

**UNIVERSIDAD DE CONGRESO**

FACULTAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**TRABAJOS FINALES  
DE CARRERA**

LIC. EN RELACIONES INTERNACIONALES

María Florencia Lauría Sanz

Ana Carolina Lucero Castillo

José Ignacio Teruel Galletti



**EdiUC**

Ediciones Universidad de Congreso

Universidad de Congreso

Trabajos finales de carrera / María Florencia Lauría Sanz ; Ana Carolina Lucero Castillo ; José Ignacio Teruel Galletti. - 1a ed - Mendoza : Ediciones Universidad de Congreso - EdiUC, 2022.

368 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-47921-3-6

1. Política Internacional. I. Lucero Castillo, Ana Carolina II. Teruel Galletti, José Ignacio III. Título

CDD 327

Director editorial: Dr. Gustavo Made

Coordinación editorial: Ed. Lucía Gabrielli

Primera edición: 2022

© María Florencia Lauría Sanz, 2022

© Ana Carolina Lucero Castillo, 2022

© José Ignacio Teruel Galletti, 2022

© Ediciones Universidad de Congreso, 2022

Colón 90. Ciudad de Mendoza. CP 5500

Tel. 0054 261 4230630

ediuc@ucongreso.edu.ar

www.ucongreso.edu.ar

Hecho el depósito que prevé la Ley 11.723

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio, ya sea digital, eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia sin permiso del editor.



**AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE CONGRESO**

**Rector**

Mg. Ing. Rubén Darío Bresso

**Vicerrector Académico**

Mg. Cdor. Emilio Berruti

**Vicerrectora de Administración y Finanzas**

Cdra. Irene Casati

**Vicerrectora de Planeamiento**

Arq. Karen Noval

**Secretaria General**

Lic. Norma García

**Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración**

Decano Cdor. Emilio Berruti

**Facultad de Ambiente, Arquitectura y Urbanismo**

Arq. Karen Noval

**Facultad de Estudios Internacionales**

Decano Mg. Lic. Ernesto Lucio Sbriglio

**Facultad de Ciencias Jurídicas**

Decano Dr. Alberto Rez Masud

**Facultad de Ciencias de la Salud**

Decano Dr. Roberto Furnari

**Facultad de Humanidades**

Decano Dr. Gustavo Made



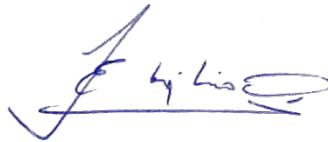
## PRESENTACIÓN

La curiosidad del ser humano sigue siendo el motor del conocimiento y lo que lo impulsa a investigar. El estudio e interpretación de las Relaciones Internacionales, como la buena ciencia social, exigen que el individuo sea capaz de analizar los sucesos internacionales con la mente abierta y la vista aguda.

Desde la Facultad de Estudios Internacionales buscamos fomentar en nuestros futuros egresados el espíritu crítico y el análisis multidisciplinario de la actualidad mundial. La publicación de los Trabajos Finales que se presentan en este libro son claro ejemplo de esto y de nuestro anhelo por exteriorizar las actividades académicas de nuestra Facultad.

En este libro se encuentran tres de los trabajos más destacados de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, que fueron realizados según los diferentes temas abordados por nuestros alumnos como síntesis de los procesos de aprendizaje desarrollados a lo largo de su carrera y el acompañamiento constante de los/as directores/as disciplinar y metodológico/a.

Es nuestro anhelo que estas investigaciones sirvan de incentivo a nuestros egresados, presentes y futuros, para seguir cuestionando, analizando e investigando en pos de construir un mundo más equitativo y justo.



ERNESTO L. SBRIGLIO  
Decano  
Fac. Estudios Internacionales  
UNIVERSIDAD DE CONGRESO



**María Florencia Lauría Sanz**

**LAS RELACIONES COMERCIALES  
ENTRE ARGENTINA E INDIA**

[9]

**Ana Carolina Lucero Castillo**

**POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA  
SOBRE LA CUENCA DEL PLATA  
Y EL ACUÍFERO GUARANÍ**

[101]

**José Ignacio Teruel Galletti**

**REFORMISMO SAUDÍ:  
¿NUEVAS BASES ESTRUCTURALES?**

[273]



**María Florencia Lauría Sanz**

**LAS RELACIONES COMERCIALES  
ENTRE ARGENTINA E INDIA**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b>	<b>14</b>
El comercio internacional	14
Las relaciones internacionales	18
La interculturalidad	21
<b>CAPÍTULO II: ARGENTINA E INDIA EN CLAVE ECONÓMICA</b>	<b>25</b>
Crecimiento económico de India	25
Datos comerciales de India con el mundo	31
Desarrollo económico de Argentina	34
Situación económica en el período 2003-2016	42
Datos comerciales de Argentina con el mundo	46
Comparación de mercados	50
<b>CAPÍTULO III: VINCULACIÓN ARGENTINA - INDIA</b>	<b>52</b>
Acuerdos vigentes y datos del comercio bilateral	52
<b>CAPÍTULO IV: EL ACEITE DE SOJA Y EL VINO EN EL INTERCAMBIO BILATERAL</b>	<b>67</b>
Productos del complejo sojero	67
Situación arancelaria	72
Productos vitivinícolas	77
Mercado del vino	79
Situación arancelaria en Argentina	80
Mercado del vino en India	83
<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>87</b>
<b>FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>90</b>

## **RESUMEN**

Argentina e India son economías complementarias, pero el desarrollo de sus relaciones comerciales no fue correlativo con el crecimiento económico vivenciado por ambos países en el período 2003-2016. Si bien la tendencia fue ascendente en el intercambio, se debió a un aumento en el valor total comerciado a causa de la variación de precios internacionales y no así por una modificación en los volúmenes intercambiados. Principalmente fue la falta de diversificación de los productos el mayor impedimento ya que generó una excesiva dependencia de las medidas internas de los demás países. Así, el hecho de que el gobierno indio haya buscado incentivar la producción local de productos potenciales argentinos, sumado a los elevados costos logísticos, afectó el desarrollo de las relaciones comerciales debido a que la cercanía de países competidores con Argentina generó que estos productos hayan sido encontrados en mercados más cercanos.

**Palabras claves:** Argentina, India, crecimiento económico, exportación, importación.

## **ABSTRACT**

Argentina and India are economically complementary but the development of their commercial relations was not correlative with their economic growth in the period 2003-2016. The increased commercial exchange was for an increase in total value traded due to international price variety and not for the variation in the amounts exchanged. The lack of diversification in selling products was the main difficulty because it caused an extremely dependence by the internal measures of the other countries. Thus, the fact that the Indian government has sought to encourage the local production of potential Argentine products added to the elevated logistics costs, it affected the development of commercial relations because the proximity of many competitor countries generated that the products were found in nearest markets.

**Keywords:** Argentina, India, economic growth, export, import.

## INTRODUCCIÓN

El tema de la presente investigación tiene como objeto analizar las relaciones comerciales entre Argentina e India, trabajando con factores económicos y políticas culturales, entre los años 2003 y 2016. Elegimos esta temática puesto que los factores mencionados poseen una gran relevancia para el desarrollo del intercambio comercial, exigiendo tener un enfoque íntegro y multicausal a la hora de relacionarse comercialmente.

Si Argentina e India presentaron altas tasas de crecimiento económico en el período analizado, inicialmente nos cuestionamos el motivo por el cual este aumento no se vio reflejado en un incremento comercial entre los países. Frente a esta situación, la investigación busca revelar cuáles son los aspectos más importantes que incapacitan el desarrollo comercial entre ambos países y qué sucede con ciertos productos argentinos en el mercado indio.

A los fines de encontrar una respuesta a un tema tan complejo y multicausal, se planteó el objetivo general de estudiar las relaciones comerciales entre Argentina e India. Para que sea posible, se persiguen objetivos específicos, como el reconocer el volumen comercial intercambiado en el período 2003-2016, seguido de la especificación y observación del comportamiento de dos productos: los del complejo sojero, que representan la mayor proporción dentro del intercambio bilateral, y los productos vitivinícolas, que se presentan como un producto potencial para ser comercializado. A su vez, se analizan acuerdos comerciales o de cooperación económica desarrollados entre ambos países, determinando aquellas barreras que impiden mejorar el comercio entre sí.

En cuanto a la hipótesis, creemos que la poca diversificación de productos argentinos exportables es lo que ha influido en la imposibilidad de mejorar el intercambio comercial con India.

Sobre los antecedentes de esta investigación, la relevancia de las relaciones comerciales entre India y Argentina ha sido abordada por especialistas de la CEPAL<sup>1</sup>; sin embargo, las referencias al impacto de factores culturales y económicos en su respectivo comercio es secundaria y en algunos casos inexistente. Cabe mencionar la obra de Alberto Rodríguez<sup>2</sup>, quien menciona aspectos importantes sobre la influencia de la cultura en los negocios internacionales.

En cuanto a la metodología utilizada, nuestra investigación es básica y será abordada desde los enfoques cualitativos y cuantitativos. En relación con el método, por las características del tema, se ha de recurrir al método hipotético-deductivo. Respecto a las técnicas a utilizar, entre las cualitativas se encuentra el análisis documental y entre las cuantitativas, la estadística descriptiva.

Finalmente, este trabajo ha sido organizado en cinco capítulos. El primero de ellos esboza los conceptos clave del tema y desarrolla el marco teórico de la investigación. El segundo brinda información sobre la situación económica de ambos países y sus aspectos más relevantes para así poder comprender su situación económica actual. El capítulo tercero especifica aquellos acuerdos firmados entre Argentina e India, para luego analizar económicamente el intercambio bilateral. En el capítulo cuarto se expone el caso de productos provenientes del complejo sojero y vitivinícola. A partir del análisis de la información y de datos presentados en los anteriores capítulos, se presentan las conclusiones finales de este trabajo.

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Argentina-India: un desafío y una oportunidad para la vinculación económica y comercial* (Buenos Aires: Estilos gráfico, 2005).

2 Alberto Rodríguez. «Impacto de la cultura en los negocios internacionales, un énfasis en los negocios con México» (*R. Daena* v.2 n.2 2007).

Disponible en <http://www.daena-journal.org/> (consultado el 26 de julio de 2018).

## CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

A lo largo de la historia, las disciplinas académicas sociales han encontrado múltiples formas de explicar el comportamiento humano en sociedad, ya sea en términos económicos, sociales, políticos o culturales. La configuración de un escenario internacional cada vez más complejo ha agudizado la amplitud de teorías y conceptos que se manejan en este ámbito, por lo que resulta imprescindible determinar y explicar aquellos que serán utilizados en el desarrollo de este trabajo.

### El comercio internacional

Es oportuno aclarar la distinción entre los términos *comercio exterior* y *comercio internacional* ya que aparentemente son similares, pero no es así. Si bien ambos aluden al comercio que se realiza entre dos entes económicos más allá de sus fronteras nacionales, Jorge Witker Velázquez aclara:

El término *comercio exterior* hace referencia al intercambio comercial de un país con relación a los demás, siendo un importante sector de su actividad económica. Debe responder a los intereses nacionales del Estado, que, en manos de sus gobiernos, modulan su inserción con los principios del comercio multilateral o internacional<sup>3</sup>.

En cambio, el mismo autor lo diferencia del *comercio internacional*:

3 Jorge Witker Velázquez. *Derecho del comercio exterior* (pág. 3) (México: UNAM, 2011). Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2951/4.pdf> (consultado el 1 de agosto de 2018).

Concepto más amplio, pues abarca el flujo de relaciones comerciales internacionales, sin hacer referencia a un país en específico. Es decir, es el conjunto de movimientos comerciales y financieros, y en general todas aquellas operaciones cualquiera sea su naturaleza, que se realicen entre naciones, siendo un fenómeno universal en el que participen las diversas comunidades humanas<sup>4</sup>.

Para el estudio de la temática abordada en este trabajo, el término *comercio exterior* resulta conveniente, ya que observamos el comportamiento de un país respecto a otro. Sin embargo, las teorías que permiten comprender y enmarcar la dinámica de las relaciones comerciales corresponden al *comercio internacional* como concepto que las engloba en el orden mundial.

Siguiendo con lo anterior, las teorías económicas que tradicionalmente aparecen en dicho ámbito y las cuales sirvieron como ideas fundamentales para la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en 1948, y la posterior creación de la Organización Mundial del Comercio en 1994, son aquellas que aseguran que el librecambio es la vía necesaria para el desarrollo económico de las naciones.

Hablamos de la teoría clásica de las ventajas comparativas de David Ricardo y el posterior modelo de Heckscher-Ohlin perteneciente a la teoría neo-clásica. El postulado Ricardiano presupone que cada nación aplica el principio de especialización productiva en función directa con el costo de producción relativo del producto. Esto significa que aquella mercancía que goza de menor costo relativo en términos del otro país debe ser la producida por este sacrificando la producción de otros productos y generando así una mejor utilización de los re-

4 Ídem.

cursos productivos a escala mundial. De esta forma, los excedentes de exportación serán intercambiados entre sí, por lo que la cantidad total de bienes obtenidos en el mercado global será superior a la cantidad de bienes producidos en autarquía<sup>5</sup>.

Sin embargo, esta teoría no explica el motivo de la existencia de dichos costos relativos diferentes entre los países y es por ello que el modelo de Heckscher-Ohlin busca complementar este aspecto. Encuentra la causa en que los países tienen una dotación relativa diferente de factores de producción, y como consecuencia exportan bienes cuya producción depende de factores localmente abundantes, e importan los bienes que requieren de los factores escasos para su producción. Se sustenta en que los precios de los bienes están determinados por los precios de los insumos y, como consecuencia, los bienes que requieren insumos localmente abundantes para su producción serán más baratos que aquellos que requieren en mayor proporción un factor escaso, que a su vez será relativamente más costoso. De esta forma los países obtendrían ganancias a través de la especialización en la producción y del comercio que se crea con otras economías<sup>6</sup>.

Estas teorías entienden que el principio de especialización lleva a la eficiencia productiva y a una mejora en el crecimiento económico

5 Anahi Rampinini. «El impacto de las Licencias No Automáticas en el sector Muebles y en la Cadena Foresto Industrial de Argentina durante el período 2009 al 2012» (pág. 19) (Maestría en Relaciones Económicas Internacionales, Universidad de Buenos Aires, 2016). Disponible en: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1084\\_RampininiAV.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1084_RampininiAV.pdf) (consultado el 28 de septiembre de 2018).

6 Eliana Rubiano-Matulevich. «El crecimiento de China e India y su relación con el patrón de especialización comercial de Estados Unidos, la Unión Europea y Colombia» (Colombia: *R. De La Maestría En Derecho Económico* v.6 n.6, 2013). Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:i63ileZrnz4J:revistas.javeriana.edu.co/index.php/revmaescom/article/view/7169+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ar> (consultado el 4 de septiembre de 2018).

de cada país sin importar en qué tipos de bienes se especializa cada nación. No obstante, como menciona Schteingart: «La experiencia histórica demuestra que los países que se han especializado productivamente en bienes con poco valor agregado y con bajo contenido tecnológico han obtenido pobres resultados»<sup>7</sup>.

En este mismo contexto, Raúl Prebisch afirma:

El intercambio entre productos primarios y manufacturados lleva a una pérdida de los términos de intercambio, pues los precios de los productos agrícolas y las materias primas tienden secularmente a bajar, mientras que los precios de los productos manufacturados tienden a estabilizarse o inclusive subir<sup>8</sup>.

Con la formulación de la *teoría de la dependencia*, Prebisch determina que aquellos países que se encontraban en esta situación carecían de una auténtica autonomía ya que su evolución y desarrollo económico dependían de factores externos y de manera más precisa de los acontecimientos y políticas de los países desarrollados. Por lo tanto, la protección comercial, que en líneas generales enfatizaba la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la planificación, el intervencionismo del Estado y la integración regional, debía ser un instrumento eficaz y necesario para concebir el desarrollo.

7 D. Schteingart, citado en A. Rampinini. «El impacto de las Licencias No Automáticas en el sector Muebles y en la Cadena Foresto Industrial de Argentina durante el período 2009 al 2012» (pág. 19) (Maestría en Relaciones Económicas Internacionales, Universidad de Buenos Aires, 2016). Disponible en: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1084\\_RampininiAV.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1084_RampininiAV.pdf) (consultado el 28 de septiembre de 2018).

8 Esteban Pérez Caldentey y otros. *Raúl Prebisch (1901-1986). Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico* (pág. 6) (Comisión Económica para América Latina, 2012).

En esta investigación son útiles los postulados tanto de la *teoría de la especialización productiva* del modelo de Heckscher-Ohlin como también los formulados a partir de *teoría de la dependencia*. Esto se debe a que los países que analizamos no solo se encuentran insertos en la lógica del intercambio mediante la especialización productiva, sino que Argentina, ante la situación desfavorable de los términos de intercambio, presenta una fuerte dependencia de factores externos como menciona Raúl Prebisch.

## Las relaciones internacionales

Los estudios internacionales han resultado ser de las disciplinas más jóvenes dentro de las ciencias sociales, sufriendo una dilatada indefinición en cuanto a su campo de estudio. Sin embargo, Carlos Angarita-Calle puede definirlos como:

Vasto y complejo campo de estudio de las diferentes facetas de no solo relaciones políticas, diplomáticas o militares, sino también las económicas, comerciales, culturales, geopolíticas, entre otras, y no solamente a cargo o en cabeza del Estado nacional o de los gobiernos o parlamentos, sino también de las corporaciones privadas, las compañías multinacionales, y las entidades multilaterales o supranacionales<sup>9</sup>.

La dificultad de homologar su definición se ha visto acentuada por la multiplicidad de factores que intervienen en el escenario internacional, como es la gran cantidad de actores que participan dentro de dicho ámbito y la interrelación que existe con otras disciplinas, al igual

9 Carlos H. Angarita-Calle. «Las relaciones económicas internacionales: un enfoque teórico» (pág. 294) (Bogotá: R. Javeriana, v.13 n.1, 2008). Disponible en: <http://www.scieo.org.co/pdf/papel/v13n1/v13n1a09.pdf> (consultado el 28 de julio de 2018).

que la presencia de distintos modelos teóricos que han buscado explicar los acontecimientos en la escena mundial y que han influido en lo que se entiende por relaciones internacionales. Por ello, es pertinente mencionar los elementos más relevantes de las principales teorías.

La teoría del Realismo Político o *Realpolitik* surge inicialmente de postulados filosóficos que se centraban en la idea de que los individuos y por ende los Estados eran egocéntricos, teniendo que defender el interés nacional y la autonomía a costa de los demás. Esta situación generó una lucha por mantener el poder, dentro de un sistema internacional anárquico. Predominó como teoría de las relaciones internacionales hasta la Primera Guerra Mundial, pero con su finalización se propuso cambiar este sistema en constante conflicto por otro donde se confiara en que el individuo y los Estados serían capaces de armonizar el sistema internacional mediante la cooperación, la integridad, la paz y la seguridad internacional.

Esta nueva situación dio lugar al desarrollo de la teoría del Idealismo Político. Como menciona Angarita-Calle, el principal exponente de estas ideas fue Woodrow Wilson, presidente de Estados Unidos entre 1913 y 1921. La propuesta wilsoniana se sustentaba en catorce puntos de una agenda que en 1919 se convertiría en los aspectos fundamentales del Tratado de Versalles, documento oficial que establecía la paz y por ende la finalización de la guerra. La mayor repercusión que tuvo esta política idealista fue la creación de una organización política denominada Sociedad de Naciones, que en 1945 resurgiría como Organización de las Naciones Unidas<sup>10</sup>, hito fundamental para el futuro de las relaciones internacionales. Sin embargo, el idealismo estuvo lejos de poder concretarse. Los Estados, y principalmente las grandes potencias, no actuaron acorde a lo establecido en dichos puntos, ya que encontraban mayores beneficios en el mantenimiento de relaciones asimétricas de poder, volviendo a incurrir en una nueva guerra mundial.

10 Ídem, pág. 281.

Como consecuencia de dichas acciones y con la situación de bipolaridad que dejó el fin de la Segunda Guerra Mundial, se volvió a un sistema donde nuevamente el poder y la seguridad eran las premisas fundamentales de las relaciones internacionales. Lo denominaron Realismo Estructural o teoría Neorrealista. Esta teoría, encontraba los pilares en el realismo clásico, pero presentaba ciertos aportes que diferían del original.

Sostenía que era la estructura internacional, esa situación de anarquía, la que obligaba a los individuos y a los Estados a la búsqueda de poder y seguridad, descartando la idea de que la naturaleza humana o el egoísmo individual promovía su consecución. Hertz, Waltz y Gilpin, autores pertenecientes a la corriente neorrealista, aportaron tres cuestiones fundamentales para entender el nuevo escenario global. El primero afirma que el poder deja de ser un fin en sí mismo y pasa a ser el medio para garantizar la seguridad. Esto genera una situación donde la búsqueda de poder para mayor seguridad repercute en la inseguridad de los demás Estados, por lo que son estos los que ahora buscarán poder para garantizar su seguridad y así sucesivamente. Waltz, por su parte, agrega que la seguridad es sinónimo de supervivencia, siendo la autoayuda el rasgo principal del Estado. Por último, el tercer autor, en el contexto de la supremacía estadounidense de inicios de 1990, sostiene que el principio ordenador del sistema internacional es la hegemonía, y no la anarquía. Introduce por primera vez que el desequilibrio se da cuando la potencia, por cuestiones económicas, no puede sostener el poder dominante, siendo aprovechado por otros Estados para imponerse<sup>11</sup>.

Finalmente, presentamos la teoría sobre la cual este trabajo encuentra los elementos necesarios para realizar un análisis del impacto cultural en las relaciones comerciales entre Argentina e India: la teoría de la globalización.

11 Julián Martínez. «Realismo Estructural, Video de YouTube, 5:44» (2016). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=i3AEGwHWj0c> (consultado el 8 de agosto de 2018).

Lo principal de la teoría globalista es el carácter sistémico y multidisciplinar de las relaciones internacionales. Introduce conceptos como la interdependencia, la cooperación y la integración. David Throsby menciona que «la globalización da lugar a la interacción funcional entre diferentes actividades económicas, políticas y culturales, que se generan por un sistema de muchos centros»<sup>12</sup> reconociendo que la unidad de análisis basada estrictamente en el concepto de Estado-nación tiende a perder vigencia, dando paso a la participación de múltiples actores en la escena global. Y agregamos lo que expone Giovanni Reyes:

Los fundamentos de la globalización señalan que la estructura mundial y sus interrelaciones son elementos claves para comprender los cambios que ocurren a nivel social, político, de división de la producción y de las condiciones particulares nacionales y regionales<sup>13</sup>.

Entendemos que la globalización ha obligado a individuos y organizaciones a contar con el conocimiento necesario sobre distintos aspectos relevantes de los demás países para poder competir y establecerse de forma estratégica en el contexto internacional.

## **La interculturalidad**

Para finalizar este capítulo, es pertinente introducir un concepto de gran importancia para este trabajo y que está relacionado estrecha-

12 David Throsby citado en Lourdes Arizpe y Guiomar Alonso. «Cultura, comercio y globalización» (pág. 27) (Buenos Aires: CLACSO, 2001). Disponible en: <http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100914031847/3arizpealonso.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2018).

13 Giovanni E. Reyes. «Teoría de la globalización: bases fundamentales» (pág. 44) (Colombia: R. *Tendencias*, vol. 2 n.1., 2001). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5029712.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2018).

mente con la teoría globalista presentada con anterioridad y con el concepto de cultura, la cual es definida por Gilberto Giménez Montiel como:

Proceso de continua producción, actualización y transformación de modelos simbólicos a través de la práctica individual y colectiva, en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados de saberes, valores, creencias y prácticas, que genera que una cultura particular se contraponga a otras<sup>14</sup>.

Agregamos, la cultura define las finalidades, normas y valores de cada grupo que, a su vez, van a servir como orientador de la organización de la producción y del consumo del grupo.

Teniendo en cuenta las definiciones mencionadas, la UNESCO señala la interculturalidad como:

El enfoque integral que se refiere a la construcción de relaciones equitativas entre personas, comunidades, países y culturas. Donde es necesario un abordaje sistémico del tema a trabajar, mediante perspectivas que incluyan elementos históricos, sociales, culturales, políticos, económicos, educativos, antropológicos, ambientales, entre otros<sup>15</sup>.

14 Gilberto Giménez. *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales* (pág. 39) (México: CONACULTA-ITESO, 2007). Disponible en: <http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2016/09/gilberto-gimc3a9nez-estudios-sobre-la-cultura-y-las-identidades-sociales.pdf> (consultado el 26 de julio de 2018).

15 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. «Educación e Interculturalidad» Informe 2013. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/quito/education/education-and-interculturality/> (consultado el 26 de julio de 2018).

La exposición a culturas distintas se ha dado a lo largo de toda la historia, pero en las últimas décadas se ha incrementado gracias al avance tecnológico en las comunicaciones y en la expansión del comercio internacional, por lo que los encuentros interculturales son una realidad y una urgencia para todo aquel que pretenda hacer negocios en la escena global.

Dayana Maldonado afirma:

Los choques culturales muchas veces impiden que la estrategia de internacionalización de las empresas se desarrolle con éxito, lo cual implica que grandes esfuerzos de tipo financiero, estratégico y logístico se pierdan y amenacen la permanencia de la organización. Por este motivo, situar el factor intercultural como uno de los puntos transversales de la agenda a negociar es imprescindible para que las estrategias de entrada y de operación que las empresas diseñan en pro de su proceso de internacionalización no se vean frustradas ni subutilizadas<sup>16</sup>.

De esta forma, la interculturalidad es un elemento que necesariamente debe tenerse en cuenta a la hora de relacionarse y más cuando lo que se busca es establecer un puente comercial entre dos países muy distintos entre sí como lo es Argentina e India.

Saldar la mayor cantidad de aspectos y conocimientos, teniendo siempre presente las características propias y distintivas de la otra par-

16 Dayana Maldonado Cañón. «La interculturalidad de los negocios internacionales» (Colombia: R. *Universidad y Empresa* v.6 n.12, 2007). Disponible en: [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/bf/bf5df123-190e-4ff8-b3df-d19bc097ebca.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/bf/bf5df123-190e-4ff8-b3df-d19bc097ebca.pdf) (consultado el 13 de agosto de 2018).

te, mejora el desarrollo del intercambio y minimiza los riesgos que pueden presentarse en los negocios internacionales. Además, en un mundo cada vez más globalizado la interculturalidad ha permitido que India, un país arraigado a las tradiciones orientales, tenga mayor contacto con hábitos occidentales, permitiendo así que Argentina tenga la posibilidad de encontrar mayores espacios de acción en este mercado.

