadas en las organizaciones de gobernanza global, tienden a reforzar la marginalización de las mujeres, centrándose en el caso de Naciones Unidas.

Otro de los temas estudiados ha sido el de la seguridad internacional y sus diferentes dimensiones. En este caso, Basu apuesta a una reinterpretación feminista de la seguridad como emancipación, concepto definido y desarrollado por teóricos de la seguridad crítica; mientras, por su parte, Eichler realiza un aporte novedoso al explorar las masculinidades de los veteranos rusos de las guerras de Chechenia, abordando el concepto de seguridad desde cuestiones vinculadas a la violencia y la guerra. Siguiendo esta línea, Sjoberg y Peet llevan a cabo un análisis cuantitativo con el fin de demostrar que los ataques perpetrados a los civiles en la guerra están motivados por el género ya que van dirigidos particularmente hacia las mujeres, consideradas la esencia del enemigo.

Tickner y Sjoberg concluyen que el feminismo en las RRII no sólo trata de incluir más voces sino también más perspectivas. En forma creciente, las académicas que trabajan esta línea de investigación dan cuenta que en la medida que es necesario evaluar categorías como sexo, sexualidad, raza, nacionalidad, lingüística y religión tanto en las académicas y académicos como en la política global, se requieren prácticas más diversas y representativas. Este aspecto es de gran relevancia para conformar una perspectiva feminista diversa que represente las realidades políticas, económicas, sociales y culturales de las mujeres en el mundo. No obstante, si bien se establece como uno de los objetivos del libro la visibilización de mujeres reales y sus

¹ La Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF, por sus siglas en inglés), es una ONG internacional pacifista y feminista, fundada en abril de 1915. Desde su creación, WILPF ha reunido mujeres de todo el mundo a las que une su trabajo por la paz por vías no violentas y la promoción de la justicia económica, política y social para todos. WILPF tiene estatus consultivo en Naciones Unidas ante ECOSOC, UNCTAD y UNESCO, y relaciones especiales de consulta con la FAO, ILO y UNICEF.

experiencias, sobre todo en aquellos casos en que están sometidas a todo tipo de violencia, no se llega a representar de manera acabada estas situaciones.

Más aun, existe una ausencia de estudios situados en América Latina. McCracken realiza un innovador análisis sobre la política económica global de la belleza con el fin de evidenciar que ha favorecido históricamente la jerarquía de género, así como la perpetuación de la desigualdad racial en México. La autora encuentra que las prácticas e ideales de belleza de la juventud en México, sobre todo a través de las fiestas de quince años, han entrado en las dimensiones globales del mercado, los ingresos y los intercambios simbólicos, sobre todo en cuanto a ideales de género relativos a vestimenta, bailes y cosmética. Por consiguiente, la globalización de la industria de la belleza ha sido exitosa en gran parte gracias a la producción, reproducción y consumo de estos estereotipos de género. Inclusive, McCracken considera que la política económica global de la belleza tiende a reforzar las bases patriarcales y religiosas en que están sustentadas las familias.

En este aspecto, sería interesante encontrar en este tipo de libros artículos innovadores como el de McCracken que visibilicen otras realidades latinoamericanas, como el caso de los movimientos indígenas liderados por mujeres, contra el avance capitalista y de las industrias extractivistas en defensa de su territorio y a favor de una economía sustentable y una calidad de vida digna.

Asimismo, es dable destacar que las editoras, al analizar el futuro del feminismo en las RRII, mencionan nuevos enfoques que están empujando los límites de la disciplina: las teorías *queers* y la interseccionalidad. Las autoras que adhieren a estas perspectivas parten de la consideración que tanto las mujeres académicas como políticas tienen dinámicas raciales, clasistas, religiosas y culturales específicas, lo que hace que su trabajo no sea “inocente” sino que esté atravesado por esas particularidades socioeconómicas e históricas. Precisamente, se busca evidenciar que las dinámicas de género en la política global no operan en forma aislada, sino que interactúan constantemente con particularidades raciales, étnicas, de clase, religiosas y culturales que impactan de diferentes maneras en las relaciones de poder globales. En cuanto a la teoría *queer*, su incorporación es incipiente en el campo de las RRII y apunta a demostrar que en los contextos de violencia sistemática -entre y dentro de grupos- el heterosexismo constituye la diferencia históricamente construida que se debe revisar y deconstruir.