## **CAPÍTULO II: ARGENTINA E INDIA EN CLAVE ECONÓMICA**

Conocer la historia de un país permite no solo comprender el pasado sino también la forma en que se ha configurado el presente. Es por ello que resulta imprescindible para este trabajo mencionar aquellos acontecimientos económicos y políticos que determinaron el rumbo de Argentina e India, y que sin duda nos permiten entender los datos comerciales de ambos como así la comparación de sus mercados en el período 2003-2016.

### **Crecimiento económico de India**

A partir de la Independencia en 1947, el gobierno de Jawaharlal Nehru decidió aplicar un modelo económico socialista inspirado en la Unión Soviética, con una economía centralmente planificada y autosuficiente<sup>17</sup>. Este modelo permitió que India presentara un crecimiento promedio de la economía, que oscilaba entre un 3,2 % y un 3,9 %, hasta la década de 1970. Sin embargo, como menciona el economista indio Rajiv Kumar se creía que la economía de India estaba estructuralmente ligada a la llamada «tasa hindú» de crecimiento económico; una tasa media de alrededor del 3,5 % que reflejaba la incapacidad de la economía de trazar una curva de mayor crecimiento, similar a la que habían conseguido otros países asiáticos en vías de desarrollo<sup>18</sup>.

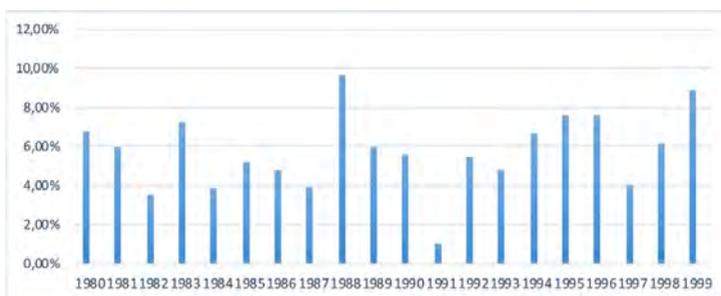
A partir de los años ochenta, la trayectoria de crecimiento de India comenzó un recorrido ascendente, superando esa «tasa hindú» de crecimiento. La tasa promedio en esta década fue de 5,65 %, casi dos

17 Manuel Sánchez González. «El progreso económico de India» (*R. El financiero*, 2018). Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/manuel-sanchez-gonzalez/el-progreso-economico-de-india> (consultado el 1 de septiembre de 2018).

18 Rajiv Kumar. «India como potencia económica mundial: Desafíos para el futuro» (2007). Disponible en: [http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2006/025Rajiv\\_Kumar.pdf](http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2006/025Rajiv_Kumar.pdf) (consultado el 30 de agosto de 2018).

puntos porcentuales más alta que los resultados obtenidos con anterioridad, pero estuvo lejos de poder sostenerse en el tiempo, ya que estuvo acompañada por la agudización de desequilibrios estructurales que desencadenaron la crisis económica de comienzos de los años noventa.

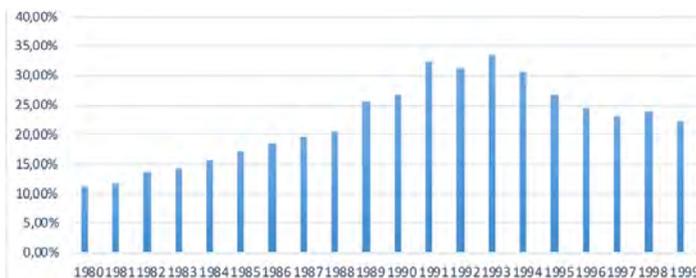
### Crecimiento económico de India. Período 1980-1999



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de *The Global Economy*.  
 Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/India/Economic\\_growth/](https://es.theglobaleconomy.com/India/Economic_growth/)

El gobierno de turno buscó impulsar el crecimiento mediante la inversión pública. Esta, inicialmente, se financió con el ahorro interno, pero la insuficiencia de esa fuente de financiamiento condujo posteriormente al escalamiento de la deuda externa así como de su obligaciones de servicio, lo que produjo un deterioro de los indicadores fiscales generando un círculo vicioso entre deuda y déficit fiscal, produciendo indefectiblemente una creciente inestabilidad política. Nadie se sorprendió cuando en 1991 la economía se precipitó hacia una profunda crisis.

## Deuda externa de India expresada en % PBI. Período 1980-1999



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de *The Global Economy*.  
 Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/India/External\\_debt/](https://es.theglobaleconomy.com/India/External_debt/)

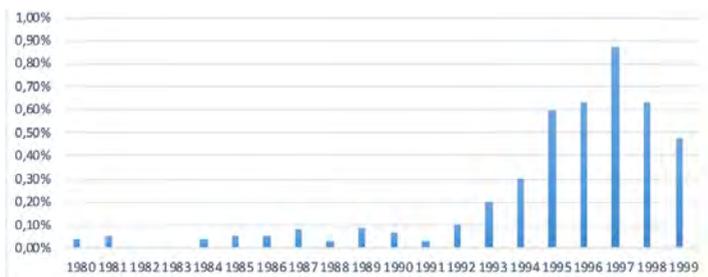
El Primer Ministro, Narasimha Rao, reconoció que había llegado el momento de reformar las políticas económicas de India, incluyendo un amplio proceso de privatizaciones, mayor apertura comercial y desregulación económica, medidas que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promovieron como *medidas propugnadas por el Consenso de Washington*.

Es así como el gobierno revisó su política de Inversión Extranjera Directa (IED), entendida como la colocación de capital por parte de una persona natural o de una persona jurídica (instituciones y empresas públicas, empresas privadas, etc.) en un país extranjero. En el país de destino, esta entrada de capitales puede realizarse mediante la creación de nuevas plantas productivas o la participación en empresas ya establecidas<sup>19</sup>. Según el paradigma capitalista, la IED es uno de los motores del desarrollo, especialmente para las economías receptoras, ya que pasa a convertirse en una de las principales fuentes de fi-

19 Ane Garay. «Inversión Extranjera Directa» (Observatorio de Multinacionales de América Latina, 2012). Disponible en: <http://omal.info/spip.php?article4822> (consultado el 31 de agosto de 2018).

nanciación de los países empobrecidos, y por lo tanto permite que el país limite su dependencia de los ingresos de fondos provenientes de la deuda externa. Con este objetivo, se autorizó la participación de la inversión extranjera en casi todos los sectores industriales y de servicios.

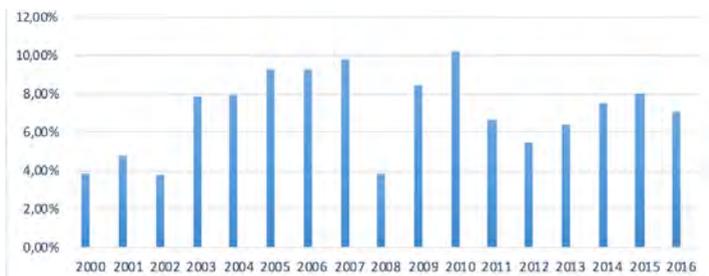
### IED de India en % PBI. Período 1980-1999



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de *The Global Economy*.  
 Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/India/Foreign\\_Direct\\_Investment/](https://es.theglobaleconomy.com/India/Foreign_Direct_Investment/)

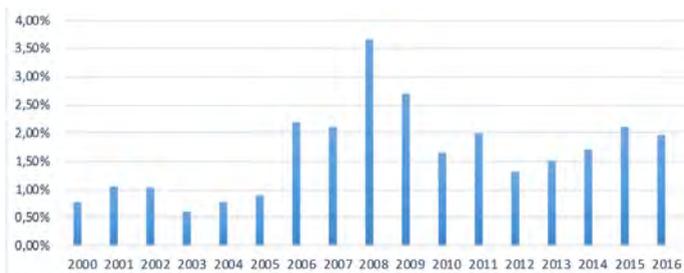
Sin duda, estas reformas no solo reflejaron buenos resultados en la década de 1990, sino que se sostuvieron en el inicio del siglo **xxi**. Como podemos observar, la economía de India comenzó a crecer manteniendo una tasa media de crecimiento del PBI del 7,4 %, la deuda externa se estabilizó en un 20 %, la IED mantuvo una tendencia ascendente y el nivel de reservas en divisas, que es el mejor indicador de la fortaleza del sector exterior del país, creció desde US\$ 5.64 billones en 1990-91 a US\$ 361.69 billones en 2016, permitiendo que, en la actualidad, India sea el cuarto país con mayores reservas en el mundo.

### Crecimiento económico de India. Período 2000-2016



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de *The Global Economy*.  
 Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/India/Economic\\_growth/](https://es.theglobaleconomy.com/India/Economic_growth/)

### IED de India expresada en % PBI. Período 2000-2016



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de *The Global Economy*.  
 Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/India/Foreign\\_Direct\\_Investment/](https://es.theglobaleconomy.com/India/Foreign_Direct_Investment/)

Como consecuencia de las reformas económicas, la estructura productiva de India también notó grandes cambios. Las transformaciones en el sistema productivo han conducido a que, en 2016, el sector de servicios genere el 53,8 % del PBI, la industria el 28,85 % y la agricultura el 17,35 %.

## Estructura productiva de India

A pesar de que el área de servicios genere casi el 54 % del PBI y sea el sector con mayor crecimiento en los últimos años, solo emplea al 27 % de la población ocupada. India se ha ubicado en el segundo lugar como destino más favorecido de la IED en este sector ya que la mano de obra es cualificada y relativamente barata; dispone de la clase media más poderosa del mundo; es líder en formación de ingenieros y técnicos informáticos; se especializa en sectores de tecnología de punta y tiene experiencia en campos como la energía nuclear, aviones y helicópteros de combate, satélites, software y oceanografía. Sin duda tiene un potencial que puede llevar al país a ser uno de los motores de la economía mundial en el siglo **xxi**, pero solo podrá sacar provecho de esa ventaja si crea suficientes puestos de trabajo para aquellas personas que constantemente ingresan en la fuerza laboral, de lo contrario los elevados niveles de desempleo afectarán dicho desarrollo<sup>20</sup>.

Lo anterior se ve reflejado en que, si bien este proceso de crecimiento ha venido acompañado de reducciones en los niveles de desempleo, el 25 % de la población vive por debajo del índice de la pobreza extrema, lo que se traduce en que 320 millones de personas no tienen acceso a los servicios más básicos, por lo que las desigualdades sociales y regionales siguen aumentando. Las tasas de analfabetismo y escolarización colocan a India en el más bajo nivel de las clasificaciones en términos de desarrollo humano, sumado al gran déficit de infraestructuras en materia de transporte, abastecimiento energético y redes de distribución de agua; datos importantes teniendo en cuenta que India presenta, a pesar de que su superficie es solo 16 % mayor en comparación con Argentina, 1.281.935.911<sup>21</sup> habitantes, casi 30 veces más que la población argentina.

20 Aurélie Leroy. «Las paradojas de India moderna» (Bélgica, R. *Centre Tricontinental*, 2012) Disponible en: <https://www.cetri.be/Las-paradojas-de-la-India-moderna?lang=fr> (consultado el 1 de septiembre de 2018).

21 Datos ofrecidos por Central Intelligent Agency (CIA), 2017. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/in.html> (consultado el 6 de junio de 2018).

Respecto del sector agrícola, los sucesivos gobiernos han obviado y minimizado las crisis que enfrentaba. El hecho de que gran parte de su población viva en condiciones de miseria genera la migración de trabajadores rurales a la industria o los servicios y sumado a los efectos medioambientales y sociales de la «revolución verde» (caída del rendimiento y contaminación de los suelos, disminución del manto freático y pérdida de la biodiversidad, aumento de los costes de producción, etc.) provoca el agotamiento de la producción agrícola y su distanciamiento frente al continuo crecimiento demográfico. La agricultura es sin dudas el pariente pobre del desarrollo indio, pero no se puede evadir ya que es este sector el que emplea al 60 % de la población activa. Como dice Aurélie Leroy:

El nuevo camino viene acompañado de una desigualdad abismal: entre ricos y pobres, entre los estados, entre la ciudad y el campo. Este fuerte crecimiento de las desigualdades sociales y geográficas se acentúa mucho más por la fragmentación histórica de la sociedad en castas y comunidades religiosas. El desarrollo asimétrico de India ha generado un clima social tenso que pone en peligro tanto la estabilidad política del país, como sus ambiciones democráticas<sup>22</sup>.

## **Datos comerciales de India con el mundo**

A partir de las reformas de la década de 1990, India se ha ido abriendo de manera progresiva a los intercambios internacionales. Sin embargo, su comercio ha sido estructuralmente deficitario, es decir, que importó más de lo que exportó. La explicación de esta tendencia deficitaria en India se basa en la evidencia empírica de que las importaciones muestran una relación procíclica respecto al PBI, mientras que con las

22 Aurélie Leroy, ob. cit.

exportaciones esto no ocurre, o lo hace en menor medida. Las importaciones se mueven en la misma dirección que el ciclo económico, de este modo, si nos encontramos en una etapa de crecimiento las importaciones aumentarán, pero si nos hallamos en una etapa de recesión las importaciones disminuirán. Cuando la economía india evolucionó de forma positiva con un aumento considerable de la producción, necesariamente se debió incorporar más bienes al proceso productivo, lo que implicó un aumento considerable de las importaciones.

### **Principales sectores exportados e importados**

En este contexto, es oportuno mencionar las consecuencias que tuvo la crisis financiera mundial de 2008-2009. Si bien India orientó con las reformas mayores procesos de liberalización y privatizaciones, el sector financiero siguió estando regulado y sobreprotegido ya que continuó girando en torno a las entidades financieras públicas y tanto los bancos privados como los movimientos de capitales permanecieron muy controlados. Esta situación permitió que la economía india no se viera tan afectada por la crisis financiera internacional, por lo que sus bancos se mantuvieron relativamente sanos, con suficiente liquidez y una deuda externa aún manejable.

Si bien su economía no fue arrastrada a la recesión como la mayoría de los grandes países, sí sufrió una ralentización en sus ritmos de crecimiento económico. Podemos observar que el crecimiento económico cayó del 9,8 % en 2007 a 3,89 % en el año 2008, y la principal causa es que el mercado accionario indio perdió cerca de un 60 % de su valor, generando una huida de los capitales extranjeros que estaban invertidos en el país asiático. Esto desencadenó un desplome de la bolsa de valores y, en consecuencia, una devaluación brusca de la rupia frente al dólar estadounidense y de las demás monedas sobre las cuales se comercia. Aunque esta devaluación, en teoría beneficiaría las exportaciones de India, el deterioro de las economías de los principales destinos de las exportaciones dio lugar a la falta de demanda y, por ende, a una caída en el volumen.

## **Exportaciones e importaciones de India expresada US\$ billones. Período 2003-2016**

Desde la perspectiva del sector externo, India se vio menos afectada que otras economías emergentes ya que las exportaciones representaban solo el 22 % del PBI en el país, muy por debajo de economías como China en donde esta cifra llegó al 37 %<sup>23</sup>.

Es oportuno mencionar en este apartado que India exporta 394 productos con ventaja comparativa revelada (VCR), es decir que tiene grandes aptitudes para competir en el ámbito internacional.

### **Principales productos exportados**

La exportación de servicios merece especial atención, ya que, como se mencionó con anterioridad, los servicios representan el 45,8 % del total de las exportaciones de este país, convirtiéndose en uno de los 10 países con mayores exportaciones de servicios a nivel global y el primero en la industria de *software*<sup>24</sup>. De hecho, el auge que ha tenido lo ha llevado a que 42 de las 52 empresas de software certificadas con el nivel superior en calidad se encuentren en el país.

23 Francisco Garcés. «India: el panorama político y económico tras los ataques terroristas en Mumbai» (pág. 4) (Chile: Centro de Investigación Libertad y Desarrollo, 2009). Disponible en: [https://lyd.org/lyd/biblio/EII-468 India%20El%20Panorama%20politico%20y%20economico%20tras%20los%20ataques%20terroristas%20en%20Mumbai-03-02-2009.pdf](https://lyd.org/lyd/biblio/EII-468%20El%20Panorama%20politico%20y%20economico%20tras%20los%20ataques%20terroristas%20en%20Mumbai-03-02-2009.pdf) (consultado el 2 de septiembre de 2018).

24 Diana Trejo Gutiérrez. «El desarrollo de India y su ventaja competitiva en el área de ingeniería mecánica y la oferta de sus servicios a nivel mundial» (pág. 25) (Maestría en Administración, México, 2013). Disponible en: <http://ri.uaq.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/339/RI000225.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 4 de septiembre de 2018).

## **Principales productos importados**

Para fines del período analizado, en 2016, India exportó US\$ 434.120 millones destinados principalmente a Estados Unidos, Emiratos Árabes Unidos, Hong Kong, China y Reino Unido, mientras que las importaciones fueron de US\$ 565.590 millones, provenientes sobre todo de China, Estados Unidos, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Suiza<sup>25</sup>. A grandes rasgos, observamos que los mayores clientes de India se caracterizan por ser o bien países más desarrollados y con una renta per cápita muy superior a India o bien países cercanos geográficamente.

## **Desarrollo económico de Argentina**

Explicar la economía argentina resulta un poco más difícil debido a los constantes cambios que presentan los indicadores macroeconómicos. Para empezar, es importante conocer los acontecimientos económicos y políticos a los que Argentina se debió enfrentar desde sus comienzos que fueron los factores que marcaron el camino de la situación del período analizado en este trabajo.

En palabras de Mario Rapoport:

Argentina se incorpora definitivamente al mercado mundial en 1880 cuando el esquema de división internacional del trabajo basado en los principios del libre comercio ya presentaba transformaciones importantes. El reinado del libre comercio se vio afectado con la gran crisis económica que sacudió a Europa entre 1873 y 1896, la cual se caracterizó por la caída de los precios, principalmente de los

25 Datos *The Global Economy*. Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/India/exports\\_dollars/](https://es.theglobaleconomy.com/India/exports_dollars/) (consultado el 2 de septiembre de 2018).

productos primarios, en los principales mercados mundiales y por lo tanto en sus términos de intercambio<sup>26</sup>.

A partir de la recuperación de la situación mencionada con anterioridad, los países periféricos comenzaron a experimentar lo que se conoció como el «boom económico» gracias a que el crecimiento de la producción agropecuaria interna de los países periféricos estuvo acompañado de altos precios en el mercado mundial, apreciando un rápido aumento de sus riquezas. En este contexto Argentina intercambiaba materia prima y alimentos por productos manufacturados producidos por Inglaterra, lo que generaba que sus ciclos económicos se subordinaran exclusivamente a la del país hegemónico. Podemos aquí observar un paralelismo entre lo que ocurría entre Argentina e India para estas fechas ya que, a pesar de que Argentina era un país independiente, se veía en la misma situación que experimentaba India en su situación de colonia inglesa. El plan de los británicos era el mismo, consistía en convertir a India en una economía subordinada a los intereses propios, traduciéndose en movilización de tierra, mano de obra y capital indio para impulsar junto con el capital británico las exportaciones de productos para los que India disfrutara de ventaja comparativa<sup>27</sup>.

La finalización de la Primera Guerra Mundial y la considerable destrucción que esta había generado en el aparato productivo y en el transporte europeo dio un nuevo impulso al proceso de acumulación. Siguiendo con Rapoport:

26 Mario Rapoport. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-200)* (pág. 2) (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000).

27 Fernando Collantes. «India: colonialismo, pobreza y estrategias de desarrollo» (pag. 10). Disponible en: <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/Collantes%20Fernando.pdf>

Al mismo tiempo generó un enorme drenaje de recursos lo que permitió el desplazamiento el poder económico a favor de los países que tenían una industrialización relativamente nueva y con mayor capacidad de producción agrícola y con materias primas, potenciando la participación norteamericana en el comercio internacional al tiempo que declinaba la inglesa<sup>28</sup>.

Durante los años posteriores a la guerra se implementó un esquema de comercio triangular (anglo-argentino-norteamericano). Esta relación fue distintiva de los demás países de la región, ya que el esquema se presentaba como un excedente de exportaciones con Inglaterra y uno de importaciones con EEUU. La situación para Argentina se tradujo en un saldo de servicios con Inglaterra fuertemente negativo como consecuencia de las remesas de utilidades e intereses de las empresas británicas en el país. Además, significó supeditar la estructura productiva y en particular la industrial a las manufacturas y bienes del capital norteamericano<sup>29</sup>.

Sin embargo, la crisis de 1929-1930 generó una caída de la producción industrial que causó una contracción de los mercados internacionales y por ende una disminución de la demanda de materias primas, cuyos precios bajaron. A su vez los países industriales protegieron sus mercados y fueron estas políticas generalizadas las que llevaron a la quiebra al sistema multilateral de comercio y pagos, generando una desorganización completa de la red de intercambios mundiales, perjudicando directamente a Argentina con una severa recesión agrícola<sup>30</sup>.

28 Mario Rapoport. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-200)* (pág. 2) (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000).

29 Ídem, pág. 159.

30 Ídem, pág. 206.

Estas condiciones y la aún peor situación una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial generaron el fin de la estructura agroexportadora e impulsaron el desarrollo de un proceso de industrialización conocido como *sustitución de importaciones* (ISI). Los distintos gobiernos emprendieron una estrategia de ISI cuyo objetivo era el autoabastecimiento de alimentos y de productos industriales.

Así la industria argentina pudo afianzar su capacidad para satisfacer el mercado interno en las ramas de la industria liviana, luego las relacionadas con la industria pesada y de maquinaria y, por último, la energética. Pero, pese a este crecimiento, el 95 % de los envíos al exterior seguían siendo exportaciones tradicionales de productos agrícola-ganaderos; como menciona Bernardo Kosacoff:

Con una clara especialización en la producción de bienes de consumo orientada exclusivamente hacia el mercado interno, el desarrollo industrial encontró obstáculos para mantener su dinamismo, a medida que creció su obsolescencia tecnológica, y no tenía posibilidades empresariales y tecnológicas de avanzar hacia procesos productivos más complejos, en un contexto de permanentes restricciones en su balance de pagos<sup>31</sup>.

Siguiendo con el mismo autor:

Por estos motivos, la política económica iniciada con el último golpe militar de 1976 cambió profundamente las orientaciones con las que se desenvol-

31 Bernardo Kosacoff. «La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada» (pág. 6) (Buenos Aires, CEPAL, 1993). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2747-la-industria-argentina-un-proceso-reestructuracion-desarticulada> (consultado el 9 de septiembre de 2018).

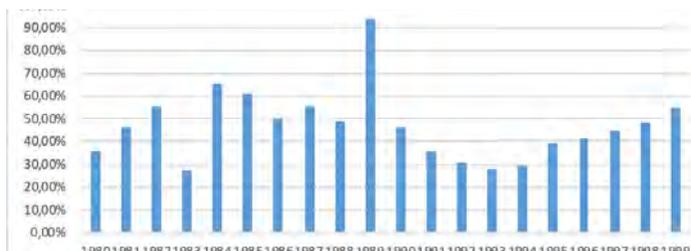
vían hasta ese momento las actividades industriales. Basado en una filosofía de total confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado, establecieron un programa de liberalización y posterior apertura externa, que proponía la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios<sup>32</sup>.

Para mediados de 1980, el endeudamiento masivo había generado condiciones de inestabilidad e incertidumbre del marco macroeconómico. A pesar de ello, varios de los principales elementos instalados se afianzaron en el transcurso del primer gobierno de la recuperación democrática (1983-1989) y sobre todo en la etapa de la política de la Convertibilidad del menemismo (1991-2001).

Entre 1980 y 1990, en total acuerdo con Bernardo Kosacoff, observamos que los principales indicadores económicos presentaron resultados poco alentadores y con un alto costo social en el proceso de ajuste. El país evidenció una recesión económica que llegó al -7,59 % en 1989; el PBI disminuyó un 9,4 %; la inversión presenció niveles bajísimos y la tasa de desocupación se duplicó junto con la agudización de las condiciones de pobreza extrema. Así, la administración de Raúl Alfonsín interrumpió anticipadamente su mandato presidencial con una situación económica marcada por la hiperinflación, disminución del stock de divisas, atrasos en los pagos externos, el incremento en el desequilibrio fiscal, la recesión y el desempleo, el aumento de la deuda interna y la fuga de capitales hacia el exterior.

32 Ídem, pág. 8.

### Deuda externa de Argentina expresada en % PBI. Período 1980-1999



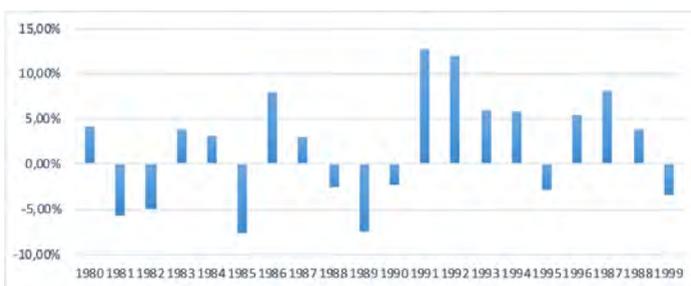
Fuente: elaboración propia con datos obtenido de *The Global Economy*.  
 Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/Argentina/External\\_debt/](https://es.theglobaleconomy.com/Argentina/External_debt/)

Carlos Menem, elegido en 1989 por voto popular, desplegó un amplio abanico de reformas de corte neoliberal. El Ministerio de Economía puso en marcha el plan de Convertibilidad o caja de conversión para 1991. Esto significó una excesiva dependencia financiera ya que el plan anulaba la política cambiaria y monetaria y restringía notablemente los márgenes de acción fiscal. La fuerte dependencia del ingreso de capitales condujo a un aumento exponencial de la deuda externa pública y privada y a una acelerada extranjerización económica, adquiriendo el capital financiero y los inversores externos un rol central en la economía argentina.

Respecto de la apertura económica, se debe mencionar que estas medidas orientaban la apertura del mercado interno a la competencia exterior y no a la promoción de la exportación de la producción nacional. El instrumento principal de esta política fue la reducción de los aranceles de importación y, posteriormente, la sobrevaluación del peso, comprometiendo aún más la actividad productiva, ya afectada por las altas tasas de interés. A consecuencia de la apreciación cambiaria, la apertura y la expansión de la demanda interna, las importaciones aumentaron con rapidez, por lo que se amplió el déficit comercial.

Las medidas de corte neoliberal demostraron ser una herramienta eficaz a la hora de controlar la inflación y regenerar confianza en la moneda nacional<sup>33</sup>. El programa reactivó la economía, el crecimiento económico evidenció uno de los niveles más altos en el período analizado, el PBI aumentó 9 % anual durante 1991 y 1992 y hubo un fuerte flujo de capitales extranjeros que crearon un importante respaldo en divisas para su funcionamiento.

### Crecimiento económico de Argentina. Período 1980-1999



Fuente: elaboración propia con datos obtenido de *The Global Economy*.  
 Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/Argentina/Economic\\_growth/](https://es.theglobaleconomy.com/Argentina/Economic_growth/)

Sin embargo, los efectos positivos de las medidas mencionadas con anterioridad no fueron estables en el tiempo como en el caso de India. Así, en 1998 Argentina ingresó en una recesión y a fines de 2001 la economía se encontraba en una auténtica depresión. La extrema fragilidad de dicho régimen se hizo evidente a partir de una sucesión de crisis «externas» que repercutieron en el país: crisis del tequila (1995), crisis asiática (1997/98) y brasileña (1999).

33 Franco Castiglioni. «Argentina. Política y economía en el menemismo» (Buenos Aires: *R. Nueva sociedad*, n.143, 1996). Disponible en: <http://nuso.org/articulo/argentina-politica-y-economia-en-el-menemismo/> (consultado el 11 de septiembre de 2018).

Además, cuando la económica mostraba leves signos de recuperación, un nuevo gobierno al mando implementó un aumento impositivo, minando la confianza en las finanzas estatales ya que desalentaron el crecimiento en el sector privado que era la fuente de recaudación de impuestos<sup>34</sup>. Los cambios en la política monetaria hicieron disminuir la confianza en el peso y, ante la preocupación de que los préstamos y depósitos en dólares estuvieran en peligro, las tasas de interés crecieron significativamente. Semejantes tasas indicaban que muchos inversores temían un default, ya que lo que se debía pagar para tomar préstamos haría crecer tanto la deuda que excedería la capacidad del gobierno y de la economía argentina para pagarla.

En este contexto, el ministro de Economía anunció el congelamiento de los depósitos seguido de un conjunto de medidas, informalmente conocido como el «Corralito», que restringió la libre disposición de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros. Este congelamiento detuvo bruscamente una gran parte de la actividad del sector privado. La economía se hundió. En 2001, distintas movilizaciones precipitaron la caída del gobierno rompiendo el consenso hegemónico neoliberal.

El período que le siguió no solo estuvo marcado por una gran inestabilidad económica sino también política, ya que, en el lapso de once días, estuvieron a cargo del gobierno cinco presidentes. Se declaró el inevitable default en la deuda del gobierno federal con acreedores del sector privado extranjero y Eduardo Duhalde, en 2002, instituyó la devaluación, convirtió forzosamente a pesos los depósitos en dólares y préstamos y anuló contratos de varios tipos. Las exportaciones cayeron un 4,5 % pese al gigantesco impulso que debió haber dado la depreciación de la moneda, y en gran parte se debió a que los exportadores

34 Mario Damill y otros. «Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina» (pág. 3) (Buenos Aires: CESPA, 2003). Disponible en: <http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/9-2003.pdf> (consultado el 11 de septiembre de 2018).

se encontraron con dificultades para obtener crédito debido al congelamiento de los depósitos y también por el miedo de los acreedores de futuras confiscaciones si volvían a prestar su dinero.

A pesar de ello, para mediados de 2002, la economía comenzó a recuperarse y el gobierno decidió dar fin a la Ley de Convertibilidad que había estado en vigor durante diez años<sup>35</sup>.

## **Situación económica en el período 2003-2016**

Lo que le sigue al período de crisis mencionado con anterioridad es el período analizado en este trabajo, coincidiendo en gran parte con las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Es por ello que es pertinente mencionar algunos aspectos de su política.

En materia económica, el país evidenció dos grandes fases: la primera con altos niveles de crecimiento y significativas mejoras sociales (2003-2007) y la segunda con magros resultados (2008-2015) en el marco de la reaparición del fenómeno conocido como restricción externa, entendida como la imposibilidad de lograr un crecimiento sostenido a causa de la dificultad para obtener divisas<sup>36</sup>.

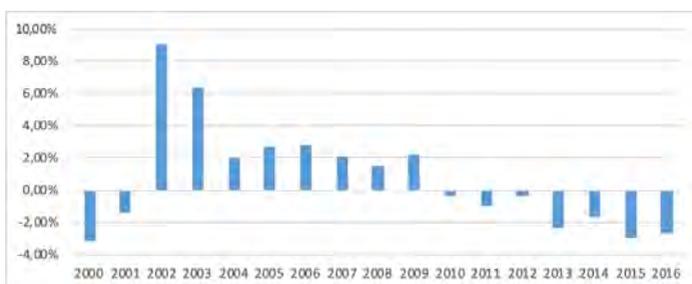
En los primeros años de posconvertibilidad, mejoras en el frente externo asociadas con una evolución favorable de los términos de intercambio, una inicial contracción de las importaciones a causa de la devaluación y recesión, un incremento cuantitativo de las exportacio-

35 Kurt Schuler. «La crisis económica argentina: causas y remedios» (Estados Unidos: Comité Económico Conjunto, 2003) Disponible en: <http://www.vekweb.com/days/crisis.htm> (consultado el 11 de septiembre de 2018).

36 Definición dada por la Cámara Argentina de Comercio y Servicios. Disponible en: [http://www.cac.com.ar/data/documentos/1\\_CAC%20Las%20exportaciones%20argentinas%20-%20Evoluci%C3%B3n%20reciente%20y%20caminos%20para%20su%20expansi%C3%B3n.pdf](http://www.cac.com.ar/data/documentos/1_CAC%20Las%20exportaciones%20argentinas%20-%20Evoluci%C3%B3n%20reciente%20y%20caminos%20para%20su%20expansi%C3%B3n.pdf) (consultado el 12 de septiembre de 2018).

nes y la reestructuración con quita de la deuda pública permitieron que el país lograra un importante superávit en la cuenta corriente del balance de pagos, eliminando así la dependencia del ingreso de capitales para la acumulación de reservas internacionales. Dicho superávit permitió, incluso, cancelar anticipadamente la deuda remanente con el Fondo Monetario Internacional sin afectar significativamente la posición externa del país<sup>37</sup>.

### Cuenta corriente de Argentina expresada en % PBI. Período 2000-2016

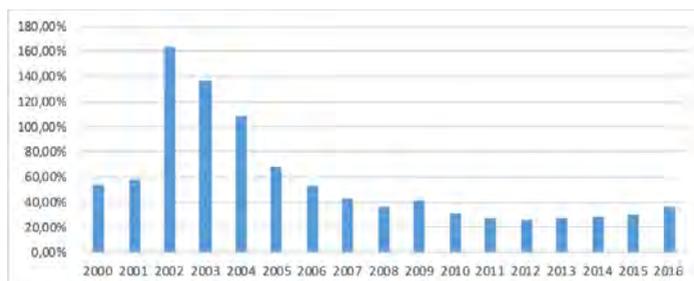


Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de *The Global Economy*.  
Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/Argentina/Current\\_account/](https://es.theglobaleconomy.com/Argentina/Current_account/)

Para 2005, con el canje de la deuda, se manifestaban las intenciones y el objetivo declarado del gobierno de terminar con la sujeción de las respectivas políticas económicas nacionales a las indicaciones del FMI.

37 Andrés G. Wainer. «Economía y política en la Argentina kirchnerista» (págs. 323-351) (*R. Mexicana de Sociología*, v. 80, n.2, 2018). Disponible en: <http://revistamexicana-desociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/57720/51177> (consultado el 11 de septiembre de 2018).

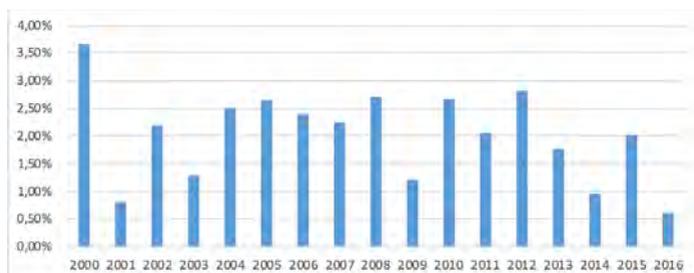
### Deuda externa de Argentina en % PBI. Período 2000-2016



Fuente: elaboración propia con datos obtenido de *The Global Economy*.  
Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/Argentina/External\\_debt/](https://es.theglobaleconomy.com/Argentina/External_debt/)

Algunos indicadores permiten dar una idea aproximada del ciclo de crecimiento que se vivenció entre 2003 y 2007: el PBI creció a una tasa anual acumulativa de 8,4 % (con un rol protagónico de las actividades industriales); el desempleo se redujo de 17,3 % a 7,9 %; el salario real promedio se incrementó 17 %; la deuda pasó de 137 % en 2003 a 43 % del PBI en 2007 y las cuentas fiscales fueron excedentarias.

### Crecimiento económico de Argentina. Período 2000-2016



Fuente: elaboración propia con datos obtenido de *The Global Economy*.  
Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/Argentina/Economic\\_growth/](https://es.theglobaleconomy.com/Argentina/Economic_growth/)

Sin embargo, el período de abundancia nuevamente comenzó a debilitarse. Esta situación obedeció a la confluencia de factores coyunturales con otros de carácter estructural. Entre los primeros se destaca la crisis financiera internacional de 2008, junto con una importante sequía en el campo, que tuvo un impacto negativo en las exportaciones; y, entre los segundos, podemos mencionar la reaparición del déficit comercial industrial, vinculado estrechamente con el bajo desempeño de la industria automotriz, el parque industrial de Tierra del Fuego y el sector de bienes de capital; la continuidad de los pagos en concepto de vencimiento de deuda externa y la fuga de capitales.

La persistencia de la crisis internacional y la aparición del conflicto con los bonistas que no se adhirieron a ninguno de los dos canjes de la deuda (2005 y 2010) llevaron al gobierno a aplicar ajustes en la economía con una cara distinta a los que tradicionalmente se hubiesen establecido. Se concentraron en sacrificar reservas internacionales e imponer restricciones a las importaciones, establecer límites a la adquisición de divisas para atesoramiento y tratar de postergar la remisión de ganancias de las empresas transnacionales y los bancos extranjeros.

Las medidas sin duda afectaron el desarrollo del comercio exterior y podemos ver cómo a partir de esos años la brecha entre exportaciones e importaciones tiende a equipararse. El resultado es que difícilmente los potenciales compradores transarían sin la posibilidad de que haya un comercio bilateral; además, en un mundo que se ve dominado cada vez más por cadenas globales de valor no pueden aumentar las exportaciones de bienes sin incrementar las importaciones, y sobre todo en el caso argentino donde los procesos productivos son incompletos, es decir, que en algún momento de la cadena deben incorporarse bienes de capital o insumos importados<sup>38</sup>.

38 Cámara Argentina de Comercio y Servicios. «Las exportaciones argentinas: Evolución reciente y caminos para su expansión» (pág. 28) (Buenos Aires, 2016). Disponible

## **Exportaciones e importaciones de Argentina, expresada US\$ billo- nes. Período 2003-2016**

Como menciona Andrés Warner, esta segunda etapa no solo creció a un ritmo significativamente inferior, sino que estuvo apoyado en la expansión del gasto público que implicó la reaparición del déficit fiscal con altos niveles de inflación, apreciación del tipo de cambio real y deterioro paulatino de la posición externa<sup>39</sup>.

### **Datos comerciales de Argentina con el mundo**

A inicios del siglo **xxi**, el país registró una fuerte expansión del valor exportado, pero se debió principalmente a un aumento de los precios (mejora en los términos de intercambio) y no a un aumento en las cantidades. Sin embargo, esta tendencia positiva de los términos del intercambio se detuvo y volvió a operar la mecánica de la restricción externa que fue mencionada en el apartado anterior.

### **Evolución de las exportaciones**

Como muestra el informe de la Cámara Argentina de Comercio y Servicios, tomando los datos publicados por el Fondo Monetario Internacional, entre 2002 y 2015, las exportaciones de Argentina a precios constantes avanzaron a un magro 0,5 % promedio anual, no solo muy por debajo de Asia emergente (que avanzó al 9,7 % anual), sino también por debajo del promedio de las economías emergentes (6,6 %), del total mundial (4,7 %) e incluso del promedio de América Latina y el

---

en: [http://www.cac.com.ar/data/documentos/1\\_CAC%20Las%20exportaciones%20argentinas%20-%20Evoluci%C3%B3n%20reciente%20y%20caminos%20para%20su%20expansi%C3%B3n.pdf](http://www.cac.com.ar/data/documentos/1_CAC%20Las%20exportaciones%20argentinas%20-%20Evoluci%C3%B3n%20reciente%20y%20caminos%20para%20su%20expansi%C3%B3n.pdf) (consultado el 12 de septiembre de 2018).

39 Andrés Wainer. «Economía y política en la Argentina kirchnerista» (*R. Mexicana de sociología*, v. 80, n.2, 2018). Disponible en: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/57720/51177> (consultado 11 de septiembre de 2018).

Caribe tomados en su conjunto (3,7 %)⁴⁰.

Además del débil desempeño del volumen exportado, podemos sumarles tres factores que condicionaron aún más la frágil situación: la falta de diversificación de los productos exportados; la falta de mejoras en la competitividad y la falta de diversificación de los destinos de las ventas.

Los productos primarios de origen agropecuario (parte sustancial de las exportaciones de Argentina) no solo demuestran una dependencia casi exclusiva por el lado de la demanda, sino también un factor limitado que es la tierra, esencial para el crecimiento extensivo de la producción primaria o de sus manufacturas.

Históricamente se ha hablado de las ventajas de no concentrar demasiado la estructura exportadora en la producción primaria sino expandir también las exportaciones industriales y de servicios, ya que son áreas que aseguran altos niveles de empleo y de productividad, y que suele darse a través de la diversificación de la estructura productiva y de las exportaciones de alto valor agregado. Lógicamente, esto no implica que deban desconocerse ni desaprovecharse las oportunidades que ofrecen los mercados que demandan las materias primas argentinas. Sin dudas es razonable y deseable aprovechar la ventaja comparativa para la producción agropecuaria<sup>41</sup>. Pero, en contraposición, vemos que Argentina no ha podido modificar su estructura exportadora; de hecho, no solo ha continuado mantenido niveles similares de exportación de productos primarios y de exportaciones de manufacturas agropecuarias, sino que ha presenciado un descenso en las exportaciones de manufacturas industriales, de combustible y energía y de servicios.

40 Ídem, 11.

41 En 2016 el país se posicionó como primer exportador mundial en harina y aceite de soja, y tercero en exportaciones de maíz, porotos de soja, harina y aceite de girasol

<b>Exportaciones en millones de dólares</b>	<b>año 2009</b>	<b>año 2010</b>	<b>año 2015</b>	<b>año 2016</b>
• <b>Total de exportaciones de bienes</b>	55.669	68.500	56.788	57.737
<b>Productos primarios</b>	9.306	15.171	13.781	15.645
<b>Manufacturas de origen agropecuario</b>	21.212	22.910	23.291	23.339
<b>Manufacturas de origen industrial</b>	18.713	24.018	19.955	16.962
<b>Combustibles y energía</b>	6.438	6.401	2.252	1.992
• <b>Total de exportaciones de servicios</b>	11.029	13.076	14.046	12.678

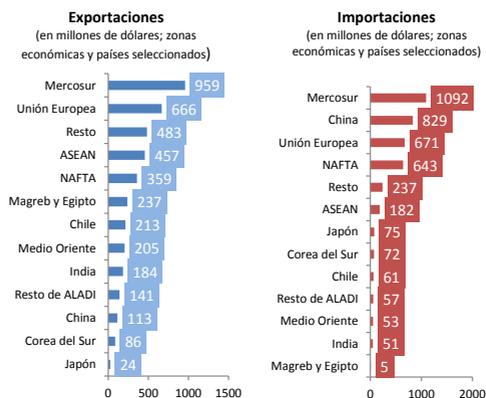
A la anterior situación se le suma la dificultad de poder competir en el mercado mundial<sup>42</sup>. La competitividad no solo se remite exclusivamente al tipo de cambio o a una cuestión de precios, sino que es un fenómeno multicausal. En Argentina, los diversos tributos y tasas que recaen sobre la actividad productiva en general y sobre la exportadora en particular son elementos que juegan en contra de la necesaria expansión de las ventas al exterior. El retraso en materia de productividad tiende a reducir la inversión y, junto con la existencia de barreras burocráticas, dificultan aún más la generación de valor agregado y el ágil desenvolvimiento de las tareas logísticas y de transporte, un aspecto esencial ya que encarecen los costos y, en un mundo que es cada vez más competitivo, pueden hacer inviables muchas actividades.

42 Marcelo Elizondo. «Exportaciones de servicios (2010-2016) muestran problemas de competitividad argentinos» (2017). Disponible en: <http://www.consultoradni.com/exportaciones-de-servicios-2010-2016-muestran-problemas-de-competitividad-argentinos/> (consultado el 26 de septiembre de 2018).

En cuanto a la diversificación de destinos, debe verse como una herramienta para mitigar los riesgos, debido a que una crisis en un país que agrupa una parte muy sustantiva de las exportaciones puede afectar severamente a la economía en cuestión. En este sentido, los datos muestran que, si bien la concentración de las ventas se redujo en las últimas décadas, un grupo de apenas tres países concentra actualmente un tercio de las exportaciones y Brasil es quien ocupa el rol dominante, lo que implica la existencia de una fuerte dependencia respecto a este mercado.

La conquista de nuevos mercados se presenta entonces como una alternativa atractiva para reducir esta vulnerabilidad y simultáneamente expandir los volúmenes vendidos. Podemos observar cómo Argentina en los últimos años ha buscado insertarse en los mercados asiáticos, que son economías emergentes, no solo por el potencial que estos países presentan, sino también porque se ha visto debilitado el actuar de los bloques regionales a los cual Argentina pertenece.

## Socios comerciales



Fuente: Cámara Argentina de Comercio y Servicios.

Disponible en: [http://www.cac.com.ar/data/documentos/34\\_IACE%20-%20Marzo%20de%202016.pdf](http://www.cac.com.ar/data/documentos/34_IACE%20-%20Marzo%20de%202016.pdf)

## Comparación de mercados

En el período 2003-2016, India superó ampliamente a Argentina en el valor total de las exportaciones y las importaciones, aproximadamente siete y diez veces más respectivamente. Esto en gran parte se debe al tamaño de los respectivos mercados como también a la composición de la estructura productiva que determina un mayor o menor valor.

La estructura productiva de ambos países también difiere ampliamente y, por ende, los grupos de productos que se comercian en el mercado internacional.

Como mencionamos con anterioridad, una de las limitaciones que dificulta el comercio exterior de Argentina, y la cual la diferencia del país asiático, es la concentración de sus productos exportados. Esto se ve reflejado en la significativa diferencia del porcentaje de materias primas que exporta Argentina respecto de India, mientras que este último importa una gran cantidad de materias primas, a pesar de ser un importante productor agropecuario, con altos niveles de autosuficiencia en la mayoría de las ramas que componen el sector.

Es importante aclarar que la importación de productos agropecuarios por parte de India es poco diversificada porque la gran población rural y los elevados niveles de pobreza y desnutrición han generado un alto grado de intervención pública en el sector para garantizar la autosuficiencia en los componentes más sensibles de la dieta básica de la población. Sin embargo, el crecimiento continuo de la economía en las últimas décadas y el incremento en los ingresos per cápita permitió que una parte de la población aumentara su gasto en alimentos como también un proceso de cambio estructural en los patrones de consumo, por lo que aquellos productos con un importante grado de liberalización, como los aceites vegetales y las legumbres, han sido altamente importados<sup>43</sup>.

43 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Argentina-India: un desafío y*

Situación inversa sucede con los bienes de capital que son aquellos utilizados como parte del proceso de producción de otro bien y que pasan a formar parte del capital de una empresa. Estos no van destinados directamente al consumo y, a diferencia de los bienes intermedios, dependen más de su propia vida útil que de los ciclos de producción.

La producción de bienes de capital en un país ha sido tradicionalmente (y sobre todo a partir de la Segunda Revolución Industrial) una señal inequívoca de desarrollo económico, porque señala la capacidad de contar con una tecnología propia para producir bienes manufacturados y que, por supuesto tienen mayor valor agregado que las materias primas. Esta actividad, además de generar grandes volúmenes de empleo y de inversión, suele ir acompañada del desarrollo de un sector financiero fuerte para apoyar sus actividades, además de otros servicios auxiliares<sup>44</sup>. Suele considerarse un pilar del sistema productivo en la mayor parte de los países desarrollados y de los emergentes, como India.

Podemos observar que las estructuras comerciales de ambos países presentan complementariedad tanto en la oferta como en la demanda, por lo que en el capítulo siguiente analizaremos concretamente el comercio bilateral entre Argentina e India para ver cuán relevante son sus respectivos mercados.

---

*una oportunidad para la vinculación económica y comercial* (pág. 13) (Buenos Aires: Estilos gráfico, 2005).

44 Federico Caballero Ferrari. «Bien de capital» Disponible en: <http://economipedia.com/definiciones/bien-de-capital-equipos-produccion.html> (consultado el 25 de septiembre de 2018).

### **CAPÍTULO III: VINCULACIÓN ARGENTINA - INDIA**

El acercamiento formal entre ambos países comenzó en 1949, pero fue recién en 1973 con la incorporación de Argentina al Movimiento de Países No Alineados<sup>45</sup> (MPNA) que se estrecharon las relaciones. A partir de entonces, comenzaron las negociaciones de distintos acuerdos, principalmente afines al comercio bilateral, a la cultura, la educación y la cooperación para usos pacíficos de la energía atómica.

A pesar de estas aproximaciones en el siglo pasado, como dicen Florencia Rubiolo y Paola Baroni «el contacto entre India y Argentina fue esporádico, discontinuo y cimentado sobre un débil vínculo»<sup>46</sup>. Sin embargo, fueron importantes ya que constituyeron la base para que, a inicios del siglo XXI, denominado por muchos autores como «el siglo asiático», se gestara una nueva aproximación entre ambos países.

#### **Acuerdos vigentes y datos del comercio bilateral**

El acercamiento entre India y Argentina, luego de la incorporación de este último al MPNA, se vio consolidado con la firma de un convenio que abarcó un elemento esencial en este trabajo: la cultura. Así, en 1974, ambos gobiernos firmaron lo que sería el primer acuerdo cultural, el cual comienza expresando: «Por el deseo de estrechar los vínculos de amistad existentes entre sus pueblos, y con el objeto de desarrollar intercambios culturales entre los dos países, se decide firmar el presente convenio cultural»<sup>47</sup>.

45 Organismo de diplomacia multilateral que buscaba conservar la posición neutral en el contexto de la Guerra Fría, donde India fue uno de los cinco países que luego de su descolonización tomó la iniciativa de evitar la división del mundo en dos polos contrapuestos.

46 M. Florencia Rubiolo y Paola Baroni. «Trayectoria de la inserción argentina en India y el Sudeste Asiático» (pág. 103) (Argentina: R. SAA, v.11, n. 1, 2017). Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/rsaap/v11n1/v11n1a04.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2018).

47 Convenio cultural entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de

Sin duda el distanciamiento geográfico y la existencia de diferencias culturales son factores que interfieren en un mayor contacto entre las partes; por lo tanto, el hecho de que los gobiernos hayan concebido la necesidad de crear un convenio en materia de intercambios culturales demuestra la intención de atenuarlos. Para ello, los sucesivos artículos del convenio mencionado buscaban facilitar y estimular la cooperación cultural en áreas como educación, arte, literatura, medios masivos de comunicación, periodismo y deporte. A su vez, establecían los métodos para facilitar dicho acercamiento, como la promoción de visitas recíprocas, el intercambio de materiales e información de las áreas indicadas con anterioridad y la promoción del estudio de la historia, la civilización, la cultural y el idioma de la otra parte contratante, que sin duda son conocimientos indispensables para la ejecución eficiente de los negocios internacionales.

A partir de entonces, los sucesivos convenios se abocaron a saldar el aspecto económico y comercial. En 1981, representantes de los gobiernos de Argentina e India firmaron el primer convenio en materia comercial, el cual a partir de esa fecha tendría una duración de tres años y se renovaría automáticamente por períodos sucesivos de un año. Al día de hoy, la renovación continúa. Citamos las consideraciones que dan inicio al documento:

Reafirmando los vínculos tradicionales de amistad entre sus pueblos y motivados por el deseo común de fortalecer las relaciones comerciales entre los dos países en función de su reciprocidad y beneficio mutuo; considerando el surgimiento de una nueva política comercial internacional referida a una cooperación económica más estrecha entre los países en vías de desarrollo a los objetos

---

la República de la India. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=3506](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=3506)

de una utilización eficiente de sus recursos y una aceleración de sus tasas de crecimiento económico; y respetando los derechos y obligaciones internacionales, como partes contratantes del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, se firma el presente convenio<sup>48</sup>.

Este estableció la aplicación de máximas facilidades para el intercambio de mercancías de distinto tipo entre ambos países. Periódicamente se intercambiarían listas respectivas de bienes disponibles para la exportación hacia el otro país: las que corresponden a los artículos exportables de la República de la India se encontraban en la lista «A», mientras que la lista «B» estaba constituida por aquellos bienes exportables de la República Argentina. Dentro de las formalidades, el convenio expresaba que cada parte contratante concediera, para las mercancías importadas o exportadas del otro país, el tratamiento más favorable que se haya concedido o concediera a mercancías provenientes de/o destinadas a cualquier país o grupo de países tanto lo que se refiere a tarifas aduaneras, tasas, impuestos o cargas fiscales como también formalidades administrativas, regímenes de concesión o exención de licencias prohibiciones y limitaciones a la importación y exportación de mercancías, transferencia o pago de divisas, reglamentación de circulación, de transporte y distribución de mercancías.

Es trascendental agregar que el documento dejaba establecido que los bienes objeto del intercambio entre ambos debían orientarse a satisfacer las necesidades internas del país comprador, por lo que necesariamente se tenía que atender una importante variedad de consideraciones de distinta índole a la hora de comerciar, ya que debían cumplir no solo con las medidas formales estipuladas para cualquier tipo de

48 Convenio Comercial entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de la India. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=3507](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=3507)

intercambio comercial, sino también con aquellas determinadas por la situación socioeconómica y cultural del país receptor.

A pesar del avance y las distintas consideraciones que el acuerdo establecía, los resultados del intercambio fueron prácticamente irrelevantes. Y esto debe ser entendido teniendo en cuenta que este convenio se enmarcó no solo luego de la Ronda de Tokio o la VII Conferencia del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, más conocido por sus siglas en inglés, GATT, sino también en un contexto macroeconómico de ambos países muy inestable.