Por un lado, el presente libro presenta lagunas en cuanto a determinadas realidades de las mujeres de otras regiones y, en consecuencia, de las problemáticas que las afectan y que influyen en las relaciones de poder globales. Esto, a su vez, se ve reflejado en la ausencia de especialistas que representen dichas realidades, lo cual es fundamental si partimos de la consideración que para el feminismo el sujeto del conocimiento es un individuo histórico particular cuyo cuerpo, intereses, emociones y razón están constituidos por su contexto histórico concreto y son especialmente relevantes para la construcción del conocimiento.

Por otro lado, las editoras recalcan constantemente el objetivo del libro, esto es, que el género es necesario, conceptualmente, para el entendimiento de la política global, empíricamente, para el descubrimiento de las causas y efectos de las dinámicas de la política global y, normativamente, para encontrar soluciones a los problemas globales más serios. Si bien, como mencioné más arriba, existen vacíos en cuanto al análisis de determinadas realidades, a través de los diferentes capítulos se logra demostrar con fundamentos serios y acabados, que el estudio de las RRII a través de las lentes de género es fundamental y necesario para el análisis de los fenómenos internacionales que revelen estas desigualdades en las relaciones de poder a nivel local e internacional.

Conforme a lo expuesto, el feminismo en las RRII tiene dos objetivos: por un lado, reconocer que el género existe en las RRII y, por otro, continuar con las ideas sobre género en el marco de investigaciones colaborativas. En este sentido, esta perspectiva desafía a otras

corrientes de la disciplina en los más diversos niveles, contribuyendo a debates teóricos enriquecedores y generando nuevas áreas de análisis.

Antonela Busconi. Licenciada en Relaciones Internacionales y Doctoranda en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Correo electrónico: antobusconi@hotmail.com

CUADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Política editorial

1. Sólo serán considerados para su publicación trabajos de investigación inéditos, artículos de opinión y reseñas sobre cuestiones de Política Exterior Argentina, Política Internacional, Organizaciones Internacionales, Integración Regional y Cooperación Internacional, Seguridad, Defensa y Conflictos Internacionales, Desarrollo Económico, Corrientes de Pensamiento y Enfoques Teóricos de las Relaciones Internacionales.
2. Las presentaciones pueden ser enviadas en **español, portugués e inglés**.
3. Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados a la Dirección de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, al correo electrónico cerir@unr.edu.ar
4. La presentación debe adecuarse a las siguientes especificaciones: **Papel** Tamaño A4, con márgenes de 3 cm; **Tipo de letra:** Times New Roman; **Tamaño:** 11; **Interlineado:** Sencillo; **Espaciado:** anterior de 0 puntos y posterior de 6 puntos; **Sangría:** ninguna. **Título:** Tamaño 14.
5. La extensión máxima de los trabajos debe ser: entre 15 y 20 páginas para artículos de investigación (de 50.000 a 70.000 caracteres sin espacios), 8 páginas para artículos de opinión (28.000 caracteres sin espacios) y 5 páginas para reseñas bibliográficas (17.500 caracteres sin espacios). Los trabajos recibidos que no cumplan con la extensión y las normas bibliográficas, serán devueltos al autor para la aplicación de las mismas.
6. Los artículos de investigación deben estar estructurados de la siguiente manera: introducción; secciones enumeradas; conclusiones y referencias bibliográficas. Dichos marcadores de secciones estarán en negrita.
7. Todos los artículos de investigación deberán estar acompañados de un **Resumen** del contenido en español y en inglés. Aquellos trabajos redactados en portugués deberán incluirlo en los tres idiomas. El Resumen tendrá una extensión máxima de 200 palabras (1.000 caracteres sin espacios), en fuente tamaño 10 y espacio simple. En todos los idiomas se incluirán título y palabras claves (entre 3 y 5) para su registro bibliográfico.
8. Toda **aclaración** con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página. Asimismo, se deberán consignar los **datos completos del autor:** nombre y apellido, máximo título académico, pertenencia institucional y correo electrónico, en nota al pie de página mediante doble asterisco.
9. **Técnica de las citas y referencias:** para las **citas** de materiales con autor (libro, capítulo de libro, artículo de revista especializada, tanto en formato papel como electrónico) se utilizará el sistema APA (Apellido del autor, año de edición: número de página si correspondiere) en el cuerpo del texto.
Ejemplo: (Bologna, 1998:23).
10. En el caso de artículos de diario con autor, se utilizará el sistema APA (Tokatlián, 2015) en el cuerpo del texto. En la bibliografía seguirá el siguiente formato:
APELLIDO, iniciales del nombre (año). Título, *Nombre del diario*, fecha en letras, ciudad, Disponible en link. Consulta: fecha en letras.
11. Las notas ampliatorias o aclaratorias; los artículos de diarios y materiales sin autor y la información extraída de páginas web (páginas de organismos oficiales) deberán enumerarse correlativamente a pie de página. Las notas al pie deberán estar en letra Times New Roman, tamaño 10, espacio simple.
Ejemplo para artículos de diario y materiales sin autor: El narcotráfico encuentra nuevas rutas de paso a través de Argentina, *La Nación*, 7 de septiembre de 2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1935330elnarcotraficoencuentranuevasrutasdepasoatravesdeargentina>. Consulta: 20 de octubre de 2016.
Ejemplo para información extraída de una página web: Información extraída de www.wto.org. Consulta: 15 de abril de 2017.
Las notas al pie que especifiquen los datos de los artículos de diarios y materiales sin autor no deben ser replicados en la bibliografía.
12. Para el caso de los artículos de opinión, se recomienda utilizar la menor cantidad de citas o las estrictamente necesarias.
13. Cuando dentro del cuerpo del artículo se citen frases textuales, éstas irán de la siguiente manera: a) si la frase textual ocupa menos de cinco líneas se redactará de corrido en el texto y entrecomillada; b) si la frase textual ocupa más de cinco líneas se escribirá aparte, precedida de dos puntos y sangrada en el margen izquierdo (sin entrecomillar). Esta última modalidad de cita deberá tener un tamaño de 10 y sangría de 5 puntos.