Respecto a la Ronda de Tokio, uno de los principales temas fue el establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que favorecería considerablemente a los países menos desarrollados porque las medidas se abocaban al establecimiento de arancel cero o aranceles reducidos por parte de los países desarrollados hacia los países beneficiarios en ciertos productos, por lo que el comercio de estos últimos se enfocaba en los mercados de los países desarrollados y no tanto entre sí. Al mismo tiempo, la situación macroeconómica de ambos no ayudaba a que el comercio bilateral comenzara con grandes resultados. Argentina, gobernada por la dictadura militar de ese entonces, había decidido mantener una política económica que favorecía el papel subsidiario del Estado en pos de la liberalización y la apertura externa, no solo generando un endeudamiento masivo sino también enfocándose en los mercados de las potencias reinantes. Situación similar estaba experimentando India, solo que, para esa fecha, todavía las condiciones internas y la obsoleta productividad no habían dado señales para lo que se acercaría con la crisis de inicios de 1990.

A pesar de los pocos resultados, en 1985, Argentina e India apostaron a desarrollar, consolidar y diversificar aún más las relaciones económicas, dando origen al Acuerdo de Cooperación Económica. Sin duda uno de los acuerdos más importantes en esta materia ya que fue el eje central sobre el cual se desarrollarían las relaciones económicas y comerciales futuras.

Las partes se comprometieron, dentro del marco de sus respectivas legislaciones y en el ámbito de los programas tendientes, a fortalecer sus propias economías, a buscar formas estables de cooperación económica para facilitar la cooperación entre empresas y organizaciones de uno y otro país. La cooperación se desarrollaría en las siguientes áreas: agricultura, ganadería, pesca, forestación, explotación petrolífera, gasífera, carbonífera, industria alimentaria, frigorífica, petroquímica, medicinal y farmacéutica, siderúrgica, vial, naval, ferroviaria y portuaria, máquinas herramienta y liviana en general, equipos para la producción de energía eléctrica, atómica y otros tipos de energía convencional y no convencional, para telecomunicaciones, servicios de consultoría de ingeniería, de seguros, de construcciones civiles, industria automotriz y otras<sup>49</sup>.

Podemos observar la diversidad de áreas sobre las cuales se busca un acercamiento económico con medidas colaborativas como la elaboración conjunta de estudios y proyectos inherentes a programas de mediano y largo plazo para el desarrollo económico; construcción de nuevas instalaciones industriales y/o modernización de las existentes; intercambio de patentes, licencias, «know-how»; elaboración de estudios y proyectos para la comercialización conjunta en los mercados internacionales de los productos obtenidos en virtud de las acciones de cooperación; contrato y convenios entre empresas para el desarrollo de relaciones directas en materia de asistencia técnica, factibilidad y de programación de las producciones y de los suministros a mediano y largo plazo; acuerdos interbancarios, etc.<sup>50</sup>

Para 1990, el intercambio bilateral, medido a precios corrientes, sumó US\$ 46 millones, y la participación de India en el comercio argentino

49 Acuerdo de cooperación económica entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de la India. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=3512](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=3512)

50 Ídem.

era menor al 0,3 %<sup>51</sup>. Estos datos demuestran la poca relevancia que tenía el comercio entre ambos, ya que el intercambio debería haber sido mayor debido al nuevo contexto en el que se encontraban: para entonces, el gobierno de Argentina había decidido seguir una política de liberalización comercial y, por lo tanto, un nuevo esquema de inserción de la economía en el comercio internacional. Alejo Macaya menciona:

Esta situación significó la reducción de los derechos de importación; la eliminación de las restricciones cuantitativas con excepción de los vehículos automotores para los cuales se establecieron cupos de importación; los aranceles, que en 1989 tenían un nivel promedio superior a 30 %, se llevaron en ese año a escalas de 0 % (para las materias primas y maquinarias), 11 % (insumos intermedios), 22 % (bienes manufacturados, especialmente bienes de consumo) y 35 % (artículos electrónicos)<sup>52</sup>.

Pero fue recién la crisis india de 1991 y el sucesivo default de su economía lo que condujo al país a la aceptación de un programa de ajuste estructural del FMI, lo que sirvió como puntapié inicial para que la apertura de la economía y la consecuente inserción internacional, guiara al país a un mayor acercamiento con América Latina. Se destacó la necesidad de contar con una presencia cada vez mayor en diferentes partes del globo para fortalecer su posición de potencia emergente a nivel mundial, y Argentina no fue la excepción.

51 *El Economista*. «Las exportaciones a China y la India». Disponible en: <http://www.economista.com.ar/2013-04-las-exportaciones-a-china-y-la-india/> (consultado el 12 de octubre de 2018).

52 Alejo Macaya. «Comercio exterior argentino 1990-2000». Disponible en: [https://www.economia.gob.ar/cuentas/internacionales/comercio\\_exterior/1.htm](https://www.economia.gob.ar/cuentas/internacionales/comercio_exterior/1.htm) (consultado el 29 de septiembre de 2018).

Así, para inicios del siglo XXI, la relación bilateral no solo se caracterizó por un acercamiento en cuanto a la comunión de intereses en foros multilaterales, es decir desde lo político-diplomático, sino que la dimensión comercial comenzó a reflejar un aumento de los volúmenes y valores comerciados.

Para 2003, inicio del período que analizamos en este trabajo, el monto del intercambio comercial bilateral había sido quince veces mayor respecto de diez años atrás, superando los U\$S 700 millones, de los cuales unos U\$S 160 millones correspondieron a las exportaciones indias y unos U\$S 560 millones a las exportaciones desde Argentina<sup>53</sup>. Pero, a pesar del incremento en valores monetarios del intercambio comercial, los porcentajes del valor total exportado no fueron igualmente relevantes. Del valor total exportado por Argentina al mundo, las ventas externas a India representaron el 1,6 %, mientras que la participación india fue del 0,7 % del total de las importaciones argentinas.

Lo anterior se explica por la siguiente situación. La exportación de productos por parte de Argentina presenta una concentración cada vez más acentuada. Para inicios del período, la participación de los aceites vegetales en las exportaciones hacia India fue del 86 %, abasteciendo el 20 % del mercado indio de aceites. Por tal motivo, cuando en 2003 las materias primas presentaron un aumento vertiginoso en los precios internacionales, automáticamente se reflejaron en el salto de los valores monetarios intercambiados, independientemente de la variación de las cantidades comerciadas.

Pero, así como a veces la situación internacional es favorable, una excesiva dependencia puede generar efectos negativos cuando lo deja de ser. La situación de los cereales argentinos lo demuestra. Mientras que en

53 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Argentina-India: un desafío y una oportunidad para la vinculación económica y comercial* (pág. 186) (Buenos Aires: Estilos gráfico, 2005).

2001 este producto abasteció al 41 % del mercado indio, en 2004 descendió al 16 % ya que la demanda india fluctúa dependiendo de su producción local. La exportación de petróleo, que para entonces era otro rubro de la oferta exportadora argentina, presentó una participación nula y se explica por la cercanía geográfica de los países de Medio Oriente.

Sumado a la baja diversificación expuesta con anterioridad, podemos observar otro factor esencial que caracteriza a Argentina: el escaso valor agregado de los granos y semielaborados oleaginosos transados internacionalmente. El informe de Inteligencia Comercial República de la India explicita los siguientes datos: para 2006, las exportaciones argentinas de grasas, aceites animal y vegetal representaron el 90,41 %, donde el aceite de soja constituyó el 79 %; pieles y cueros, 2,28 %; reactores nucleares, calderas, 2,12 %; manufacturas y fundaciones de hierro o acero, 1,1 %. Las importaciones provenientes de India se concentraron en productos químicos orgánicos, 39,82 %; autos y tractores, 34,05 %; máquinas, aparatos y material eléctrico, 11,16 %; plástico y manufacturas de plástico, 7,76 %; combustibles y aceites minerales, 3,45 %, otros productos de la industria química, 3,20 %; reactores nucleares y calderas, 0,36 %<sup>54</sup>.

Para 2009, los efectos de la crisis financiera internacional habían sido devastadores, y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, que asumió en 2007, estableció una política orientada a diversificar los lazos, e India no quedó fuera del mapa. La visita de la entonces presidenta a India fue la primera visita oficial de alto nivel de los últimos quince años que concluyó con la firma de diez acuerdos de cooperación, abarcando los siguientes temas: energía nuclear, deportes, agricultura, visados de negocios, el espacio ultraterrestre y ciencia y tecnología.

54 Área de Relaciones Internacionales y Mercados Exteriores. «Informe de Inteligencia Comercial República de la India, India-Argentina» Disponible en: <http://sanluislogistica.com/wp-content/uploads/2015/05/Informe-de-Inteligencia-Comercial-Rep%C3%ABblica-de-la-India.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2018).

Las distintas reuniones y, como se mencionó con anterioridad, el acuerdo de cooperación económica firmado en 1985 fueron la base de lo que en 2009 sería el Memorándum de entendimiento para la cooperación en el ámbito de la promoción comercial y de la transferencia de tecnología en materia de comercio internacional. Este documento retomaba la idea de vincular ambos países ya que expresaba una convergencia de deseo entre las partes, indicando la intención de emprender una nueva línea de acción común respecto de ampliar una asociación estratégica. Los gobiernos, reconociendo la labor fundamental del comercio exterior en el desarrollo económico de los dos países, reafirmaron

... la importancia de fortalecer los intercambios comerciales, a través de la implementación de modalidades nuevas adaptadas a los cambios económicos internacionales, conscientes de la necesidad de incrementar la participación de los productos agroalimentarios e industriales en sus exportaciones y de promover las exportaciones de servicios<sup>55</sup>.

De hecho, la ministra de Industria, Débora Giorigi, entendía que la relación comercial entre Argentina e India era complementaria y que la situación se prestaba para sacarle el mayor provecho posible. Dado que en los últimos años India había aumentado su población en un 70 %, duplicando su demanda alimenticia, que su economía había crecido constantemente, que la pobreza había disminuido un 50 % y que existían limitaciones en el suelo y el clima que condicionaban el desarrollo agrícola, Argentina se encontraba en una posición inmejorable para ser proveedora de alimentos a este país.

55 Memorándum de entendimiento para la cooperación en el ámbito de la promoción comercial y de la transferencia de tecnología en materia de comercio internacional entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de la India. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=9599](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=9599)

Giorgi comenta:

Argentina produce 2.307 kilos de granos por habitante al año, contra 221 kg de India y el valor agregado agrícola de la producción nacional es de U\$S 4.159 por trabajador, contra U\$S 219 de India. Además, el rendimiento de cereales por habitante, medido en kilogramos por hectárea, marca que Argentina alcanza los 6.297 (k/ha), mientras que India tiene 2.781 (k/ha) y el rendimiento de las oleaginosas marca que Argentina alcanza los 2.848 (k/ha) e India, 1.362<sup>56</sup>.

En este contexto, Giorgi afirmó: «La visita de Estado de la presidenta significó un antes y un después en las relaciones entre ambas naciones». Para ese año, el intercambio bilateral ascendió a los US\$ 1009 millones, pero la composición del comercio seguía siendo similar: el 80 % de las exportaciones argentinas eran de aceite de soja y de girasol, aunque aparecen otros tipos de productos con mayor valor agregado, como compresores de aire, distintos químicos, golosinas, aleaciones metálicas. Por su parte, las importaciones se centraron en químicos e hilados.

La evolución de tales intercambios debe explicarse también a partir de la firma del Tratado de Preferencia Arancelaria entre India y la región del MERCOSUR, del cual Argentina es miembro desde la década de 1990. En efecto a partir de un Acuerdo Marco en 2003 se intercambiaron listas por preferencias arancelarias para 900 productos que luego fueron plasmadas en un Acuerdo de Preferencias Arancelarias

56 *Eleve*. «Las exportaciones argentinas a la India se triplicarán y el intercambio comercial bilateral crecerá un 150% en 2010». Disponible en: <http://www.ele-ve.com.ar/Las-exportaciones-argentinas-a-la-India-se-triplicaran-y-el-intercambio-comercial-bilateral-crecera-un-150-en-2010.html> (consultado el 30 de septiembre de 2018).

en enero de 2004 que entro vigencia en 2009. Este es considerado por las partes contratantes como un primer paso para la creación de un área de libre comercio.

Como se mencionó, el acuerdo cubre 450 productos de cada parte. En el caso de la oferta india, las preferencias fijas propuestas son marginales, ya que para la mayoría de los productos se ofrecen preferencias del 10 % o 20 %, pero solo del 3 % a unas 15 líneas tarifarias correspondientes a productos agropecuarios, por lo que no tiene una incidencia positiva para las exportaciones argentinas.

En materia de inversiones sí existió un avance debido a que, en el período hasta ahora analizado, diez empresas procedentes de India operaron en el territorio nacional. Estas se centraron principalmente en servicios y en agroquímicos, pero también mostraron interés en la inversión en farmacéutica, productos químicos de agro, hoteles y agroindustria. También existen empresas argentinas con IED en India como por ejemplo IMPSA, Biosidus, Proyecto BAGO Argentina. Asimismo, algunas empresas argentinas han mostrado interés en la inversión y *joint ventures* en India en autopartes y procesamiento de alimentos.

Resulta interesante remarcar lo que menciona Zelicovich:

Los intercambios e inversiones con India son de particular interés para Argentina puesto que permiten la ampliación del patrón de producción tradicional, permitiendo la generación de negocios no tradicionales para la economía nacional. En cuanto al significado de esta relación dentro del entorno internacional, al igual que con China, Argentina e India convergen en múltiples escenarios claves para el desarrollo de la cooperación sur-sur<sup>57</sup>.

57 Julieta Zelicovich. «Las relaciones económicas de Argentina con China, ASEAN,

Con el objeto de seguir mejorando los intercambios comerciales, en 2011, se firmó un acuerdo sobre la cooperación y asistencia en materia aduanera, puesto que los posibles ilícitos aduaneros eran perjudiciales para los intereses económicos, comerciales, financieros, sociales, medioambientales y culturales de sus respectivos países<sup>58</sup>. De igual forma, se firma un acuerdo sobre el intercambio de información y la asistencia en el cobro de impuesto. Este establece que las autoridades competentes de las partes contratantes prestarían asistencia a través del intercambio de información que sea previsiblemente relevante para la administración y aplicación de las leyes internas con relación a los impuestos<sup>59</sup>.

Habiendo incorporado mejoras para el desarrollo del intercambio bilateral mediante los distintos acuerdos, podemos decir que los datos demuestran un cierto avance. Para finales del gobierno kirchnerista, las exportaciones argentinas de bienes hacia India alcanzaron los US\$ 2003 millones. Esta cifra implicó un crecimiento del 192 % respecto de 2003 y, a diferencia de lo sucedido en ese año, este aumento se explica, principalmente, por el aumento de las cantidades exportadas que superó ampliamente el efecto negativo de la caída del precio del aceite de soja, el cual sigue constituyendo el principal producto exportado a este país. Si bien menos del 4 % de las exportaciones argentinas de bienes tuvo como destino al país asiático, India tiene un peso destaca-

---

Japón e India durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2010). Obstáculos, ventajas y oportunidades del vínculo» (pág. 11) (Argentina: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2011). Disponible en: <https://www.files.ethz.ch/isn/145461/57%20AP.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2018).

58 Acuerdo entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de la India sobre cooperación y asistencia mutua en cuestiones aduaneras. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=9956](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=9956)

59 Acuerdo entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de la India para el intercambio de información y la asistencia en el cobro de impuestos. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=10100](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=10100)

do en el comercio exterior argentino porque es, ininterrumpidamente desde el año 2010, el primer comprador de aceite de soja argentino. Más específicamente, el 49,17 % de las exportaciones de aceite de soja fue comprado por India en 2015<sup>60</sup>.

Para el último año del período analizado, el comercio bilateral registró un crecimiento del 6,80 % en 2016 respecto al año anterior, donde el volumen comercializado entre ambos países alcanzó la cifra de US\$ 2913 millones. A diferencia de lo que sucede con los mayores socios de Argentina, históricamente se ha mantenido el superávit comercial de Argentina respecto a India.

En cuanto a la composición de los intercambios no varió prácticamente nada. Las exportaciones a India se integraron casi totalmente por manufacturas de origen agropecuario. En concreto, un 93,74 % de las exportaciones a este país se contabilizó dentro de esta categoría, seguido por productos primarios (4,4 %); manufacturas de origen industrial (1,84 %) y combustibles y energía (0,02 %). Aunque se exportaron 293 tipos de productos, el aceite de soja explica el 90,61 % de las exportaciones totales de bienes a India, seguido del aceite de girasol y minerales de cobre. La mayoría de productos que a pesar de su competitividad alcanzada por la cadena y los beneficios que conlleva (entrada de divisas e ingresos fiscales) se ve opacada por el escaso valor agregado; de hecho, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico clasifica la producción de aceite como un producto que requiere de bajo contenido tecnológico.

Respecto a la estructura de las importaciones provenientes de India, los suministros industriales lideraron con el 54,02 %; seguido de equi-

60 Baltasar Bayma. «Exportaciones de bienes argentinos a India en 2015» (Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario, 2016). Disponible en: <https://geirprecur.wordpress.com/2016/11/01/exportaciones-de-bienes-argentinos-a-india-en-2015/> (consultado el 25 de septiembre de 2018).

pos de transporte, sus partes y accesorios (18,64 %) y bienes de consumo (12,20 %). Por otro lado, bienes de capital (9,94 %), combustibles y lubricantes (4,27 %) y alimentos y bebidas (0,88 %) tuvieron una participación menor. Si bien desde hace décadas que el resultado de este intercambio ha sido favorable, se evidencia que las exportaciones argentinas fueron menos diversificadas que las compras a India y, como ya se dijo, con menor valor agregado<sup>61</sup>.

Finalmente podemos afirmar que el comercio bilateral presentó una tendencia ascendente en el período 2003-2016, ya que multiplicó aproximadamente 4 veces el valor total exportado. Pero el aumento en las cantidades importadas por parte de India no se trasladó en igual medida a las importaciones provenientes de Argentina, puesto que lo único que varió fue el precio internacional que, como mencionamos con anterioridad, así como a veces puede generar un efecto positivo en el valor total comercializado, también puede dejar de serlo, pues es una variable que ninguno de los dos países puede controlar. Además, no solo no se pudo lograr un aumento en las cantidades, sino que la diversificación de productos fue casi nula y de hecho se concentró aun más.

Sin duda existe potencial para exportar desde Argentina aceites de soja y girasol, eso es indiscutible, pero según el análisis de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) que realiza la Fundación INAI, también lo son otros productos como vinos, peras frescas, preparaciones para alimentación animal, aceites esenciales de limón, jugos, entre otros.

Este estudio lo que hace es detectar aquellos productos en los que Argentina presenta una ventaja exportadora e India una ventaja en la importación. No obstante, si bien este tipo de indicadores resulta

61 Baltasar Bayma. «Creció el comercio de bienes entre Argentina e India en 2016» (Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario, 2017). Disponible en: <https://geirprecur.wordpress.com/2017/02/14/crecio-el-comercio-de-bienes-entre-argentina-y-la-india-en-2016/> (consultado el 25 de septiembre de 2018).

útil para detectar productos con potencial de exportación, no son suficientes para determinar el acceso efectivo de un producto a un mercado porque no anticipa si existe alguna otra barrera de acceso como por ejemplo sanitaria, técnica o cultural, exigiendo un análisis pormenorizado de los productos específicos<sup>62</sup>.

62 Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales. «Acceso a Mercados» (2017). Disponible en: [http://inai.org.ar/archivos/notas/Info%20Pais\\_INDIA%20jul17.pdf](http://inai.org.ar/archivos/notas/Info%20Pais_INDIA%20jul17.pdf) (consultado el 27 de septiembre de 2018).

## **CAPÍTULO IV: EL ACEITE DE SOJA Y EL VINO EN EL INTERCAMBIO BILATERAL**

Cuando hablamos de interculturalidad, es decir, del contacto entre culturas, se presenta la situación donde algunos aspectos convergen, pero en otros la diferente naturaleza tiende a amplificarse. Esto significa que el tema cultural pasa obligadamente a ocupar un lugar significativo en la realización de negocios internacionales debido a que su manejo es indispensable para comerciar eficientemente.

La alimentación, por ejemplo, es un elemento esencial y distintivo de cada cultura y no puede reducirse a una cuestión de ingredientes. De hecho, la alimentación está pautada por el sistema de creencias y valores existente en cualquier cultura y, por lo tanto, puede determinar qué alimentos son objeto de aceptación o rechazo en cada situación. En India, la valoración alimenticia está fuertemente influenciada por puntos de vista religiosos, filosóficos, espirituales, éticos, sociológicos, médicos y estéticos. Lo que alguien come y cuándo lo come no está determinado solo por preferencias personales, sino por un complicado sistema de reglas que hacen referencia al qué, al quién, al dónde, al cuándo, al de/con quién y a los porqués de todo ello.

De aquí la importancia para este trabajo de analizar el comportamiento de dos productos específicos: los del complejo sojero, los cuales representan la mayor parte del intercambio bilateral, y los del complejo vitivinícola que se presentan como un producto potencial para ser explotado por la relación comercial entre ambos países.

### **Productos del complejo sojero**

El intercambio comercial en el período 2003-2016 se basó prácticamente en productos agroalimentarios, principalmente por la exportación argentina de productos primarios como el aceite de soja y el aceite de girasol. Sin embargo, las cifras ponen de manifiesto que la mayor participación de Argentina en el comercio bilateral se dio en productos que, paradójicamente, cuentan con aranceles muy elevados, por lo cual merece especial atención este aspecto.

Para 2016, la producción mundial de soja fue de 327 millones de toneladas anuales y el origen de esta producción se distribuyó en dos polos productivos bien diferenciados: la cosecha del hemisferio norte, concentrada en Estados Unidos, y las cosechas del hemisferio sur que tienen como principales participantes a Brasil y Argentina.

Sin embargo, Argentina se destacó en lo que sucede con las exportaciones de este producto. En el siguiente gráfico podemos ver que, en la mayoría de los principales países exportadores de productos del complejo sojero, las exportaciones de grano superan ampliamente a las exportaciones de harinas y aceites, pero con Argentina sucede lo inverso.

Los consumidores también se diferencian por producto demandado. Se pueden identificar a la Unión Europea y a los países del sudeste asiático como principales demandantes de harina de soja, India como el principal demandante mundial en aceite de soja, mientras que China lo es en la compra de grano para abastecer a su propia industria aceitera.

Es importante tener en cuenta que, en términos generales, la cadena de la soja se compone de un complejo de interrelaciones y actividades llevadas a cabo por diferentes actores, en diversos espacios territoriales, tanto locales como extranjeros. En Argentina, con relación a los agentes económicos involucrados, la faz primaria es la que manifiesta mayor presencia en la cadena mencionada<sup>63</sup>.

63 Andrés Castellano y Mercedes Goizueta. «Agregado de Valor en la Cadena de la Soja: Alternativa de Upgrading para Productores Primarios» (pág. 5) (Buenos Aires: INTA, 2011).

### Actores de la cadena de la soja

<p>Proveedores de insumos (agroquímicos, fertilizantes y semillas)</p>	<p>En su mayoría son firmas transnacionales con filiales en los principales países productores que en general operan bajo la lógica de centros de servicios, brindando además asesoramiento técnico y financiamiento comercial.</p>
<p>Contratistas</p>	<p>Entre otros, ofrecen servicios de siembra, fertilización, fumigación, trilla y cosecha, operando con equipos propios.</p>
<p>Acopiadores</p>	<p>Almacenan, compran y/o intermedian para el procesamiento del grano localmente o para su exportación como tal. Pueden ser cooperativas, acopiadores locales, traders, brokers e industrias procesadoras. Coordinan el abastecimiento de la materia prima.</p>
<p>Industrias de Primera Transformación</p>	<p>Posicionadas entre las más eficientes del mundo e integradas a complejos de granos-molienda-exportación. De las multinacionales se destacan Cargill, Bunge, Dreyfus y ADM. También es importante la participación de industrias nacionales, ya que detentan aproximadamente el 40% de la capacidad total de molienda. La harina de soja y el aceite crudo obtenido se comercializa casi en su totalidad en los mercados externos.</p>

<p>Industrias de Segunda Transformación</p>	<p>Es la actividad menos desarrollada relativamente y en muchos casos está integrada a la industria de la primera transformación. Se puede identificar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La industria de biocombustibles, de la cual el 80% de la producción está en manos de las firmas líderes de la molienda.</li> <li>- La industria de los alimentos balanceados y de los derivados alimenticios de la soja (margarinas, mayonesas, lecitinas de soja, etc.). En general son productos con destino al mercado local.</li> </ul>
<p>Empresas de logística e infraestructura de transporte</p>	<p>Gestionan las instalaciones portuarias, flota de transporte marítimo, fluvial y terrestre, FFCC y otros. Se han incorporado a los grandes traders y empresas de la molienda a partir de la década de 1990.</p>
<p>Comercializadores</p>	<p>La exportación está controlada (a nivel mundial) por grandes traders del comercio de granos y por las grandes empresas multinacionales de la molienda.</p>

Fuente: Elaborado por Andrés Castellano y Mercedes Goizueta en base a Gutman (2003), Giancola *et al* (2007) y Bisang *et al* (2009).

Disponible en: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-cadena\\_soja.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-cadena_soja.pdf)

En vista de lo descripto, la cadena de valor de la soja está claramente gestionada por un subconjunto de actores multinacionales que definen globalmente sus estrategias de acción, y que controlan la faz comercial e industrial. Se caracterizan por la presencia de grandes firmas manufactureras, usualmente multinacionales, que juegan un rol central en la gestión de las redes de producción.

Sobre la base del informe de la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios de la República Argentina, la soja es el principal cultivo del país con un volumen de producción que en 2016 promedió cerca de 58 millones de toneladas, duplicando el promedio anual al inicio del ciclo 2000-2002. El 80 % de esta producción se destinó al mercado mundial,

en el cual Argentina ocupa posiciones de liderazgo en toda la cadena de productos del complejo sojero: la harina de soja fue el producto que en términos de volumen se exportó más, representando el 65 % del total exportado. Le siguió el grano de soja (20 %), el cual se embarca en su mayor parte a granel y se destina a la industrialización que tiene como finalidad el consumo animal en los países importadores. Luego siguió el aceite de soja (12 %) y por último el biodiesel (3 %)<sup>64</sup>.

Como mencionamos con anterioridad, el producto por excelencia del intercambio bilateral Argentina-India es el aceite de soja, dato contradictorio ya que India es autosuficiente en el grano de soja y potencial industrializador.

### Complejo soja en India en miles de toneladas. Período 2003-2004

	<b>Produc- ción</b>	<b>Consumo</b>	<b>Importa- ciones</b>	<b>Exporta- ciones</b>
<b>Poroto</b>	6150	6075	0	0
<b>Aceite</b>	903	2030	1180	10
<b>Harina</b>	3925	1300	0	2555

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto para las negociaciones agrícolas internacionales.

Disponible en: <http://www.inai.org.ar/archivos/notas/India-soja%20BA%20y%20BNA1.pdf>

64 Rubén Ciani y otros. «Destinos de la producción argentina de soja». Subsecretaría de Mercados Agropecuarios. Disponible en: [https://www.agroindustria.gov.ar/sito/areas/ss\\_mercados\\_agropecuarios/areas/granos/\\_archivos/000061\\_Informes/900001\\_Destino%20de%20la%20Producci%C3%B3n%20Argentina%20de%20Soja.pdf](https://www.agroindustria.gov.ar/sito/areas/ss_mercados_agropecuarios/areas/granos/_archivos/000061_Informes/900001_Destino%20de%20la%20Producci%C3%B3n%20Argentina%20de%20Soja.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2018).

En India la producción de soja se destina en su mayor parte al procesamiento para la obtención de harina, la cual está destinada a la industria de la alimentación animal, especialmente para la producción de alimentos para pollos y, en menor medida, al consumo local, lo que da como resultado que India sea un exportador neto de harinas de soja al igual que Argentina. Además, los precios internos de la harina de soja son cercanos o menores al precio internacional, por lo que no son posibles actualmente las importaciones, aunque se espera que la rápida expansión de la industria avícola pueda modificar la situación ya que la producción no ha mostrado indicios de acompañar dicho crecimiento por que las medidas gubernamentales se han orientado a favorecer a otros cultivos competidores como el arroz y el trigo. Además, la falta de riego artificial, la baja productividad por la carencia de tecnología adecuada de los pequeños y marginales productores complejizan su abastecimiento.

Sin embargo, la situación del aceite de soja es contraria puesto que, desde el inicio del período analizado, India importó casi el 60 % de su consumo interno, permitiendo la complementariedad con Argentina, quien le provee al mercado indio el 70 % del aceite de soja en bruto y el 30 % del aceite de soja refinado.

## **Situación arancelaria**

La legislación india ha adoptado las normas de la Organización Mundial del Comercio, entre las cuales se encuentra el Código de Valoración Aduanera, por lo que la base imponible de las importaciones se forma a partir del valor de transacción, es decir, el precio efectivamente pagado o por pagar por las mercancías cuando estas se vendan al territorio aduanero de destino. Según el informe del Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales, los aranceles aplicables a estos productos han descendido considerablemente, aunque siguen siendo altos.

India se caracteriza por mantener aranceles altos para las importaciones de productos agrícolas y esto se debe a que, a pesar del des-

cuido por parte de los gobiernos al sector agrícola, casi el 60 % de la población activa se encuentra empleada en este sector. Respecto de los productos tratados en este apartado los aranceles de importación por parte de India son los siguientes:

### **Aranceles consolidados y aplicados por India para el complejo soja**

	<b>Arancel consolidado en la OMC ad-valorem</b>	<b>Arancel aplicado</b>
<b>Poroto de soja</b>	100 %	30 %
<b>Aceite de soja en bruto</b>	45 %	45 %
<b>Aceite de soja refinada</b>	45 %	45 %
<b>Harina de soja</b>	100 %	30 %

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto para las negociaciones agrícolas internacionales.

Disponible en: <http://www.inai.org.ar/archivos/notas/India-soja%20BA%20y%20BNA1.pdf>

Desde septiembre de 2002, India introdujo un sistema de precios de referencia para las importaciones de aceites de soja alegando la existencia de subfacturación. Sobre la base de tal precio de referencia se aplica el arancel del 45 % correspondiente. Cuando este precio de referencia es mayor que el precio real de la transacción, el arancel efectivamente aplicado a la importación es mayor que el del 45 %, siendo este el arancel máximo permitido por la OMC para las importaciones indias de aceite de soja.

La Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, conocido por sus siglas en inglés USTR, advierte que el sistema de información sobre aranceles y demás cargas en frontera se caracteriza por su falta de transparencia, careciéndose de alguna publicación que concentre todos los cargos que se deben pagar en la aduana al momento de la importación ya que, adicionalmente a los aranceles mencionados, las importaciones tributan un arancel del 2 % destinado a un fondo para la educación. El USTR también critica los métodos de valuación en aduana debido a que no toman en cuenta los costos reales de la transacción y resultan, en definitiva, en un aumento del arancel aplicado.

Como expresamos en el punto anterior, a pesar de los elevados costos arancelarios, el comercio bilateral se sigue centrando fundamentalmente en estos productos, por lo que necesariamente se deben tener en cuenta otras barreras no arancelarias. Informes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos indican que la importación del grano de soja ha sido casi inexistente, prefiriéndose la importación de aceites, aun cuando las fábricas indias tienen excedente de capacidad de molienda, en el marco de una fuerte política de incentivo a la producción de oleaginosas. El mismo informe menciona que, además del alto arancel, las importaciones han sido restringidas mediante exigentes requisitos sanitarios y fitosanitarios. Sin embargo, la mayor restricción a la importación, adicional al arancel, proviene de un requisito técnico. Se trata de la exigencia de que los porotos de soja se importen partidos y no enteros, a fin de evitar su posible utilización como semilla. Este requerimiento, torna impracticables las exportaciones del grano de soja argentino hacia India, constituyéndose, junto con el arancel, en un obstáculo insalvable al comercio.

Además, Technology Mission on Oilseeds, Pulses and Maize (TMO) es un plan gubernamental indio que afecta directamente al comercio con Argentina, pues tiene como objetivo aumentar la producción local de oleaginosas y reducir las importaciones de aceites comestibles, perjudicando las exportaciones argentinas. Desde que se aplica en 1988, las importaciones de aceites en general disminuyeron notablemente, permitiendo un aumento de los precios internos de las oleaginosas y el

procesamiento interno. Actualmente el programa contempla el apoyo gubernamental para la adquisición y utilización de mejores semillas para la siembra, agroquímicos, máquinas desmalezadoras, instrumentos para riego e incluso publicidad para incentivar el cultivo. Teniendo en cuenta los antecedentes del párrafo anterior, este programa podría justificar nuevas restricciones arancelarias al comercio de aceites comestibles para que sea compatible con el objetivo buscado<sup>65</sup>.

En Argentina, ya establecido el cambio de gobierno para fines de 2015, se eliminaron los derechos de exportación aplicados a los productos agroindustriales, alimentos balanceados integrados mayormente por harina de soja. Sin embargo, esto no duró mucho; en 2016 se dispuso, a través del decreto 640, la reducción del 5 % al arancel que pagaban las exportaciones de mezclas de aceites refinados, pero solo para aquellos que *no contengan* aceite de soja. De hecho, aumentó un 12 % la retención para las mezclas o preparaciones no alimenticias, de origen vegetal, que sí contengan soja, pasando del 15 % al 27 % el arancel para la exportación. La medida fue sostenida hasta febrero de 2016, cuando por el decreto 361 las autoridades volvieron a establecer una retención del 20 % para esa posición arancelaria.

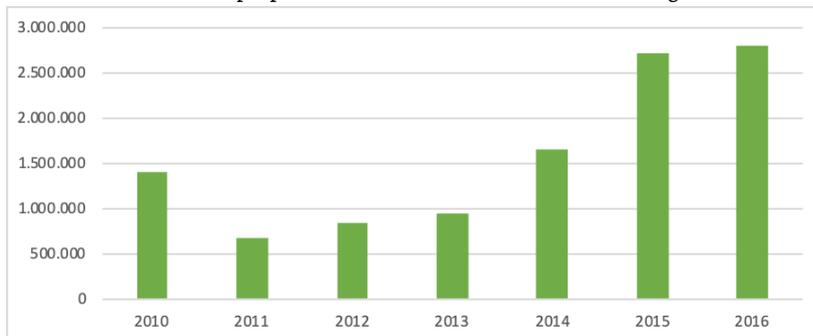
El crecimiento de las exportaciones argentinas de aceite de soja destinadas a India ha aumentado sostenidamente en los últimos años a pesar de las restricciones arancelarias y pararancelarias que los productos del complejo sojero presentan tanto en Argentina como en India. Pero esto no significa que tal grado de dependencia no se vea afectada por estas medidas, más que nada observando que el gobierno indio busca desarrollar localmente dicho aceite. Hoy, India es el principal comprador del producto argentino, pero a precios más bajos, y esto

65 Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales. «Obstáculos a las importaciones de la India de productos del complejo soja» (2006). Disponible en: <http://www.inai.org.ar/archivos/notas/India-soja%20BA%20y%20BNA1.pdf> (consultado el 27 de septiembre de 2018).

demuestra la gran dependencia que algunos productos argentinos tienen del mercado indio.

### **Exportaciones argentinas de aceite de soja a India expresado en toneladas**

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Secretaria de Agroindustria



Ministerio de Producción y Trabajo. Disponible en: [https://www.agroindustria.gov.ar/new/0-0/programas/dma/indec/tn\\_soja.php](https://www.agroindustria.gov.ar/new/0-0/programas/dma/indec/tn_soja.php)

## **Productos vitivinícolas**

Respecto de los productos del complejo vitivinícola, es necesario tener en cuenta que muchas veces las limitaciones al consumo de alcohol se deben principalmente a restricciones culturales. En India especialmente se debe a una cuestión religiosa, la cual debe ser señalada.

India se caracteriza por el reconocimiento a la diversidad religiosa de su población. Esto se refleja en la convivencia entre comunidades hindúes, musulmanas, cristianas, budistas y de otras religiones. Aproximadamente el 79,8 % de la población de India es hindú. El 14,4 % es musulmana, el 2,3 % es cristiana, el 1,9 % practica la religión Sikh, y el 1,6 %, otros credos.

El hinduismo, la religión por excelencia en India, es difícil de explicar y definir por la multitud de formas, prácticas e incluso creencias diferentes que se pueden profesar dentro de la misma religión. Sin duda es un conjunto de creencias religiosas, cultos, costumbres y rituales que conforman una tradición, pero lo que más llama la atención es el sistema de castas que presenta el país asiático. Los sistemas de estratificación social conocen grados muy diversos de movilidad, tanto en su aspecto horizontal (desplazamiento a un mismo nivel) como en sentido vertical (desplazamiento ascendente o descendente).

Las castas hindúes constituyen un ejemplo de organización social que se ha mantenido a lo largo de los siglos basándose en la naturaleza de grupo racial. A pesar de ser una organización absolutamente rígida, este sistema se compone como un conjunto descentralizado, en el que ningún poder unitario desempeña la misión de velar por su mantenimiento. Aunque se cree que surge como una especie de división del trabajo, es la religión misma la que determina la mentalidad, la conducta y los hábitos de consumo de los miembros de cada una de las castas.

A saber, el hinduismo dividió a la población en cuatro grandes castas: Brahmanes (sacerdotes); Kshatriyas (guerreros); Vaisyas (agricultores, ganaderos y comerciantes) y Sudras (obreros, campesinos y soldados). Asimismo, a estas les añaden las subcastas. A pesar de que el hinduismo no lo considera como tal, existe lo que se considera una «extracasta», los intocables o parías, que son un grupo social que está por fuera del sistema de castas y en ellos recaen las tareas que la sociedad considera «sucias»<sup>66</sup>.

66 R. MacIver y H. Page, citado en J. Fernando Badía. «Casta, Estamento y Clase social» (Madrid. *Revista de estudios políticos* n.199, 1975). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1705316> (consultado el 9 de abril de 2018).

Hoy en día se pueden contabilizar de dos mil quinientas a tres mil castas distintas y su distribución es muy compleja. Cada casta tiene sus dioses, su territorio, su oficio, su lengua y su dieta, a los que no pueden renunciar en esta vida. Tal grado de dependencia se explica por su fuerte creencia en la reencarnación, lo que los motiva a comportarse de acuerdo con las reglas de casta, ya que de ello depende su vida futura<sup>67</sup>.

El islam no solo es la segunda religión con mayor incidencia en India, sino que en el mismo territorio se encuentra la segunda concentración más grande a nivel mundial. A pesar de que solo representa poco más del 14 % de su población, debido al gran número de habitantes, se traduce en 176 millones de musulmanes presentes en India. Por tal motivo, la incidencia de los conceptos, las costumbres y las prácticas religiosas que tienen sobre los hábitos de consumo deben ser tenidas en cuenta ya que son un factor determinante. La ley coránica distingue entre alimentos y bebidas «h'alâl» o permitidas y «h'arâm» o prohibidas. Las bebidas alcohólicas, y más precisamente el vino, se encuentran insertas en esta última categoría.

Como podemos observar, India presenta una cultura con una idiosincrasia propia, lo que hace pensar que los productos relacionados con el complejo vitivinícola no podrían prosperar, pero debido al crecimiento económico que ha presentado en los últimos años se están adquiriendo nuevos hábitos y formas de vida más occidentales. En este contexto, el vino está ganando espacios, pues está siendo asimilado por los consumidores a pesar de no poseer una cultura del vino, y de allí la importancia de analizar el mercado en este rubro.

---

67 Mireia Ginard. «El sistema de castas en la India genera otro conflicto social». (Lima: *Altavoz*, 2016) Disponible en: <https://altavoz.pe/2016/02/23/14115/informe-el-sistema-de-castas-en-la-india-genera-otro-conflicto-social/> (consultado el 20 de abril de 2018).

## Mercado del vino

La vitivinicultura mundial se divide en dos tipos de países productores: los del Viejo y los del Nuevo Mundo vitivinícola. Los primeros son los europeos: Francia, Italia, España, Alemania, Portugal, Rumania y Hungría, que concentran el 60 % de la producción mundial de vinos y consumen el 37 %. Los países del Nuevo Mundo son los del resto de los continentes, en donde se incluye a Argentina, que particularmente produce el 6 % del vino del mundo y consume cerca del 4 %<sup>68</sup>. Cabe mencionar que la estructura productiva vitivinícola argentina, como así también su consumo, es muy parecida a la observada en el Viejo Mundo, pues cuenta con un mercado interno muy relevante donde se consume alrededor del 70 % del vino que se produce, mientras que los países del Nuevo Mundo producen más del doble de lo que consumen, siendo su principal mercado el ámbito externo.

En Argentina se presenta una estrecha relación entre el vino y el nivel socioeconómico de los hogares argentinos donde se consume, replicando la estructura social. La Corporación Vitivinícola Argentina determina:

Los datos de 2015 expresados en el siguiente gráfico señalan que, en la base de la pirámide, la clase baja representó aproximadamente el 15 % de la población argentina, a la vez que el volumen de vino básico despachado al mercado fue de 12 %. La clase baja superior y la clase media sumaron poco más del 60 % de la población, un valor que se condijo con las ventas de vinos de gama intermedia. Finalmente, la proporción del 25 % restante de la pobla-

68 Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía. «Importancia de la vitivinicultura argentina en el mundo». Disponible en: <http://dato.chequeado.com/dataset/5351deb6-a268-46eb-8cb0-20e8f4117d2b/resource/78ad14f2-1b37-48c6-94f3-e9422c688e7b/download/informe-impuesto-al-vino.pdf> (consultado el 18 de octubre de 2018).

ción es un valor similar a casi el 20 % de las ventas de vinos de media-alta gama<sup>69</sup>.

A pesar de la caída que viene presentando el consumo de vino en el mercado interno (6 %) entre 2004-2015, esta bebida continúa siendo un producto masivo: 5 de cada 10 argentinos lo consumen habitualmente. El principal cambio ha radicado en la sustitución entre cantidad-calidad y entre blancos-tintos, siendo este último consumido en un 60 %<sup>70</sup>.

Además de la caída en el consumo, podemos sumar una caída en el precio de las uvas, la cuales están un 25 % debajo del promedio histórico. Desde el punto de vista estadístico, la coyuntura económica nacional tiene efecto sobre los precios de las uvas, sumado a que su rendimiento depende también de variables climáticas y tecnológicas, de las características del suelo, de la infraestructura disponible, entre otras.

## **Situación arancelaria en Argentina**

La cadena vitivinícola argentina se caracteriza por la gran diversidad de productos, actores y escalas productivas. A los fines del reparto del ingreso que genera dicha industria, el sector público representa un actor importante en términos de participación de ese ingreso. En la actualidad los impuestos significan una de las proporciones más importantes del valor de un litro de vino e impacta en la distribución del ingreso del sector generando desequilibrios debido a que la presión impositiva sobre el sector vitivinícola es muy alta.

El negocio vitivinícola generó aportes tributarios por casi 7.682 millones de pesos durante el año 2014, lo cual equivale al 24,5 % de la facturación total estimada en los mercados interno y externo por la co-

69 Corporación Vitivinícola Argentina. *Análisis integral de la vitivinicultura argentina: nuevos escenarios y acciones públicas-privadas* (pág. 40) (Mendoza, COVIAR, 2016).

70 Ídem, pág. 64.

mercialización de vinos y jugo concentrado de uva. La mayor parte de este aporte se genera en el eslabón correspondiente a la distribución y comercialización en el mercado interno, el cual habría tributado casi el 66 % del total aportado al fisco. El impuesto que mayor peso relativo tiene en este eslabón es el impuesto al valor agregado (IVA) con 2.086 millones de pesos, seguido por ingresos brutos (954 millones de pesos), aportes y contribuciones a la seguridad social (906 millones de pesos) y ganancias (903 millones de pesos).

Hay una fuerte carga que surge de la parte laboral, esto hace que en el caso del productor agrícola exista un alto riesgo a precarizar la mano de obra por los altos costos impositivos. En promedio la carga impositiva global (sumando los impuestos más las cargas sociales) casi equipara al costo total de la mano de obra (20,3 % versus 24,3 % de mano de obra)<sup>71</sup>.

A la situación interna se le suma que los exportadores de este producto se enfrentan a problemas de costos logísticos, como la lejanía de los puertos y la alta presión impositiva. El costo de transporte comprende un 6,8 % del precio FOB en vinos fraccionados y del 11,1 % en vinos a granel. En promedio, los competidores pagan 40 % menos para la logística<sup>72</sup>. También sufren por la ausencia de tratados de libre comercio (TLC) con sus principales destinos, lo que genera dificultades a la hora de competir en el mercado internacional. Por ejemplo, el competidor más cercano que es Chile, gracias a sus TLC, logra llegar a esos destinos a precios mucho más competitivos.

71 Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas. «Vitivinicultura: La carga impositiva global casi equipara al costo total de la mano de obra» (2016). Disponible en: <http://acovi.com.ar/observatorio/wp-content/uploads/2016/04/An%C3%A1lisis-impositivo-vitivinicultura.pdf> (consultado el 23 de octubre de 2018).

72 Andrés Krom. «Al vino argentino aún le cuesta competir en el exterior» (Argentina: *R. La Nación*, 2018). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2111072-al-vino-argentino-aun-le-cuesta-competir-en-el-exterior> (consultado el 23 de octubre de 2018).

Según Andrés Krom y sobre la base de cifras relevadas por el Centro Internacional de Comercio:

En 2016 Argentina ocupaba el 9° en un *ranking* de mayores exportadores de vino, con una modesta cuota del 2,5 % equivalente a 816 millones de dólares, a pesar de ser el 5° productor mundial. No es sorprendente que Francia, Italia y España, países con una milenaria tradición vitivinícola insertados en el mercado común europeo, concentraran el 56 % de la facturación. Sí resulta llamativo la aparición de Chile y Australia en el 4° y 5° puesto, con ingresos de 1.900 millones y 1.700 millones y cuotas del 5,7 % y 5,3 % respectivamente. Al igual que Argentina estos países tienen una corta historia en la exportación pero, a través de estímulos fiscales y acuerdos comerciales, han podido multiplicar sus envíos y ser cada vez más influyentes en los distintos mercados<sup>73</sup>.

## **Mercado del vino en India**

Por su parte, en India, la industria vitivinícola está en pleno desarrollo y para ello el gobierno proporciona ayuda a la industria emergente que, según el informe del Consulado General y Centro de la Producción de la República Argentina en Mumbai, consiste en subsidios directos para el desarrollo de la bodega: pago de hasta el 25-33 % de los costos iniciales para inversión de capital en bodegas; iniciativa de capacidad de construcción: capacitación técnica en viticultura, enología y desarrollo de la bodega; asistencia en la investigación: análisis de rizoma, selección de variedad, gestión en la investigación del control de

73 Ídem.

plagas y enfermedades; asistencia para el desarrollo de laboratorios: para el análisis del vino y propuestas para la formación de una Junta Nacional del Vino, como una asociación privada/pública que apoya las iniciativas de desarrollo de la industria del vino en India.

Como mencionamos con anterioridad, culturalmente el consumo de alcohol ha estado limitado por apreciaciones religiosas en el país asiático; de hecho, India presenta uno de los menores índices de consumo de vino a nivel mundial. Sin embargo, en los últimos años, los valores tradicionales están cambiando: viajes de negocio, académicos o de vacaciones están acercando el mercado del vino a las nuevas generaciones. Así, para revertir la situación y «popularizar» esta bebida, la industria ha requerido modificaciones en las normas fiscales y exenciones para que se considere al vino como una bebida no alcohólica sino más bien como un hábito saludable.

El contexto estructural económico favorable para la IED, a pesar de que las políticas del gobierno no sean aún conducentes a la venta de vino sino más bien al proceso productivo, han tenido resultado favorables. Para ampliar la oferta de productos se han producido *joint ventures*, es decir, acuerdos comerciales de inversión conjunta a largo plazo con el objeto de acelerar el proceso de internacionalización. Sin embargo, las diferencias entre los veintinueve estados y siete territorios de la unión que componen la República de la India se reflejan claramente en el sector vitivinícola, tanto en sus hábitos de consumo como en su sistema impositivo.

Cuatro estados concentran el 80 % de la demanda, mientras que la producción concentra el 85 % en un solo estado. A saber, los dos mercados más grandes y dominantes en India son las áreas urbanizadas de Mumbai y Delhi y sus alrededores. Se estima que el 65 % del consumo total de vino en India está centrada a esas dos ciudades y la cifra aumenta al 80 % cuando se incluyen otras ciudades importantes como Bangalore y Chennai. Tal grado de concentración se ve también reflejado en un pequeño grupo de empresas, específicamente tres de ellas, que acaparan el 72,4 % de la producción.

A pesar de que la mayor parte de los vinos producidos en el país se destinan al mercado interno, la participación de las importaciones es importante en este mercado el cual se aproxima al 15 %. Distintos informes de bodegas indias afirman que la importación no se refiere tanto al vino como producto finalizado y de consumo, sino más bien a la gran cantidad de bienes intermedios y de capital como maquinaria, barriles, botellas, corchos, etc.

Debemos tener en cuenta que la importación del vino, al ser considerado como un artículo de lujo, tiene una fuerte carga impositiva, lo que ha motivado quejas tanto de los países importadores como exportadores ante la OMC. Debido a esta presión, India decidió modificar distintos aranceles que cargaban el precio final. Frente a esta eliminación los diferentes estados indios establecieron un arancel estatal que no es uniforme para trabar la importación a nivel regional, habiéndose generado nuevas protestas. Esta situación sin duda es determinante para la venta de vinos en ese mercado.

Los impuestos para la importación de vinos están entre los más altos del mundo. El gravamen sobre el alcohol ha ido en aumento hasta llegar a su índice actual de entre 150 % y 264 % de valor agregado, y ha llegado a quintuplicar su precio solo por los impuestos a la importación. Sumado a lo anterior, de acuerdo al director de la Academia de Vinos, el 65 % de los vinos indios tienen precio inferior a 10 dólares la botella; el 27 %, entre 10 y 20 dólares; el 6,5 % entre 20 y 30 y el 1 %, más de 30 dólares, mientras que los vinos importados se ubican en el rango de 20 a 32 dólares por botella de 750 ml. Es decir que el crecimiento del mercado está promovido en general por grupos de altos recursos que corresponden aproximadamente al 2 %, es decir, alrededor de 20 o 25 millones de personas.

Sin duda el mercado indio ha mostrado un importante crecimiento del consumo de vinos; de hecho, el informe del Instituto Nacional de Vitivinicultura de Argentina manifiesta:

De acuerdo a los distintos análisis de mercado se espera un crecimiento en el consumo de vinos importados, los cuales se presentan como una importante cuota en la oferta total de vinos en el mercado interno. No obstante, se debe señalar un importante crecimiento en la industria vitivinícola nacional factor que incidirá en las importaciones<sup>74</sup>.

Respecto del intercambio bilateral, sobre un total de 25 países proveedores de vinos a este mercado, Argentina se ubica en el puesto 13 del *ranking* de países, muy por debajo de las importaciones originarias de Singapur, Chile, Territorio Británico del océano Índico, Nueva Zelanda y Emiratos Árabes.

Desagregando los volúmenes importados en el año 2009, por posición se deduce que el 43 % correspondió a otros vinos a granel, el 29,92 %, a vino Jerez y otros vinos blancos fraccionados, el 9,35 %, a otros vinos fraccionados, el 7,92 %, a vinos oportos y otros vinos tintos fraccionados, el 6,77 %, a vinos oportos y otros vinos tintos fraccionados a granel. Los vinos espumosos significaron el 2,02 % del total importado en el año considerado.

Podemos ver que una de las limitaciones que presenta el mercado vitivinícola argentino es la incompatibilidad de las variedades que se prefieren en el mercado indio. El 62 % de las exportaciones de vino del país pertenecen al Malbec, cepa insignia de Argentina, mientras que, como menciona el Consulado argentino en Mumbai, las preferencias del consumidor indio se orientan a los vinos dulces y de variedades Chenin, Sauvignon Blanc, Riesling y Traminer, que son los más populares pues combinan con las comidas del país.

74 Subgerencia de Estadística y Asuntos Técnicos Internacionales del Instituto Nacional de Vitivinicultura. «Mercado de vinos: India» (pág. 2) (2010). Disponible en: [http://www.inv.gov.ar/inv\\_contenidos/pdf/ComercioExterior/India.pdf](http://www.inv.gov.ar/inv_contenidos/pdf/ComercioExterior/India.pdf) (consultado el 11 de octubre de 2018).

El último informe de Vinexpo señala que India se ha convertido en la décima nación que ha tenido mayor crecimiento del consumo de vinos en valor y en volumen. El acceso al mercado indio requiere paciencia y un proceso de adaptación y asimilación a la cultura oriental; la pertenencia a contextos culturales tan diversos requiere ese proceso de aprendizaje de la cultura de negocios en India para trabajar y obtener resultados en este mercado.