14. El trabajo debe incluir una sección final denominada **Bibliografía**, donde se enumeren todas las publicaciones y documentos citados en el texto. La Bibliografía deberá ser ordenada alfabéticamente por autor, al final del artículo. En el caso de **libros**, deberá contener los siguientes datos en este orden: a) apellido del autor (en mayúsculas) e iniciales del nombre; b) año de edición, entre paréntesis; c) título de la obra (en cursiva); d) volumen, tomo; e) casa editorial; f) lugar de edición; g) en el caso de **capítulos de libros y artículos de revistas**, el título del capítulo/artículo en letra normal; y, separado por comas, el título del libro/revista en cursiva. Ejemplos:
- Para libros:
MORGENTHAU, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, GEL, Buenos Aires
 - Para capítulos de libro:
BOLOGNA, A.B. (1994). El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina, en VARIOS AUTORES, *La política exterior del gobierno de Menem. Reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario.
 - Para artículos de revistas:
GALVÁN, F.G. (2015). La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina, en *América Latina Hoy*, 70, pp. 17-36, agosto.
CARO MOLINA, P. (2012). Magnitud y características de la participación laboral en el empleo temporal agrícola en Chile, en *Sí Somos Americanos*, XII (2), pp. 51-83, julio-diciembre.
 - Para la Web:
Citar los datos según se trate de un libro, capítulo de libro, artículo de revista, de diario o de periódico; incluir la fecha de publicación electrónica, la dirección electrónica o URL, y la fecha de consulta del sitio Web.
METHOL FERRÉ, A. (2007). Uruguay como problema, en *Electroneurobiología*, 15 (5), pp. 3-104. Disponible en http://electroneubio.secyt.gov.ar/Alberto_Methol_Ferre-Uruguay_como_Problema.pdf. Consulta: 8 de noviembre de 2015.
 - Para ponencias en congresos o jornadas y tesis o tesinas: utilizar el mismo formato que para el caso de los libros.
 - Para documentos oficiales:
TRATADO DE PAZ Y AMISTAD CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO DE BOLIVIA Y EL DEL CHILE (1904). Disponible en <http://www.diremar.gob.bo/sites/default/files/1904.pdf>. Consulta: 20 de noviembre de 2014.
MINISTRY OF RURAL DEVELOPMENT OF INDIA (2008), Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 2005 (MNREGA), Tercera Edición. Disponible en http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf. Consulta: 20 de agosto de 2016.
 - En el caso de las Leyes, Normativas, Resoluciones Ministeriales:
En el cuerpo del texto figura su número y año de publicación, por ejemplo: (LEY 20.290, 2009).
En la bibliografía: LEY 20.290 (2009). Ley de fomento a las exportaciones del sector vitivinícola, República Argentina, 13 de octubre. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar>. Consulta: 20 de enero de 2010.
15. Toda expresión en lengua extranjera se escribirá en *cursiva*. Las **negritas** se utilizarán para destacar aquellos conceptos o ideas fuertes que el autor quiere resaltar, y se evitará el uso del subrayado.
16. En el caso de siglas, la primera vez que se empleen deberán ir entre paréntesis precedidas por el nombre completo al cual hacen referencia; se escribirán sin puntos.
17. Los cuadros y tablas de elaboración propios deberán ir en el cuerpo del texto. No se permitirán las capturas de pantalla.
18. Los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* no se hacen responsables por originales no publicados. En ese caso puede ser solicitada la devolución.
19. Los artículos serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los miembros del Consejo de Redacción quienes determinarán la pertinencia para su publicación. Una vez establecido que el artículo cumple tanto con los requisitos temáticos como los formales, será enviado a dos pares académicos externos, quienes determinarán, de manera anónima, 1) recomendar la publicación como artículo o comunicación sin modificaciones, 2) publicar con sugerencias de reelaboración, o 3) no recomendar la publicación. En caso de dictámenes de pares evaluadores contrapuestos, se requerirá una tercera evaluación.
20. Toda vez que el trabajo se encuentre aprobado para su publicación pero no respete las normas editoriales, será devuelto para que el autor realice las modificaciones respectivas.

21. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, aquélla de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*.
22. El autor libera expresamente de cualquier responsabilidad ulterior al Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario por cualquier infracción legal, reglamentaria o contractual que eventualmente cometa o hubiere cometido en relación a la obra, obligándose a repararle todo perjuicio que resultare de la infracción de éstos u otros derechos.
23. Los autores/as que publiquen en los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* aceptan las siguientes condiciones: los autores/as conservan los derechos de autor y ceden a los *Cuadernos* el derecho de la primera publicación, con el trabajo registrado bajo la Licencia **Creative Commons Atribución-Compartir Igual**, que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que mencionen la autoría del trabajo y a la primera publicación en esta revista (se permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original).
24. Los autores/as pueden realizar otros acuerdos contractuales independientes y adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del artículo publicado (p. ej., incluirlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro) siempre que indiquen claramente que el trabajo se publicó por primera vez en los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*.

Magister

en Integración y Cooperación Internacional

UNR



CERIR
Centro de Estudios en
Relaciones Internacionales de Rosario

Universidad Nacional de Rosario



CEI
Centro de Estudios
Interdisciplinarios

**Aprobado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Res. 902/1996)
Categoría "B" – CONEAU (Res. 266/2011)**

Inscripción:
mayo a julio años pares

Inicio año lectivo:
agosto años pares

Duración:
2 años

Informes:
Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario (CERIR)
Sede de Gobierno UNR
Maipú 1065, 3º piso, of. 301
Horario de atención:
Lunes a sábado de 9:00 a 12:00 hs.
Telefax: 0054 - 341 - 4201231
E-mail: mici@unr.edu.ar

Consultar por becas parciales

www.cerir.com.ar

Impreso en:
Roma Librería & Impresiones
San Juan 2402
Rosario (Santa Fe), diciembre 2019