En este contexto, India representa una gran oportunidad y un gran desafío para los exportadores de vino. Tradicionalmente, el vino no ha sido una figura importante en la cultura de India, con índices muy bajos de consumo *per cápita*. Sin embargo, aunque sigue habiendo muchos impedimentos para el desarrollo de las ventas de vino en India, el país tiene un mercado extenso, en gran parte, sin explotar. Además de la actual dinámica del mercado en India, el consumo de vino está creciendo a razón de 20-25 % por año. Asimismo, la demanda de vino importado está aumentando a un ritmo similar y existe sin duda una oportunidad de mercado en India para los productores de vino.

## CONCLUSIÓN

Luego de exponer los datos más relevantes de lo que sucede en la economía argentina e india y el correspondiente análisis del intercambio bilateral en el período 2003-2016, podemos señalar:

En primer lugar, hay una gran complementariedad natural entre ambos países en muchos sectores, los cuales deben ser explorados y explotados con paciencia y cautela. India se ha transformado en una economía emergente y de peso global, en la cual sus mercados se han convertido en un atractivo a ocupar. La conquista de nuevos mercados, y principalmente los asiáticos, se presenta como una alternativa atrayente para reducir la vulnerabilidad a la cual Argentina se enfrenta por su escasa diversificación en los destinos de sus exportaciones, a la vez de la ventaja que significa expandir los volúmenes vendidos.

En segundo lugar, podemos afirmar que los factores económicos representan una limitación para mejorar el intercambio comercial, y más que nada cuando hay una excesiva concentración de los productos intercambiados.

Así, el aceite de soja, que representó el 93 % del intercambio bilateral, presentó uno de los aranceles más altos estipulados por la Organización Mundial del Comercio, lo que demuestra la excesiva dependencia que se tiene de este a pesar del alto costo económico que ello implica. De hecho, se hubiese esperado que el crecimiento económico vivenciado por India, 107 % en el período analizado, y de Argentina, en los años posteriores a la convertibilidad, se tradujera en un mayor flujo comercial, pero los datos muestran que el incremento que hubo se debió a una variación del precio internacional del producto y no a un aumento real de las cantidades comerciadas. Esto debe ser tenido en cuenta ya que así como a veces puede generar un efecto positivo en el valor total comerciado, también puede dejar de serlo con gran rapidez cuando la situación es la contraria.

A lo anterior se le debe sumar que la protección del sector agrícola y de oleogénicos por parte del gobierno indio y la posibilidad de que el aceite de soja sea producido localmente es un factor determinante debido a que, si en el corto o largo plazo esto se concreta, el intercambio bilateral se vería seriamente afectado.

En tercer lugar, observamos que en India el contexto globalizador y el crecimiento económico vivenciado en los últimos años ha permitido que los valores tradicionales estén cambiando: viajes de negocio, académicos o de vacaciones acercan al país asiático a hábitos occidentales. De hecho, lo podemos observar mediante el comportamiento del vino en el mercado indio, el cual a pesar de que aún hay Estados que establecen aranceles increíblemente altos para trabar la importación y el consumo, ya que el gravamen sobre el alcohol llega a quintuplicar su precio, el gobierno busca cautelosamente modificar las normas fiscales y exenciones para que se considere al vino como una bebida no alcohólica, sino más bien como un hábito saludable.

Cuando hablamos de interculturalidad, es decir del contacto entre culturas, se presenta la situación donde algunos aspectos convergen, pero en otros la diferente naturaleza tiende a amplificarse; de hecho, los vinos exportables argentinos no coinciden con los gustos y variedades que la población india prefiere. Por lo tanto, aquí podemos observar cómo tantos factores económicos y culturales interfieren en mejorar el desarrollo comercial.

Además, otro factor a tener en cuenta es que en Argentina los diversos tributos y tasas que recaen sobre la actividad productiva en general y sobre la exportadora en particular son elementos que juegan en contra de la necesaria expansión de las ventas al exterior. El retraso en materia de productividad tiende a reducir la inversión y, junto con las existencias de barreras burocráticas, dificultan aún más la generación de valor agregado y el ágil desenvolvimiento de las tareas logísticas y de transporte, un aspecto esencial puesto que encarecen los costos y, en un mundo que es cada vez más competitivo, pueden hacer inviables muchas actividades. Esta situación, naturalmente afecta la profun-

dización de las relaciones comerciales, ya que la cercanía a India de países competidores con Argentina genera que productos potenciales argentinos sean encontrados en mercados más cercanos.

Llegamos a la conclusión de que el principal problema está dado por la falta de diversificación de los productos argentinos, lo que lo hace muy dependiente de las medidas internas del otro país. Si bien desde hace décadas el resultado del intercambio ha sido favorable para Argentina, se evidencia que nuestras exportaciones fueron mucho menos diversificadas que las compras indias, y que además tuvieron menor valor agregado. No se trata de obviar el sector agroexportador, pero sí de considerar los servicios en cuanto contribuye a salir del subdesarrollo de un país, generando conocimiento, tecnología y puestos de trabajo de calidad.

Cabe preguntarnos si, además de los factores económicos expuestos con anterioridad, habrá aspectos culturales más profundos que dificulten una mayor inserción de productos argentinos en el mercado indio. Su respuesta merece un pormenorizado estudio sociológico analizando los cambios culturales en el país asiático y si hubo o no adaptaciones desde Argentina para tener más llegada en los productos a comerciar.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Cancillería Argentina. *Acuerdo de cooperación económica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de la India*. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=3512](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=3512) (consultado el 28 de septiembre de 2018).

Cancillería Argentina. *Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de la India para el intercambio de información y la asistencia en el cobro de impuestos*. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=10100](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=10100) (consultado el 28 de septiembre de 2018).

Cancillería Argentina. *Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de la India sobre cooperación y asistencia mutua en cuestiones aduaneras*. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=9956](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=9956) (consultado el 28 de septiembre de 2018).

Cancillería Argentina. *Convenio Comercial entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de la India*. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=3507](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=3507) (consultado el 28 de septiembre de 2018).

Cancillería Argentina. *Convenio cultural entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de la India*. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=3506](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=3506) (consultado el 28 de septiembre de 2018).

Cancillería Argentina. *Memorándum de entendimiento para la cooperación en el ámbito de la promoción comercial y de la transferencia de tecnología en materia de comercio internacional entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de la India*. Disponible en: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=9599](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=9599) (consultado el 28 de septiembre de 2018).

Organización de los Estados Americanos. *Acuerdo Preferencial de Comercio MERCOSUR-India*. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRIndia/Index\\_.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRIndia/Index_.asp) (consultado el 9 de abril de 2018).

Poder Ejecutivo de la República Argentina. *Decreto 640/2016*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/decreto-640-2016-260972/texto> (consultado el 5 de octubre de 2018).

Área de Relaciones Internacionales y Mercados Exteriores. «Informe de Inteligencia Comercial República de la India, India-Argentina». Disponible en: <http://sanluislogistica.com/wp-content/uploads/2015/05/Informe-de-Inteligencia-Comercial-Rep%C3%BAblica-de-la-India.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2018).

Betancourt, Jorge. «La cultura se antepone al comercio internacional». Ecuador: Pontificia Universidad Católica, 2015. Disponible en: <http://puceae.puce.edu.ec/efi/index.php/economia-internacional/14-competitividad/227-la-cultura-se-antepone-en-el-comercio-internacional> (consultado el 6 de octubre de 2018).

Ciani, Rubén y otros. «Destinos de la producción argentina de soja» (2018). Disponible en: [https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss\\_mercados\\_agropecuarios/areas/granos/\\_archivos/000061\\_Informes/900001\\_Destino%20de%20la%20Producci%C3%B3n%20Argentina%20de%20Soja.pdf](https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/areas/granos/_archivos/000061_Informes/900001_Destino%20de%20la%20Producci%C3%B3n%20Argentina%20de%20Soja.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2018).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Argentina-India: un desafío y una oportunidad para la vinculación económica y comercial*. Buenos Aires: Estilos gráfico, 2005.

- Corporación Vitivinícola Argentina. *Análisis integral de la vitivinicultura argentina: nuevos escenarios y acciones públicas-privadas*. Mendoza: COVIAR, 2016.
- Errecart, Valeria. «Análisis del mercado mundial de carnes». Universidad Nacional de San Martín, Centro de Economía Regional, 2015. Disponible en: [https://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/economia\\_regional/CERE%20-%20Mayo%20-%202015.pdf](https://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/economia_regional/CERE%20-%20Mayo%20-%202015.pdf) (consultado el 23 de octubre de 2018).
- Giménez, Gilberto. *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*, México: CONACULTA-ITESO, 2007. Disponible en: <http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2016/09/gilberto-gimenez-estudios-sobre-la-cultura-y-las-identidades-sociales.pdf> (consultado el 26 de julio de 2018).
- Subgerencia de Estadística y Asuntos Técnicos Internacionales del Instituto Nacional de Vitivinicultura. «Mercado de vinos: India» (2010). Disponible en: [http://www.inv.gov.ar/inv\\_contenidos/pdf/ComercioExterior/India.pdf](http://www.inv.gov.ar/inv_contenidos/pdf/ComercioExterior/India.pdf) (consultado el 11 de octubre de 2018).
- Trejo Gutiérrez, Diana. «El desarrollo de India y su ventaja competitiva, en el área de ingeniería mecánica y la oferta de sus servicios a nivel mundial». Maestría en Administración. México, 2013. Disponible en: <http://ri.uaq.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/339/RI000225.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 4 de septiembre de 2018).
- Rapoport, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-200)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000.
- Zelicovich, Julieta. «Las relaciones económicas de Argentina con China, ASEAN, Japón e India durante el Gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2010). Obstáculos, ventajas y oportunidades del vínculo». Argentina:

Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2011. Disponible en: [https://www.files.ethz.ch/isn/145461/57 %20AP.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/145461/57%20AP.pdf) (consultado el 4 de octubre de 2018).

Angarita-Calle, Carlos. «Las relaciones económicas internacionales: un enfoque teórico». Bogotá: *R. Javeriana* v.13 n.1 (2008): 261-298. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n1/v13n1a09.pdf> (consultado el 28 de julio de 2018).

Área de información Económica y Estadística - IPCVA. «Argentina Exportaciones de Carne Vacuna» (2016). Disponible en: [http://www.ipcva.com.ar/documentos/1522\\_1461610677\\_informemensualdeexportacionesmarzo2016.pdf](http://www.ipcva.com.ar/documentos/1522_1461610677_informemensualdeexportacionesmarzo2016.pdf) (consultado el 24 de octubre de 2018).

Arizpe, Lourdes y Alonso, Guiomar. «Cultura, comercio y globalización». Buenos Aires: CLACSO, 2001. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100914031847/3arizpealonso.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2018).

Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas. «Vitivinicultura: la carga impositiva global casi equipara al costo total de la mano de obra» (2016). Disponible en: <http://acovi.com.ar/observatorio/wp-content/uploads/2016/04/An%C3%A1lisis-impositivo-vitivinicultura.pdf> (consultado el 23 de octubre de 2018).

Bayma, Baltasar. «Creció el comercio de bienes entre Argentina e India en 2016». Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario, 2017. Disponible en: <https://geirprecur.wordpress.com/2017/02/14/crecio-el-comercio-de-bienes-entre-argentina-y-la-india-en-2016/> (consultado el 25 de septiembre de 2018).

Bayma, Baltasar. «Exportaciones de bienes argentinos a India en 2015». Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario, 2016. Disponible en: <https://geirprecur.wordpress.com/2016/11/01/exportaciones-de-bienes-argentinos-a-india-en-2015/> (consultado el 25 de septiembre de 2018).

- Bolsa de Comercio de Rosario. «Argentina en el mercado mundial de granos y subproductos». Disponible en: [https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal\\_noticias.aspx?pIDNoticia=693](https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal_noticias.aspx?pIDNoticia=693) (consultado el 26 de septiembre de 2018).
- Caballero Ferrari, Federico. «Bien de capital». Disponible en: <http://economipedia.com/definiciones/bien-de-capital-equipo-produccion.html> (consultado el 25 de septiembre de 2018).
- Cámara Argentina de Comercio y Servicios. «Las exportaciones argentinas: evolución reciente y caminos para su expansión». Buenos Aires, 2016. Disponible en: [http://www.cac.com.ar/data/documentos/1\\_CAC%20Las%20exportaciones%20argentinas%20-%20Evoluci%C3%B3n%20reciente%20y%20caminos%20para%20su%20expansi%C3%B3n.pdf](http://www.cac.com.ar/data/documentos/1_CAC%20Las%20exportaciones%20argentinas%20-%20Evoluci%C3%B3n%20reciente%20y%20caminos%20para%20su%20expansi%C3%B3n.pdf) (consultado el 12 de septiembre de 2018).
- Castellano, Andrés y Goizueta, Mercedes. «Agregado de Valor en la Cadena de la Soja: Alternativa de Upgrading para Productores Primarios». Buenos Aires: INTA, 2011.
- Castiglioni, Franco. «Argentina. Política y economía en el menemismo». Buenos Aires: *R. Nueva sociedad*, n.143 (1996) 6-14. Disponible en: [http://nuso.org/media/articles/downloads/2496\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2496_1.pdf) (consultado el 11 de septiembre de 2018).
- Contreras, Jesús. «Alimentación y Religión». Barcelona: Universidad de Barcelona, 2007. Disponible en: <http://www.usuaris.tinet.org/dones/imagenes/articulos/religion%20y%20alimentacion.pdf> (consultado el 6 de octubre de 2018).
- Damill, Mario y otros. «Las cuenta públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina». Buenos Aires: CESP, 2003. Disponible en: <http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/9-2003.pdf> (consultado el 11 de septiembre de 2018).

Datos *Central Intelligent Agency* (CIA) 2017. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/in.html> (consultado el 6 de junio de 2018).

Datos *The Global Economy*. Disponible en: [https://es.theglobaleconomy.com/India/exports\\_dollars/](https://es.theglobaleconomy.com/India/exports_dollars/) (consultado el 2 de septiembre de 2018).

Departamento de Inteligencia de Mercados PromPerú. «Guía de mercado: Argentina» (2017). Disponible en: <http://www.siicex.gob.pe/siicex/documentosportal/alertas/documento/doc/79755985rad6E335.pdf> (consultado el 27 de septiembre de 2018).

Elizondo, Marcelo. «Exportaciones de servicios (2010-2016) muestran problemas de competitividad argentinos» (2017). Disponible en: <http://www.consultoradni.com/exportaciones-de-servicios-2010-2016-muestran-problemas-de-competitividad-argentinos/> (consultado el 26 de septiembre de 2018).

Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales. «Obstáculos a las importaciones de India de productos del complejo soja» (2006). Disponible en: <http://www.inai.org.ar/archivos/notas/India-soja%20BA%20y%20BNA1.pdf> (consultado 27 de septiembre de 2018).

Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales. «Acceso a Mercados» (2017). Disponible en: [http://inai.org.ar/archivos/notas/Info%20Pais\\_INDIA%20jul17.pdf](http://inai.org.ar/archivos/notas/Info%20Pais_INDIA%20jul17.pdf) (consultado el 27 de septiembre de 2018).

Garay, Ane. «Inversión Extranjera Directa». Observatorio de Multinacionales de América Latina (2012.) Disponible en: <http://omal.info/spip.php?article4822> (consultado el 31 de agosto de 2018).

- Garcés, Francisco. «India: el panorama político y económico tras los ataques terroristas en Mumbai». Chile: Centro de Investigación Libertad y Desarrollo, 2009. Disponible en: <https://lyd.org/lyd/biblio/EI-468-India%20El%20Panorama%20politico%20y%20economico%20tras%20los%20ataques%20terroristas%20en%20Mumbai-03-02-2009.pdf> (consultado el 2 de septiembre de 2018).
- Giménez, Gilberto. *Teoría y análisis de la cultura*. México: CONACULTA, 2005. Disponible en: <http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2016/09/gilberto-gimenez-estudios-sobre-la-cultura-y-las-identidades-sociales.pdf> (consultado el 27 de junio de 2018).
- Ginard, Mireia. «El sistema de castas en la India genera otro conflicto social». Lima: *Altavoz*, 2016. Disponible en: <https://altavoz.pe/2016/02/23/14115/informe-el-sistema-de-castas-en-la-india-genera-otro-conflicto-social/> (consultado el 20 de abril de 2018).
- Kosacoff, Bernardo. «La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada». Buenos Aires: CEPAL, 1993. Disponible en: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/22272/53%20industria%20argentina.pdf> (consultado el 9 de septiembre de 2018).
- Krom, Andrés. «Al vino argentino aún le cuesta competir en el exterior». Argentina: *R. La Nación*, 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2111072-al-vino-argentino-aun-le-cuesta-competir-en-el-exterior> (consultado el 23 de octubre de 2018).
- Kumar, Rajiv. «India como potencia económica mundial: Desafíos para el futuro» (2007). Disponible en: [http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2006/025Rajiv\\_Kumar.pdf](http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2006/025Rajiv_Kumar.pdf) (consultado el 30 de agosto de 2018).

- Leroy, Aurélie. «Las paradojas de India moderna». Bélgica, R. *Centre Tricontinental*, 2012. Disponible en: <https://www.cetri.be/Las-paradojas-de-la-India-moderna?lang=fr> (consultado el 1 de septiembre de 2018).
- Macaya, Alejo. «Comercio exterior argentino 1990-2000». Disponible en: [https://www.economia.gob.ar/cuentas/internacionales/comercio\\_exterior/1.htm](https://www.economia.gob.ar/cuentas/internacionales/comercio_exterior/1.htm) (consultado el 29 de septiembre de 2018).
- Maldonado Cañón, Dayana. «La interculturalidad de los negocios internacionales». Colombia: R. *Universidad y Empresa* v.6 n.12 (2007): 261-291. Disponible en: [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/bf/bf5df123-190e-4ff8-b3df-d19bc097ebca.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/bf/bf5df123-190e-4ff8-b3df-d19bc097ebca.pdf) (consultado el 13 de agosto de 2018).
- MacIver, R. y Page, H. citado en Badía, Fernando. «Casta, estamento y clase social». Madrid: *Revista de estudios políticos* n.199 (1975). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1705316> (consultado el 9 de abril de 2018).
- Martínez, Julián. «Realismo Estructural, Video de YouTube, 5:44» (2016). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=i3AEGwHWj0c> (consultado el 8 de agosto de 2018).
- Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía. «Importancia de la vitivinicultura argentina en el mundo». Disponible en: <http://dato.chequeado.com/dataset/5351deb6-a268-46eb-8cb0-20e8f4117d2b/resource/78ad14f2-1b37-48c6-94f3-e9422c688e7b/download/informe-impuesto-al-vino.pdf> (consultado el 18 de octubre de 2018).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. «Educación e Interculturalidad». Informe 2013. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/quito/education/education-and-interculturality/> (consultado el 26 de julio de 2018).

Pérez Caldentey, Esteban y otros. *Raúl Prebisch (1901-1986). Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico*. Comisión Económica para América Latina, 2012.

Rampinini, Anahi. «El impacto de las Licencias No Automáticas en el sector Muebles y en la Cadena Foresto Industrial de Argentina durante el período 2009 al 2012». Maestría en Relaciones Económicas Internacionales, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2016. Disponible en: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1084\\_RampininiAV.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1084_RampininiAV.pdf) (consultado el 28 de septiembre de 2018).

Reyes, Giovanni. «Teoría de la globalización: bases fundamentales». Colombia: *R. Tendencias*, vol. 2 n.1. (Universidad de Nariño, 2001): 43-53. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5029712.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2018).

Rodríguez, Alberto. «Impacto de la cultura en los negocios internacionales, un énfasis en los negocios con México». *R. Daena* v.2 n.2 (2007): 156-228. Disponible en <http://www.daena-journal.org/> (consultado el 26 de julio de 2018).

Rubiano-Matulevich, Eliana. «El crecimiento de China e India y su relación con el patrón de especialización comercial de Estados Unidos, la Unión Europea y Colombia». Colombia: *R. de la Maestría en Derecho Económico*, v.6 n.6 (2013): 87-142. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:i63ileZrnz4j:revistas.javeriana.edu.co/index.php/revmaescom/article/view/7169+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ar> (consultado el 4 de septiembre de 2018).

Rubiolo, M. Florencia y Baroni, Paola. «Trayectoria de la inserción argentina en India y el Sudeste Asiático». Argentina: *R. SAA*, v.11, n. 1 (2017). Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/rsaap/v11n1/v11n1a04.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2018).

Sánchez González, Manuel. «El progreso económico de India». *R. El Financiero* (2018) Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/manuel-sanchez-gonzalez/el-progreso-economico-de-india> (consultado el 1 de septiembre de 2018).

Schuler, Kurt. «La crisis económica argentina: causas y remedios». Estados Unidos: Comité Económico Conjunto, 2003. Disponible en: <http://www.vekweb.com/days/crisis.htm> (consultado el 11 de septiembre de 2018).

Subgerencia de Estadística y Asuntos Técnicos Internacionales del Instituto Nacional de Vitivinicultura. «Mercado de vinos: India» (2010). Disponible en: [http://www.inv.gov.ar/inv\\_contenidos/pdf/ComercioExterior/India.pdf](http://www.inv.gov.ar/inv_contenidos/pdf/ComercioExterior/India.pdf) (consultado el 11 de octubre de 2018).

Tylor, Edward. *Cultura primitiva: los orígenes de la cultura* (trad. por Marcial Suarez). Madrid: Ayuso, 1976.

Wainer, Andrés. «Economía y política en la Argentina kirchnerista». *R. Mexicana de Sociología*, v. 80, n.2. (2018): 323-351. Disponible en: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/57720/51177> (consultado el 11 de septiembre de 2018).

Witker Velázquez, Jorge. *Derecho del comercio exterior*. México: UNAM, 2011. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2951/4.pdf> (consultado el 1 de agosto de 2018).

Eleve. «Las exportaciones argentinas a la India se triplicarán y el intercambio comercial bilateral crecerá un 150 % en 2010». Disponible en: <http://www.ele-ve.com.ar/Las-exportaciones-argentinas-a-la-India-se-triplicaran-y-el-intercambio-comercial-bilateral-crecera-un-150-en-2010.html> (consultado el 30 de septiembre de 2018).



Ana Carolina Lucero Castillo

**POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA**

**SOBRE LA CUENCA DEL PLATA**

**Y EL ACUÍFERO GUARANÍ**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>107</b>
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO</b>	<b>113</b>
Modelos de política exterior argentina según Miranda	114
Contrastes en política exterior entre gobiernos civiles y militares de acuerdo con Lasagna	121
Busso y Bologna: cambios, ajustes y continuidades en la política exterior	125
<b>CAPÍTULO II: LA CUENCA DEL PLATA DURANTE LA GUERRA FRÍA</b>	<b>128</b>
Cumbre de Uruguayana (1961)	130
Tratado de la Cuenca del Plata (1969)	147
Cuestión Corpus-Itaipú	170
<b>CAPÍTULO III: EL ACUÍFERO GUARANÍ Y UN NUEVO ESCENARIO GLOBAL</b>	<b>199</b>
Cambio de paradigma: de la rivalidad a la cooperación	199
Siglo XXI: el Sistema Acuífero Guaraní	219
Conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay	233
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>255</b>
<b>FUENTES Y FUENTES</b>	<b>263</b>

## **RESUMEN**

Esta investigación tiene por finalidad analizar y comparar la política exterior argentina de los distintos gobiernos que se sucedieron entre 1961 y 2010 hacia el área de la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní. Durante el periodo aquí estudiado, se presentaron gobiernos tanto civiles como militares, por lo cual la política exterior sufrió numerosos cambios y ajustes, particularmente en lo que respecta a la región mencionada.

Lo que se plantea es que estas variaciones fueron producto de las características y objetivos de cada grupo en el poder y, al mismo tiempo, se inscribieron en un contexto internacional que también evolucionó. Así, durante la Guerra Fría, el equilibrio geopolítico de América del Sur dependió, en su mayor medida, de la disputa entre Argentina y Brasil por el liderazgo regional. Por lo tanto, la Cuenca del Plata constituyó el principal escenario de competencia entre ambos vecinos, la cual fue abordada de diferentes perspectivas por los gobiernos civiles y militares.

Con el fin de la Guerra Fría y la vuelta de la democracia al continente sudamericano, el entendimiento entre Brasil y Argentina dio comienzo a una nueva etapa, caracterizada por la prevalencia de la integración y la cooperación económica y política entre los países de la Cuenca, por sobre la rivalidad y las hipótesis de conflicto que predominaron en el periodo anterior. Al mismo tiempo, a nivel global, la agenda internacional hizo mayor hincapié en los temas ambientales referidos a la preservación de los recursos naturales y la prevención de su contaminación. En sintonía con ello, los países de la Cuenca del Plata incluyeron en su propia agenda el tratamiento del Acuífero Guaraní. Este adquirió especial relevancia debido al marco de escasez mundial en que se encuentra el recurso hídrico y las disputas geopolíticas que se generan a raíz de ello en diversas partes del mundo.

Tanto una etapa como la otra muestran dos contextos mundiales diferentes, que marcaron el patrón de relaciones entre los vecinos de la Cuenca / Acuífero. En ambos escenarios, la política exterior argentina se desarrolló de acuerdo al gobierno electo, con sus características y objetivos, en contextos muy diferentes entre sí. Este factor reveló en la actuación de Argentina en la Cuenca / Acuífero grandes continuidades, pero también varios ajustes y cambios en sus estrategias a lo largo de los años aquí estudiados.

**Palabras clave:** política exterior argentina, geopolítica, Cuenca del Plata, Acuífero Guaraní.

## **ABSTRACT**

The purpose of this research is to analyze and compare Argentine foreign policy, from the different governments that followed each other between 1961 and 2010, towards the area of the Plata Basin / Guaraní Aquifer. During the period studied here, both civil and military governments came forward, and foreign policy underwent many changes and adjustments, particularly in the region mentioned.

What is proposed is that these variations were the product of the characteristics and objectives of each group in power and, at the same time, they were registered in an international context that also evolved. Thus, during the Cold War, the geopolitical balance of South America depended, to a large extent, on the dispute between Argentina and Brazil over regional leadership. Therefore, the Plata Basin constituted the main scenario of competition between both neighbors, which was approached from different perspectives by the civil and military governments.

With the end of the Cold War and the return of democracy to the South American continent, the understanding between Brazil and Argentina began a new stage, characterized by the prevalence on integration and economic and political cooperation, over the rivalry and conflict hypothesis that prevailed in the previous period. At the same time, at a global level, the international agenda placed greater emphasis on environmental issues, related to the preservation of natural resources and the prevention of pollution of them. In line with this, the countries of the Plata Basin included in their own agenda the treatment of the Guaraní Aquifer. The aquifer acquired special relevance due to water's global scarcity framework and the geopolitical disputes that are generated as a result of this, in different parts of the world.

Both one stage and the other show two different world contexts, which marked the pattern of relations between the neighbors of the Basin / Aquifer. In both scenarios, Argentina's foreign policy was developed according to the elected government and its characteristics and objectives, in very different contexts. This factor revealed great continuities in the performance of Argentina in the Basin/Aquifer, but also several adjustments and changes in its strategies, over the years studied here.

**Keywords:** Argentine foreign policy, geopolitics, Plata Basin, Guaraní Aquifer.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo analizará los objetivos e intereses de la política exterior argentina sobre la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní, desde 1961, año en que se llevó a cabo la Cumbre de Uruguayana entre Argentina y Brasil, hasta 2010, cuando se resolvió el conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay. Se tomarán estos dos hechos concretos para delimitar el periodo de tiempo en estudio, al cual se lo dividirá en dos etapas:

1. La etapa de la Cuenca del Plata, entre 1961 (Cumbre de Uruguayana) y 1979, año en que se firma el Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú.
2. La etapa del Acuífero Guaraní, entre 1979 hasta 2010 (resolución del conflicto de las papeleras).

Consideramos de importancia investigar la actuación argentina en torno a la cuestión de la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní a lo largo de los años ya que constituye un espacio de unión y comunicación con sus vecinos. A través de ella, se vinculan a la vez Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Esto la convierte en un punto de partida fundamental para la política exterior de nuestro país en el Cono Sur y, particularmente, en la relación bilateral con Brasil.

El área denominada Cuenca del Plata comprende las cuencas de los ríos de la Plata, Uruguay, Paraná y Paraguay. Se extiende en más de tres millones de kilómetros cuadrados, y abarca los territorios de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Históricamente, ha sido un espacio de rivalidad y confrontación y, a la vez, de comunicación y unión entre los países de la región.

En el caso particular de Argentina, durante el periodo de la Guerra Fría, la cuestión de la Cuenca constituyó un tema importante desde una mirada geopolítica, sobre todo, en la relación con Brasil, su tradicional rival en la competencia por el liderazgo en el Cono Sur. Aunque el objetivo principal fue llegar a un acuerdo definitivo sobre el manejo de los recursos de la Cuenca del Plata, la manera de concretar ese objetivo difirió bastante entre los sucesivos gobiernos civiles y militares locales, según sus propias ideologías y principios. Estos repetidos cambios en el rumbo de la política exterior argentina llevaron, a la larga, a esta carencia de coherencia y eficacia.

Desde la década de 1980, con el retorno de la democracia en los países del Cono Sur y el fin de la Guerra Fría, hasta la segunda mitad de la década de 1990, aproximadamente, la Cuenca del Plata fue vista como un espacio de unión, en donde cobraron importancia el comercio y la cooperación entre los países de la región. Estos vínculos se concretaron en la creación de un nuevo bloque regional, como el Mercado Común del Sur (Mercosur, 1991). Durante estos años, la bibliografía disponible se enfoca en las posibilidades de entablar y profundizar vínculos comerciales entre los países de la región y en cómo las distintas democracias sudamericanas aprovecharon esas oportunidades de intercambio económico. Por lo tanto, la perspectiva geopolítica, propia de la Guerra Fría, dio lugar a una visión que abogó por la integración y la cooperación (política y económica) entre los vecinos, en consonancia, a nivel mundial, con el auge del neoliberalismo y la readaptación del rol del Estado a este nuevo escenario internacional, en torno a bloques económicos.

A su vez, a comienzos del siglo **XXI**, surgió en la agenda internacional el interés por los temas ambientalistas en torno al manejo de los recursos naturales, especialmente el agua. Es por esta época que comenzó a denominarse Sistema Acuífero Guaraní (en adelante SAG) al

conjunto de aguas dulces y subterráneas que yacen bajo el territorio de la Cuenca del Plata. Son aguas bajo la jurisdicción de varios Estados (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), por lo que el objetivo en común de estos gobiernos pasó a ser la compatibilización de cada una de las legislaciones que regulaban estos recursos hídricos. Esta meta cobró mayor importancia al ser el SAG la tercera reserva mundial más grande de agua dulce.

En consecuencia, entraron en juego actores extrarregionales, cuyo interés se dirigió a encontrar nuevas fuentes de provisión de agua en tiempos actuales de escasez hídrica. Entre estos actores extrarregionales, el más relevante es Estados Unidos, el cual aprovechó varias oportunidades para influir de una u otra manera en las políticas del Cono Sur.

Estos cambios de puntos de vista con respecto al espacio subregional se reflejan en la bibliografía consultada. Como antecedente académico, podemos destacar que, durante las décadas de 1960 y 1970, el estudio de la Cuenca del Plata fue realizado desde una perspectiva geopolítica que ponía énfasis en la utilización de los recursos como factor de poder. Estos factores de poder determinaron la conflictiva relación entre Argentina y Brasil (los dos países más influyentes del Cono Sur); por lo tanto, la Cuenca del Plata constituyó uno de los escenarios de enfrentamiento de ambos rivales en plena Guerra Fría. Algunos autores de esta época son Julio Sanguenetti<sup>1</sup>, Germán Wettstein y Esteban F. Campal<sup>2</sup> y Juan Enrique Guglielmelli<sup>3</sup>.

1. Sanguenetti, J. (1972). Geopolítica de la cuenca del Plata. *Estrategia* 19.

2. Wettstein, G. y Campal, E. (1975). Agricultura y geopolítica en la cuenca del Plata, *Crisis* 27.

3. Guglielmelli, J. E. (1979). *Geopolítica del Cono Sur*. (s.l): El Cid Editor.

Ya en las décadas de 1980 y 1990 comenzó a adoptarse un enfoque basado en la integración de los países de la Cuenca, entendiendo la integración como medio para obtener mayor autonomía en un contexto internacional más distendido al acercarse el fin de la Guerra Fría y el renacimiento de las democracias en América Latina. Ejemplos de algunos trabajos son los de Antonio Sánchez-Gijón<sup>4</sup>, Liborio Justo<sup>5</sup> y Helio Jaguaribe<sup>6</sup>.

Con respecto al SAG, existen numerosos trabajos (realizados desde fines de la década de 1990) que abordan su estudio desde un punto de vista ambientalista, resaltando la importancia estratégica y vital del agua dulce para los países de la región. Ejemplos de ellos son los de Melina Cosso<sup>7</sup>, Marcia Simone Graf Rey<sup>8</sup> y Nicolás González del Solar<sup>9</sup>. Los tres enfoques o perspectivas serán útiles para este trabajo porque la política exterior argentina hacia la Cuenca / Acuífero abordó los tres con el correr de los años.

Sobre la base de las lecturas realizadas, formulamos la siguiente hipótesis: la política exterior argentina sobre la Cuenca del Plata / Acuífero

4. Sánchez-Gijón, A. (1990). *La integración en la cuenca del Plata*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana.

5. Justo, L. (1983). *Argentina y Brasil en la integración continental*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

6. Jaguaribe, H. (1987). La integración Argentina-Brasil. *Integración latinoamericana s.n.*

7. Cosso, M. (2012). El Acuífero Guaraní como recurso vital y estratégico, en el marco de la defensa nacional. Ponencia, 1<sup>a</sup> *Encuentro de investigadores en formación de recursos hídricos. Instituto Nacional del Agua del Gobierno de Argentina.*

8. Graf Rey, M. S. (2007). El Acuífero Guaraní: un gran reservorio en la mirada mundial. Ponencia, III Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) - I Jornadas del CENSUD. «Desafíos y alternativas de nuestra política exterior».

9. González del Solar, N. (2013) Las aguas subterráneas en la dimensión internacional. Notas jurídicas sobre el Acuífero Guaraní. *Derecho y Ciencias Sociales* 9, 42-52.

o Guaraní, entre 1961 y 2010, fluctuó de acuerdo a los gobiernos, que actuaron según características y objetivos propios, en consonancia con el contexto internacional del momento.

Desde esta hipótesis, tendremos como objetivo general el análisis y la comparación de la política exterior argentina sobre la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní bajo los gobiernos entre 1961 y 2010. Mientras que los objetivos específicos se referirán a:

- En primer lugar, diferenciar la política exterior de los gobiernos civiles y militares en el periodo 1961-1983.
- En segundo lugar, distinguir los objetivos de los gobiernos democráticos en el periodo 1983-2010.
- En tercer lugar, determinar la concreción de los intereses argentinos en la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní según el gobierno de turno.
- Y, por último, comparar la variación en los contextos internacionales.

Nuestra investigación es básica y será abordada desde un enfoque cualitativo. Los métodos a utilizar son el hipotético-deductivo y el histórico, dadas las características del tema elegido. Y, en cuanto a la técnica a utilizar, esta será el análisis de textos.

El trabajo se organiza en tres capítulos y una conclusión. El primer capítulo aborda el marco teórico, donde se identifican los enfoques de Roberto Miranda<sup>10</sup> y Marcelo Lasagna<sup>11</sup> y ciertos conceptos

10. Miranda, R. (2003) Políticas Exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto. *Politikós* 1.

11. Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *CIDOB D'AFERS* 32.

que Anabella Busso y Alfredo Bologna<sup>12</sup> toman de Roberto Russell y Charles Hermann, que sirven para el análisis y comparación de la política exterior argentina.

El segundo capítulo analiza la política exterior argentina hacia la Cuenca del Plata desde 1961, año de la Cumbre de Uruguayana, hasta 1979, año en que se firma el Acuerdo Tripartito sobre las represas Corpus e Itaipú, entre Argentina, Brasil y Paraguay.

Y el tercer capítulo examina la actuación del gobierno argentino dentro del SAG y su relevancia en la política estratégica del Cono Sur. Aquí se indaga, previamente, la forma en que las renacidas democracias de la Cuenca del Plata atravesaron el fin del conflicto Este-Oeste y entraron al siglo XXI con otro enfoque hacia la subregión, el cual hizo un mayor hincapié en el SAG.

12. Busso, A. y Bologna, A. (1994). La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación. En *La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, 17-51. Rosario: Ediciones CERIR.

## **CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO**

Existen numerosos autores argentinos que han analizado y comparado la política exterior de nuestro país a lo largo de su historia según el tipo de gobierno y tomando en cuenta el contexto internacional del momento. Para este trabajo, centrado en la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní, se utilizarán los enfoques de Roberto Miranda y Marcelo Lasagna y ciertos conceptos de Anabella Busso y Alfredo Bologna.

Roberto Miranda es doctor en Relaciones Internacionales e investigador en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ha escrito numerosos artículos referidos a la política exterior de Argentina y al rol de esta en el sistema internacional y en América Latina. Para esta tesis, tomaremos su artículo «Políticas Exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto», en el cual analiza y compara la actuación internacional de nuestro país a lo largo de su historia.

Marcelo Lasagna es magíster en Estudios Internacionales y especialista en política exterior, reforma política y política comparada en América Latina. En el artículo que utilizaremos, «Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo», Lasagna explica el modo en que las variables domésticas (actores, intereses, normas, características del régimen, entre otras) influyen en la política exterior de un Estado y en los cambios que esta pueda tener, lo cual nos sirve de ayuda para entender las modificaciones en la política exterior argentina de acuerdo a la alternancia entre los gobiernos civiles y militares en tiempos de la Cuenca del Plata (1961-1979).

Por último, se utilizarán los conceptos de «ajuste», «cambio» y «continuidad», tal como los definen Anabella Busso y Alfredo Bologna en

el artículo «La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación». Busso, máster en Ciencias Sociales, se especializa en política exterior argentina y en las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Bologna, por su parte, doctor en Ciencias Políticas y Diplomáticas y fundador del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), fue uno de los máximos promotores del estudio y la reflexión sobre la política exterior y las relaciones internacionales de Argentina. De ambos autores, como se mencionó anteriormente, se tomarán los conceptos de «ajuste», «cambio» y «continuidad» con el fin de aplicarlos a la política exterior de cada gobierno hacia la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní.

## **Modelos de política exterior argentina según Miranda**

El primer autor, Roberto Miranda, analiza la coherencia entre los fundamentos de la política exterior argentina con las conductas de esta. El autor define el concepto de fundamento como los supuestos, creencias e ideas compartidas por las clases dirigentes; mientras que las conductas comprenden «los estilos y las acciones diplomáticas desarrolladas por la clase dirigente en situación de gobierno»<sup>13</sup>.

Sobre la aplicación de estas dos variables incide el cambio externo, es decir, «los espacios internacionales restrictivos o generosos para la acción externa argentina»<sup>14</sup>. En el caso específico de la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní, al comenzar el siglo XXI, los temas ambientalistas y los referidos al uso del agua como recurso recibieron mayor atención en la agenda internacional; en consecuencia, el foco de interés de

13. Miranda, R. (2003) Políticas Exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto. *Politikós* 1, 98.

14. Ídem, 97.

Argentina y del resto de los países del Cono Sur se redirigió hacia las aguas subterráneas del SAG.

Asimismo, las inestabilidades institucionales y las crisis socioeconómicas poseen una gran cuota de influencia en la coherencia de la política exterior. Miranda deja de lado estos dos últimos aspectos y realiza un estudio más estricto a partir del análisis de la incidencia del cambio externo sobre la coherencia entre fundamentos y conductas de la política exterior. Para ello, distingue cinco modelos de política exterior en la historia argentina:

- Fundacional (1861-1945).
- Radical: presidencias de Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930), Alvear (1922-1928), Illia (1963-1966), Alfonsín (1983-1989) y De La Rúa (1999-2001).
- Justicialista: presidencias de Perón (1945-1955 y 1973-1974), Martínez de Perón (1974-1976), Menem (1989-1999) y Duhalde (2002-2003).
- Desarrollista: mandato de Frondizi (1958-1962).
- Militar: Revolución Libertadora (1955-1958), interinato de José María Guido (1962-1963), Revolución Argentina (1966-1973) y Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983).

Todos ellos se presentan, con distinta extensión, en la actuación argentina en la Cuenca del Plata y el SAG, excepto el modelo fundacional. Por ello, este último modelo se excluye de la investigación. Vale aclarar que el análisis de Miranda abarca solamente hasta el fin de la presidencia de Duhalde, en 2003. Motivo por el cual el autor excluye las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2007 y 2007-2015, respectivamente).

1) Modelo radical<sup>15</sup>: tiene como rasgo principal de la clase dirigente su concepción idealista de las relaciones internacionales. Este idealismo, fundado en los preceptos del filósofo alemán Karl Krause, es humanista y se reflejó en una relación entre el Estado y el sistema internacional en torno a la «paz perpetua», la «moral universal» y el hombre.

En consecuencia, el discurso radical es «esencialmente principista»<sup>16</sup>, plagado de conceptos como pacifismo, cooperación entre Estados, universalismo, neutralismo, entre otros. El discurso derivó en acciones multilaterales, diversificadoras e integracionistas, las cuales se profundizaron en mayor o menor medida de acuerdo al contexto externo.

El multilateralismo, desarrollado dentro de organismos internacionales y ámbitos diplomáticos, constituyó, siguiendo a Miranda, la característica distintiva del modelo radical. A su vez, la diversificación de las relaciones exteriores se repite en todas las gestiones radicales; sin embargo, este rasgo es común con otros modelos de política exterior. Y el integracionismo fue utilizado especialmente en cuestiones asociadas a la reivindicación del territorio (como la resolución de los conflictos limítrofes entonces pendientes) y al acercamiento al resto de la región.

15. Miranda aclara que, aunque las presidencias radicales de Hipólito Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930) y Marcelo T. de Alvear (1922-1928) se superponen con el modelo fundacional, por «el hecho de compartir los mismos aspectos estructurales de la política exterior», la UCR tuvo una percepción distinta en cuanto a las relaciones exteriores del país, por lo que constituyó un modelo diferente. En ídem, 98.

16. Ídem, 101.

A pesar de que las administraciones radicales insistieron en la práctica del multilateralismo, en algunas ocasiones fue insuficiente para sostener la política exterior debido al «cambio de determinadas condiciones externas»<sup>17</sup>, obligando al gobierno a seguir otros caminos. Tal como el autor intenta demostrar, las circunstancias internacionales incidieron en la coherencia entre los fundamentos y las conductas de la política exterior radical.

2) Modelo justicialista: también se evidencia en el tratamiento de la cuestión de la Cuenca/Acuífero. Su característica principal y distintiva es su vocación pragmática, llevada a la práctica a partir de ciertas situaciones externas que impulsaron a readaptar la política exterior.

El pragmatismo de los gobiernos justicialistas se fundamentó en la doctrina de la «Tercera Posición», la cual proponía una alternativa al capitalismo y al comunismo tanto en la política interna como en la externa. En lo que a esta última se refiere, Argentina buscó ampliar los espacios internacionales para revertir el nivel de conflictividad con Estados Unidos y la Unión Soviética, jefes de ambos bloques<sup>18</sup>. El discurso pragmático se transformó en acciones integracionistas, diversificadoras y bilaterales en respuesta al contexto externo, ya sea en tiempos de la Guerra Fría o luego de que ella finalizara.

Al igual que en el modelo radical, las conductas integracionistas fueron dirigidas hacia la región del Cono Sur, en pos del estrechamiento de los vínculos con los vecinos. Lo mismo sucedió con las acciones diversificadoras, cuyo objetivo fue ampliar las relaciones exteriores de

17. Ídem, 103.

18. Ídem, 104.

Argentina y así contrabalancear la influencia norteamericana en el continente.

La diferencia notable con el radicalismo fueron las conductas bilaterales, en contraposición a las multilaterales de aquel. Históricamente, el bilateralismo se asoció a una vocación pragmática en el modo de hacer política exterior, mientras que el multilateralismo se ligó a una concepción idealista de las relaciones exteriores<sup>19</sup>.

Sin embargo, el bilateralismo justificado en el pragmatismo tuvo excepciones a la hora de traer buenos resultados a las administraciones justicialistas. Esto sucedía en la medida en que los cambios externos le restaran consistencia al pragmatismo que, justamente, validaba las acciones bilaterales<sup>20</sup>. En consecuencia, los costos políticos y económicos de una conducta externa eran mayores que los beneficios que se pudieran adquirir.

3) Modelo desarrollista: el gobierno de Frondizi tuvo como principal objetivo «el desarrollo económico a través de la consolidación de Argentina como país industrial»<sup>21</sup>. Por ello, la política exterior estuvo orientada principalmente a la búsqueda de inversiones extranjeras para el fomento de la industrialización del país.

En función de lo dicho, Frondizi pronunció un discurso economicista, cercano al liberalismo internacional, surgido de sus concepciones idealistas del mundo (propias de su formación radical). Aunque, paradójicamente, el discurso del presidente dio lugar a acciones bila-

19. Ídem, 106.

20. Ídem.

21. Ídem, 107.

terales, especialmente en lo que respecta a los vínculos con Estados Unidos, Brasil y Chile<sup>22</sup>.

Estas acciones bilaterales, en referencia a los dos últimos países», mostraron un espíritu de integración regional». Pero se trató de un integracionismo político, ya que desde el punto de vista económico «el modelo desarrollista de política exterior introducía cierto selectivismo en materia de integración». Frondizi creía que «la integración solo era posible entre quienes tenían similares niveles de desarrollo»<sup>23</sup>.

El gobierno utilizó la política exterior como herramienta para cumplir su objetivo de consolidar el desarrollo económico de Argentina en los momentos más tensos de la Guerra Fría. De allí la necesidad de diversificar las relaciones económicas externas. Sin embargo, el discurso economicista del mandatario fue absorbido por las circunstancias políticas. La política de Washington hacia el continente abordó exclusivamente el concepto de seguridad, dejando de lado otros tales como pobreza, autoritarismo y subdesarrollo, presentes en los fundamentos frondicistas. Como se verá más adelante, la actuación de Estados Unidos llegó al punto de intentar boicotear la Cumbre de Uruguayana entre Argentina y Brasil<sup>24</sup>.

Los acontecimientos externos, sumados al turbulento escenario socioeconómico interno, impidieron al presidente hacer realidad en forma completa su meta de industrializar el país. A su vez, los intentos de profundizar la relación con Brasil y con el resto de América del Sur se vieron interrumpidos por el golpe de Estado que lo derrocó en 1962.

22. Ídem, 108.

23. Ídem.

24. Ídem, 109.

4) Modelo militar: es el último modelo que se hace presente en el manejo de la cuestión de la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní. Su característica más relevante fue la «occidentalización» de la política exterior, que implicó un «alto grado de involucramiento de los gobiernos de 1966 y de 1976 con lo que era el conflicto Este-Oeste, en especial con la Doctrina de Seguridad Nacional, la cual les había dado sustento para quebrar el orden constitucional»<sup>25</sup>.

Es así como un «efecto geopolizante» [sic]<sup>26</sup> se adueñó de la política exterior. Ambos gobiernos de facto sostuvieron la hipótesis de que la Guerra Fría estaba presente también en el Cono Sur. En consecuencia, la lectura del contexto internacional consistió en un mundo hostil y poco favorable para Argentina, volcándola cada vez más a la desinserción externa.

Los fundamentos de los gobiernos militares, teñidos de concepciones de orden realista, derivaron en conductas aislacionistas y fragmentarias. Estas se manifestaron en la coexistencia de diplomacias paralelas, con escasa interconexión entre sí. En el periodo de la Revolución Argentina, Miranda identifica dos canales, uno militar y otro burocrático que, como veremos, mantuvieron sobre la Cuenca puntos de vista poco compatibles. Mientras que en los años del Proceso de Reorganización Nacional se implementaron tres diplomacias: una económica, otra burocrática y una última militar, la cual pretendió «representar el realismo internacional de la política exterior del golpe de 1976»<sup>27</sup>.

25. Ídem. El autor menciona, asimismo, la incipiente «occidentalización del interregno de Guido» (1962-1963).

26. Ídem, 110.

27. Ídem.

El autor afirma que la política exterior de ambos gobiernos militares, la Revolución Argentina y el Proceso de Reorganización Nacional, fue consecuencia directa de la asociación entre estos y los parámetros de la Guerra Fría. Sin embargo, el «realismo ingenuo» con que se conducía las relaciones exteriores llevó a malinterpretar los cambios que se sucedían internacionalmente<sup>28</sup>. A la larga, Argentina quedó mal posicionada en el sistema internacional.

Lo que Miranda demuestra en su texto es que existe una coherencia entre los fundamentos que sostienen un modelo de política exterior y sus conductas resultantes. Sin embargo, los gobiernos que el autor agrupa en cada modelo les dieron poca relevancia a los cambios externos<sup>29</sup>. Por ello, «Argentina indirectamente perdió capacidades para decidir con criterio autonomizante sus actitudes internacionales y las conductas que debía impulsar en sus relaciones exteriores»<sup>30</sup>.

### **Contrastes en política exterior entre gobiernos civiles y militares de acuerdo con Lasagna**

El segundo autor escogido para el trabajo, Marcelo Lasagna, se contrapone a las visiones realistas de las relaciones internacionales, cuya principal premisa es que el Estado es un actor racional y unitario que se maneja en el sistema internacional a partir de las limitaciones y oportunidades que pueda ofrecer este. Desde esta perspectiva, la política externa resulta «un producto del Estado mismo, relativamente aislado de la sociedad»<sup>31</sup>.

28. Ídem, 111.

29. Ídem.

30. Ídem, 112.

31. Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *CIDOB D'AFERS* 32, 45.

Lasagna, en cambio, afirma que las características de un régimen político influyen en la política exterior. Es decir, esta evita actuar en un contexto doméstico vacío, ya que es fruto de reglas, estructuras y valores que emanan del primero<sup>32</sup>. Mientras las teorías del realismo solo explican las direcciones generales de la política exterior, fallan en el momento de analizar por qué Estados similares responden de manera diferente a los mismos estímulos en el contexto mundial<sup>33</sup>.

El autor intenta averiguar en qué medida un cambio de régimen puede afectar la política exterior de un Estado. Siguiendo esta hipótesis, las características del régimen político pueden dar lugar a distintas políticas exteriores, por lo cual Lasagna diferencia en este punto dos tipos de régimen: el autoritario y el democrático<sup>34</sup>.

Ambos regímenes presentan rasgos propios en tres variables. En primer lugar, los valores y principios que guían la política exterior. Los valores del régimen democrático como consenso, tolerancia, pluralismo y legalidad se oponen a orden, intolerancia y opacidad del autoritario.

En segundo lugar, las reglas de juego, la manera en que los actores participan en la formulación e implementación de la política exterior. Mientras que en el régimen democrático existe un proceso establecido, el cual incluye la competencia, la alternancia y el control político; el autoritario posee un mayor rango de libertad al limitar la participación de otros actores en la política externa y restringir los controles de las instituciones.

32. Ídem, 50.

33. Ídem, 46.

34. Ídem, 50-52.

Y, por último, las estructuras de autoridad. El centralismo, elitismo y jerarquización de un régimen autoritario posiblemente conformen una imagen de unidad en el Estado (la cual difiere en la realidad), aunque también generen una disminución de la autonomía y el aislamiento de la burocracia con respecto a la élite gubernamental. A la larga, ello se traduce en falta de innovación en la política exterior. Lo contrario sucede en los regímenes democráticos con sus estructuras diferenciadas, flexibles y plurales, en donde las burocracias cuentan con un mayor grado de autonomía y oportunidad de innovación.

Argentina, durante el periodo histórico abordado en este trabajo, atravesó ambos regímenes. Durante la etapa de la Cuenca del Plata, se alternaron gobiernos civiles y militares, mientras que, durante la etapa del Acuífero Guaraní, todas las administraciones fueron elegidas de forma democrática. Debido a ello, la política exterior fue mutando, en mayor o menor medida, de acuerdo a los principales intereses de cada gobierno.

Lasagna elabora un modelo que intenta exponer cómo la acción exterior de un Estado se modifica en razón de los pequeños o grandes cambios que pueda tener el régimen<sup>35</sup>. Las tres variables mencionadas conforman los atributos del régimen político potencialmente alterables, aspecto que se encuentra fuera de los objetivos de este trabajo.

Lo que sí es de nuestro interés son las dimensiones modificables de la política exterior. El autor identifica tres: los intereses, objetivos y estrategias, el proceso de elaboración y el estilo diplomático.

35. Ídem, 54-59.

1) Los intereses, objetivos y estrategias conforman la agenda internacional de un Estado. Los intereses son los valores que la política exterior trata de promover y los objetivos son los fines inmediatos, cuyo cumplimiento lleva consecuentemente al país a alcanzar sus intereses. Las estrategias, por su parte, se definen como el conjunto de metas e instrumentos seleccionados para promover un determinado interés.

2) El proceso de elaboración de la política exterior comprende el cómo y el quién (o quiénes) la realizan. Este aspecto es fuertemente influenciado por las características del régimen, ya que incluye pautas de comportamiento, objetivos, intereses, estilos y percepciones que dan paso a la decisión final.

3) Y, por último, el estilo diplomático se constituye por el entrelazamiento de factores subjetivos, como los valores y perspectivas ideológicas del gobierno, la tradición diplomática del país y las normas de comportamiento internacional, con el modo en que son llevados a la práctica por los responsables de la política exterior. De esta manera, la personalidad del líder y el proceso de elaboración de la política exterior adquieren un peso relevante. El estilo diplomático se encuentra condicionado por ciertos aspectos del régimen y por la tendencia a conservar las tradiciones del país en cuestión.

Lasagna aclara, como parte de su conclusión, que las particularidades de cada proceso y la participación de otras variables internas y externas adquieren su cuota de influencia en los cambios de una política exterior. Pero lo que sí se comprueba con el modelo explicativo que el autor propone es que «mientras más profundo es el cambio de régi-

men más se acentúa la relación régimen - política exterior»<sup>36</sup>. El cambio entre un régimen y otro condicionó la continuidad de una política exterior. Lo cual nos lleva a los últimos dos autores.

## **Busso y Bologna: cambios, ajustes y continuidades en la política exterior**

Anabella Busso y Alfredo Bruno Bologna<sup>37</sup> abordan el tema de los cambios, ajustes y continuidades en la política exterior de un Estado, partiendo de la definición de esta como «una política pública que abarca el conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado-Nación para operar en el sistema internacional, en respuesta a demandas y determinantes internos y externos»<sup>38</sup>.

El Estado actúa en un contexto externo que implica condicionamientos y oportunidades, y al mismo tiempo se encuentra influenciado también por factores domésticos. En el escenario internacional, debe competir con los demás Estados (y otros actores no estatales) que atraviesan la misma situación. Consecuentemente, se ve obligado a diversificar sus objetivos y los medios de los cuales se sirve para alcanzarlos. De esta manera, la política exterior, al ser condicionada por variables internas y externas, se convierte en una «variable vincular» entre los dos escenarios<sup>39</sup>. Por lo cual, surge la necesidad

36. Ídem, 59.

37. Busso, A. y Bologna, A. (1994). La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación. En *La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, 17-51. Rosario: Ediciones CERIR.

38. Colacrai, M. y Lechini, G. (1994). La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Introducción, 7. Rosario: Ediciones CERIR.

39. Ídem, pág. 8.

de que los cambios operados en uno de ellos «se reflejen con cierta asimetría en el otro»<sup>40</sup>.

Busso y Bologna se enfocan en los años de la administración Menem, e identifican los cambios, ajustes y continuidades de la política exterior de este gobierno, tomando los conceptos mencionados de Russell<sup>41</sup> y Hermann<sup>42</sup>. Russell define al cambio como un «abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y/o formas de hacer política». Mientras que los ajustes, siguiendo a Hermann, son las «variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y las adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de política exterior».

Por su parte, Busso y Bologna identifican las continuidades como la «permanencia de determinados criterios básicos para diseñar y ejecutar la política exterior»<sup>43</sup>. Dentro de ellos se encuentran los «principios tradicionales», aquellos que resisten los cambios de régimen y de gobierno. Estas tres variables se evidencian en repetidas oportunidades en el manejo de la cuestión de la Cuenca/Acuífero por parte del gobierno de turno, en mayor o menor medida de acuerdo a las transiciones de una administración a otra.

El traspaso de un gobierno a otro constituye uno de los factores que da lugar a un cambio o a una continuidad en la política exterior de un

40. Busso, A. y Bologna, A., ob. cit., 17.

41. Russell, R. (1990). Democratización y política exterior en Argentina: el impacto de la variable cambio de régimen, Buenos Aires: s.e. Citado en Busso, A. y Bologna, A., ob. cit., 35.

42. Hermann, C. (1990). *Changing course: When governments choose to redirect foreign policy*, International Studies Quarterly, 3-21. Citado en Busso, A. y Bologna, A., ob. cit., 35.

43. Busso, A. y Bologna, A., ob. cit., 35.

Estado. Sin embargo, como se analizará a lo largo de este trabajo, existen otros factores, internos y externos, cuya influencia es aún mayor. Durante la primera etapa aquí delimitada, la sucesión de gobiernos civiles y militares muestra claramente una continuidad en el objetivo principal de la política exterior argentina hacia la Cuenca del Plata; sin embargo, esta presenta varios cambios y ajustes en cuanto a la perspectiva con que se concibió ese objetivo y los medios elegidos para su consecución.

La década del noventa y los primeros años del siglo **xxi** trajeron aparejados grandes novedades en la agenda internacional, provocando, específicamente, la reconfiguración de la dinámica de las relaciones dentro del ámbito de la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní. Asimismo, la consolidación del régimen democrático influyó bastante en la concepción de los vínculos regionales. Por lo tanto, la segunda etapa presentó, como se observará posteriormente, una mayor continuidad en los objetivos y los medios que en el primer periodo.

La cuestión de la Cuenca/Acuífero ocupó un lugar preponderante para los intereses del país a partir de la década del sesenta, para llegar al siglo **xxi** con un nuevo paradigma internacional que influyó directamente en el abordaje del tema dentro del Cono Sur. Cada aporte de los autores que hemos explicado previamente nos permite analizar el asunto y su desarrollo en la política exterior argentina al combinar distintas variables para su mejor entendimiento.

## **CAPÍTULO II: LA CUENCA DEL PLATA DURANTE LA GUERRA FRÍA**

Este capítulo abordará la primera etapa mencionada anteriormente, es decir, la Cuenca del Plata durante el periodo 1961-1979. El análisis parte desde la Cumbre de Uruguayana y llega hasta el Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú.

De acuerdo con la Real Academia Española, se denomina *cuenca* al territorio cuyas aguas fluyen hacia un mismo río, lago o mar. En el caso de la Cuenca del Plata, las aguas de los ríos Paraná y Uruguay (que a su vez recogen el caudal de otros ríos, como el Paraguay, el Bermejo y el Iguazú) confluyen en el Río de la Plata. Sus 3,1 millones de kilómetros cuadrados se extienden desde el altiplano de Bolivia, al oeste, hasta el océano Atlántico, al este, y desde la Chapada de Parecís en el planalto [sic] brasileño, al norte, hasta las llanuras argentinas y uruguayas al sur.

El área incluye los territorios de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, constituyendo la quinta parte de Sudamérica. La gran extensión territorial abarca una enorme diversidad de condiciones físicas, ambientales, sociales, económicas y culturales; pero también una historia en común y fuertes lazos culturales entre los pueblos.

La hidrografía de la Cuenca está formada por tres sistemas hídricos: el Paraguay, el Paraná y el Uruguay. El Paraguay es afluente del Paraná y este, a su vez, se une con el Uruguay para formar el Río de la Plata. Los ríos Paraná y Paraguay (de recorrido norte-sur) dividen a la Cuenca en dos partes: al este con una red fluvial integrada por ríos caudalosos y al oeste con aportes de bajo caudal. Las áreas de drenaje de los ríos dan forma a las cuatro principales subcuencas del sistema:

1) Río Paraguay: nace en la Chapada de Parecís (Brasil), recorre Paraguay y Bolivia y desemboca en Argentina, a la altura de la ciudad de Resistencia (Chaco). Su régimen fluvial es irregular debido al gran volumen de material sólido que acarrea y a los remansos de las aguas del Paraná.

2) Río Paraná: con origen en la confluencia de los ríos Paranaíba y Grande (Brasil), es el afluente más importante del sistema por su caudal y por la longitud de su curso. El Alto Paraná se ubica en Brasil y se caracteriza por sus altiplanos escalonados. Mientras que los tramos medio e inferior (luego de que se una con el Paraguay) presentan numerosas islas hasta llegar al delta del río, entre las provincias argentinas de Buenos Aires y Entre Ríos.

3) Río Uruguay: nace en el estado brasileño de Santa Catarina y divide Argentina de Brasil y Uruguay. De caudal irregular, se une con el Paraná para desembocar en el Río de la Plata.

4) Río de la Plata: alcanza los 250 kilómetros de longitud, entre cabo San Antonio, en la costa argentina, y cabo Santa María, en la costa uruguaya. En él se ubican tres importantes puertos del Cono Sur: Buenos Aires, Montevideo y La Plata.

El territorio de la Cuenca concentra la mayor actividad económica y la mayor densidad de población de América del Sur. El 70% del Producto Bruto Interno (PBI) de los cinco países se genera en la Cuenca y la población supera los cien millones de habitantes. Cincuenta y siete ciudades superan los cien mil habitantes, entre ellas, las capitales de los países que la componen (Buenos Aires, Brasilia, Asunción, Montevideo y Sucre, capital administrativa de Bolivia), además de la ciudad brasileña de San Pablo, uno de los mayores polos industriales del mundo, Rosario (Argentina) y Porto Alegre (Brasil).

El potencial hidroeléctrico de la Cuenca (estimado en 92.000 MW) constituyó el principal punto de discordia entre los vecinos durante esta etapa. Actualmente, existen más de 150 centrales hidroeléctricas en funcionamiento, de las cuales tres son binacionales y de gran escala: Itaipú (Brasil-Paraguay), Yacyretá (Argentina-Paraguay) y Salto Grande (Argentina-Uruguay). Asimismo, se ubican en la región las centrales nucleares de Angra dos Reis (Brasil) y Atucha I y II (Argentina), otro tema que generó conflictos en la subregión<sup>44</sup>.

La red navegable de la Cuenca, junto con las líneas férreas, aéreas y autopistas de la región, conforma, hoy en día, la principal vía de comunicación, transporte y comercio entre los cinco países y la salida de las exportaciones a las distintas regiones del planeta. Sin embargo, durante la mayor parte del siglo **xx**, las disputas por el liderazgo sudamericano entre Argentina y Brasil, contextualizadas dentro de la Guerra Fría a nivel mundial, generaron un marco regional muy diferente, como se explicará a continuación.

## **Cumbre de Uruguayana (1961)**

La cuestión de la Cuenca del Plata constituyó un tema con una relevancia relativamente menor en la agenda de la cancillería argentina hasta la llegada de Arturo Frondizi a la presidencia, en 1958. El nuevo mandatario, que había ganado las elecciones gracias a una alianza con los sectores peronistas, emprendió sus funciones con el constante tutelaje de las Fuerzas Armadas. A esto se le sumaron las fricciones con los partidos de oposición y los gremios, especialmente los de corte pe-

44. Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata. Recuperado de: <http://cicplata.org/es/> (consultado el 11/03/2019).

ronista, ya que a medida que a Frondizi se le dificultaba el cumplimiento del Pacto Perón-Frigerio<sup>45</sup>, el vínculo se desgastaba cada vez más.

En lo que respecta a la política exterior, Frondizi, por su formación radical, concibió al mundo desde una perspectiva idealista, influida por la corriente del krausismo, en la cual se practicaba la ética y la moral en todos los aspectos. Siguiendo a Miranda, el presidente llevó adelante un «modelo desarrollista» caracterizado por tres pilares: democracia, desarrollo y paz. Su objetivo fue lograr el desarrollo económico a través de la consolidación de Argentina como «país industrial»<sup>46</sup>. Para ello, se valió de vínculos bilaterales basados en el buen entendimiento y en las relaciones personales entre los mandatarios. Este recurso también lo utilizó a la hora de gestionar los temas pendientes en la Cuenca del Plata.

Con Uruguay, por ejemplo, se iniciaron las negociaciones que llevaron a la firma del Tratado de Límites sobre el río Uruguay, en Montevideo, en 1961. Este acuerdo estableció una línea divisoria sobre las aguas del río, el régimen de navegación (que sería libre para todas las banderas), la adjudicación de las islas y el uso industrial del río. El tema del río Uruguay estaba pendiente desde 1912, cuando ambos vecinos firmaron un tratado al respecto, sin ser ratificado por ninguno de los dos. Esta vez, el Congreso argentino ratificó el acuerdo en 1961 y el uruguayo en 1966<sup>47</sup>.

45. El Pacto Perón-Frigerio, firmado en febrero de 1958, garantizaba el apoyo peronista a Frondizi, candidato en las elecciones presidenciales por la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), a cambio de que este cumpliera ciertas promesas, como el levantamiento de toda medida que implicara persecución política y el reconocimiento a la personería del Partido Justicialista.

46. Miranda, R., ob. cit., 107.

47. Escudé, C. y Cisneros, A. (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*,

La relación con Bolivia se profundizó a partir de la declaración conjunta emitida por Frondizi y Víctor Paz Estenssoro en 1961, en la cual ambos mandatarios reafirmaban los principios inherentes al sistema interamericano, la preservación de la democracia y la defensa de las libertades y derechos de la persona. Asimismo, «ampliamente conocidas las posibilidades de complementación existentes entre las economías boliviana y argentina, ambos presidentes concordaron en la necesidad urgente de acelerar algunos proyectos y procurar otras soluciones nuevas en beneficio recíproco»<sup>48</sup>. En esta línea, Argentina se comprometió a finalizar el ferrocarril Yacuiba-Santa Cruz y la carretera Orán-Tarija en un plazo de tres años, y se mostró interesada a importar mayores cantidades de petróleo y gas natural boliviano. A Estenssoro le era de gran interés colocar en el mercado argentino el hierro obtenido de las minas del Mutún<sup>49</sup>.

Pero el vínculo con mayor trascendencia durante la administración Frondizi fue el que se mantuvo con Brasil. Para el presidente, el acercamiento y la cooperación con el país vecino sirvió como un intento de contrapesar la presión que en esos momentos Estados Unidos ejercía sobre América Latina para sancionar al régimen de Fidel Castro en Cuba y evitar la propagación del comunismo.

Del otro lado de la Cuenca, había asumido la presidencia Juscelino Kubitschek (1956-1961). Kubitschek propuso la llamada Operación

---

capítulo 63. Recuperado de: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm> (consultado el 29/03/2018).

48. Comunicado conjunto de los presidentes de Argentina y Bolivia, Dres. Arturo Frondizi y Víctor Paz Estenssoro (26/05/1961). En Cresto, J. J. (2001). *Presidente Frondizi. La política internacional a través de sus viajes al exterior*. Buenos Aires: Edivern, 350.

49. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., capítulo 63 (consultado el 29/03/2018). El cerro Mutún, ubicado en el este de Bolivia, es el yacimiento de hierro más grande del mundo.

Panamericana, iniciativa cuya principal premisa era que el combate contra la pobreza, mediante la cooperación hemisférica, constituía la mejor forma de evitar la propagación de ideologías antidemocráticas<sup>50</sup>. La OPA le otorgaba a Estados Unidos un papel relevante, ya que contribuiría con el mayor aporte de capital al proyecto. Frondizi le brindó un fuerte apoyo; sin embargo, la iniciativa fue recibida sin entusiasmo en el país del norte.

En 1961, Kubitschek fue sucedido por Janio Quadros. Quadros llevó adelante su Política Exterior Independiente (PEI), basada en el pragmatismo y el universalismo<sup>51</sup>, con el objetivo de obtener un mayor grado de autonomía respecto a Estados Unidos. La PEI se apoyó en el avanzado desarrollo industrial del país para posicionar a Brasil como un interlocutor válido entre Estados Unidos y la Unión Soviética<sup>52</sup>.

Siguiendo esta línea, Quadros eligió continuar la política de su antecesor en cuanto a la relación con Argentina para fortalecer el bloque sudamericano. El buen clima que reinó en el vínculo entre los vecinos fue posible gracias a la coincidencia de ambos gobiernos en dos factores que podemos destacar: por un lado, en metas tan relevantes como la industrialización a favor del desarrollo nacional y la necesidad de alejar el conflicto Este-Oeste del continente americano; y, por otro, en el hecho de que tanto uno como otro gobierno fueron elegidos por la vía democrática y, por lo cual, compartieron los mismos valores

50. Doratioto, F. (2014). *O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)*. Brasilia: Fundación Alexandre de Gusmão, 135.

51. Romano, S. M. (2008). Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960 en el marco de las relaciones con Estados Unidos. *Confines* 4-8, 37.

52. Amicci, D. (2012). La trayectoria hacia la Cumbre de Uruguayana: máxima expresión de la aproximación entre Argentina y Brasil durante el desarrollismo. *Confines* 8-15, 135.

propios de los sistemas democráticos. Por ejemplo, la cooperación y el consenso de posiciones como medios para resistir la presión norteamericana en cuanto a la situación de Cuba y mantener la paz en el Cono Sur.

Sin embargo, Frondizi y su entorno veían con incomodidad la estrategia neutralista de Quadros debido al temor de que esta impactara de forma negativa en el frente interno, en donde existían «grupos conservadores que tendían a interpretar cualquier situación con visión fundamentalista»<sup>53</sup>. En estas circunstancias, ciertas situaciones externas o actitudes del presidente argentino, como la aproximación del gobierno brasilero a los países no alineados, la «posición tibia» de Frondizi ante Cuba y su «frialdad» a los reclamos norteamericanos por aquella cuestión, eran tomados de mala manera por la derecha argentina, con gran influencia en sectores del Ejército. Al mismo tiempo, la «tibieza» de Frondizi hacia la situación cubana era también objeto de duras críticas desde los grupos de izquierda más radicales, que habían tomado la Revolución de 1959 como bandera de lucha contra el gobierno desarrollista<sup>54</sup>.

Quadros también enfrentó una oposición que dirigía duras críticas a su política exterior, específicamente hacia su «simpatía tercermundista», su falta de predisposición para combatir el régimen cubano y al relativo acercamiento hacia la Unión Soviética. Para los sectores conservadores, estos factores demostraban un claro «giro ideológico hacia la izquierda»<sup>55</sup>.

53. Ídem, 142.

54. Ídem, 144.

55. Ídem, 142-143.

En este contexto, ambas cancillerías avanzaron en la concreción de una cumbre entre los vecinos, aun ante los recelos y sospechas de las Fuerzas Armadas de cada país. Tanto los militares argentinos como los brasileros criticaron el «neutralismo comunista e izquierdizante» de Quadros<sup>56</sup>. Asimismo, ambas Fuerzas temían que una alianza entre Brasil y Argentina sea vista por Estados Unidos como un eje contrario a su hegemonía, justo en momentos de tensión con el gobierno de Castro en Cuba. Las similares situaciones internas en cada país (oposición de sectores políticos, sindicales y de las Fuerzas Armadas) condicionaron a los respectivos presidentes en sus funciones de gobierno. Estas circunstancias influyeron en la elección del lugar del encuentro: la ciudad brasilera de Uruguayana, ubicada en la frontera con Corrientes, provincia argentina. Quadros carecía del permiso del Congreso para salir del país y a Frondizi le resultaba inconveniente alejarse demasiado de Buenos Aires debido al tumultuoso marco interno, en donde los sectores más reaccionarios del Ejército amenazaban con desestabilizar las políticas de su gobierno<sup>57</sup>.

Finalmente, la cumbre se sucedió del 20 al 22 de abril de 1961. La agenda incluyó, entre otros temas: el tratamiento de un Acuerdo de Amistad y Consulta, la colaboración de ambos países en la ONU, la situación de Cuba, el conflicto limítrofe Perú-Ecuador, el intercambio comercial y cuestiones culturales y científicas<sup>58</sup>. Durante la reunión, ambos mandatarios establecieron un diálogo intenso y fluido. Frondizi dejó en claro, antes que nada, que Brasil y Argentina formaban parte de Occidente y

56. Candeas, A. (2017). *A integração Brasil-Argentina: História de uma ideia na «visão do outro»*. Brasília: Fundação Alexandre de Guzmán, 209.

57. Amicci, D., ob. cit., 146.

58. Lanús, J. A. (1984). *De Chapultepec al Beagle*. Buenos Aires: Emecé, 292.

de América<sup>59</sup>, en contraposición al neutralismo de Quadros. Este aceptó el punto de vista argentino, sin plantear desacuerdos.

Como principal resultado, se firmaron dos documentos: la Convención de Amistad y Consulta, que acordaba una mayor integración económica, financiera, judicial y cultural y la libre circulación de ciudadanos entre ambos países y la Declaración de Uruguayana, en la cual los dos Estados se comprometían a adoptar posiciones conjuntas en los organismos internacionales, preservar la democracia y la libertad, defender la estabilidad política y social del continente y repeler toda clase de intervención externa<sup>60</sup>. Además, se asumió el compromiso de dejar atrás viejas rivalidades y desconfianzas para dar paso a la cooperación continental, la cual «debe acordarse con prioridad a Brasil y Argentina en tanto son los únicos países capaces de generar fuerzas autónomas con posibilidades de repercutir de manera inmediata en el desarrollo de los restantes países de la América del Sur»<sup>61</sup>.

En temas comerciales, hubo avances mínimos porque que Frondizi se opuso a abrir el comercio interno a las manufacturas brasileras a cambio de materias primas argentinas, lo que continuaría el esquema agroexportador contrario al modelo industrial al que el presidente proponía llegar. Y en temas energéticos, Quadros propuso la construcción de una represa binacional en el Salto de *Sete Quedas*, para lo cual se dispuso la creación de un grupo de trabajo formado por técni-

59. Ídem.

60. Madrid, E. (2002). Argentina-Brasil: Economía, política y comercio (1955-1967). Portal de Promoción y Difusión Pública del Conocimiento Académico y Científico. Universidad Nacional de Mar del Plata. Recuperado de: <http://nulan.mdp.edu.ar/2332/> (consultado el 10/04/2018).

61. Cresto, J. J., ob. cit., 197.

cos argentinos y brasileros, cuya función fue estudiar y conformar las bases para el proyecto de la central hidroeléctrica<sup>62</sup>.

La Cumbre de Uruguayana marcó un punto relevante en las relaciones argentino-brasileras al acercar por primera vez en décadas a ambos países al diálogo y la cooperación; en contraste con la desconfianza y la rivalidad predominantes desde que se entablaron vínculos formales. Además, los acuerdos sirvieron tanto a Argentina como a Brasil para mantener un cierto grado de maniobrabilidad frente a Estados Unidos y su panamericanismo. A diferencia del Tratado de la Cuenca del Plata (1969), que reflejó la incidencia de la Doctrina de Seguridad Nacional y la competencia por la hegemonía en el Cono Sur, en Uruguayana se consolidó el principio de autodeterminación de los pueblos, uniendo a ambos vecinos en un bloque contra Estados Unidos dentro del contexto de las disputas por la exclusión de Cuba de la OEA<sup>63</sup>.

Lo acordado en Uruguayana fue mal recibido en ambos países. En Argentina, las Fuerzas Armadas acusaron a Frondizi de subordinarse a las pretensiones brasileras, por lo que los dos convenios firmados fallaron en ser ratificados en el Senado. Los sectores militares argentinos pretendieron deshacer la renovada alianza y reaproximarse a Estados Unidos, aislando a Brasil y aumentando la influencia sobre Paraguay y Bolivia<sup>64</sup>. Mientras tanto, en Brasil, los militares acusaron a Quadros de facilitar la introducción del comunismo en el país. Asimismo, Estados Unidos veía con desagrado la formación de un bloque sudamericano, y también Chile, que temía un eje hegemónico en las proximidades a sus fronteras.

62. Lanús, J. A., ob. cit., 296.

63. Romano, S. M., ob. cit., 43.

64. Candeas, A., ob. cit., 214.

El gobierno civil de Frondizi conformó una clara muestra de las características que Lasagna identifica en un régimen democrático. Los intentos de cooperación e integración con los vecinos de la Cuenca del Plata, cuyo ejemplo más relevante fue la Cumbre de Uruguayana con Brasil, respondieron a la concepción idealista del sistema internacional por parte del presidente. A su vez, constituyeron estrategias para cumplir el objetivo de expandir el desarrollo industrial y económico argentino y, en el plano externo, mantener la paz y seguridad en el Cono Sur frente a la situación cubana y al afán expansionista de Estados Unidos en la región. Por otra parte, el estilo diplomático y el proceso de elaboración de la política exterior estuvieron en manos del gabinete presidencial, aun con la constante presión ejercida por los militares.

El «espíritu de Uruguayana»<sup>65</sup> tuvo corto alcance. Las circunstancias políticas y económicas internas, sumadas al voto negativo que Argentina y Brasil emitieron en la Octava Reunión de Cancilleres (Punta del Este, 1962) al tratar la exclusión de Cuba de la OEA, llevaron al derrocamiento de Frondizi ese mismo año. Al mismo tiempo, Quadros había presentado su renuncia unos meses antes, resultado de una maniobra política, dando lugar a una crisis que continuaría con su sucesor Joao Goulart, depuesto finalmente en 1964.

### **Gobierno de Arturo Illia (1963-1966)**

Luego del golpe de Estado que destituyó a Frondizi, asumió la primera magistratura el presidente provisional del Senado, José María Guido. Su breve mandato duró hasta 1963, cuando se llamó a elecciones. Con el peronismo todavía proscripto, resultó ganador en los comicios el

65. Ídem.

candidato de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), Arturo Illia, con tan solo el 25% de los votos (ya que Perón, desde su exilio, había llamado a sus seguidores a votar en blanco).

Illia arribó a la Casa Rosada sin la mayoría parlamentaria, con marcadas divisiones dentro de su propio partido y apoyado por el sector colorado de las Fuerzas Armadas (antiperonistas extremos), lo cual le valió la oposición de los sectores sindicales. Asimismo, los medios de comunicación de mayor difusión pusieron en marcha una campaña de desgaste hacia el gobierno, de gran influencia en la opinión pública. Esta situación condicionó en un alto grado su política interna y la ya de por sí débil estabilidad institucional del país.

Con respecto a su política exterior, el gobierno de Illia se sitúa en el modelo radical de Miranda. El nuevo presidente mostró su filosofía krausista al sostener la paz como principal valor en las relaciones exteriores. La paz como concepto adquirió dos matices: uno político, que significó el equilibrio entre las grandes potencias (el Este y el Oeste), y otro económico, el equilibrio entre países ricos y países pobres (el Norte y el Sur).

La adhesión a los valores occidentales se vio reflejada en su discurso al resaltar la importancia de construir un mundo libre y democrático y al rechazar las políticas de poder y especulaciones. De acuerdo a Miranda y también a Simonoff<sup>66</sup>, este idealismo representó un acercamiento a la realidad más que una evasión de ella «ya que permitió el desarrollo de un multilateralismo político y económico que estaba más cerca de lo que sucedía en el mundo»<sup>67</sup>.

66. Simonoff, A. (2006). Los dilemas de la autonomía: la política exterior de Arturo Illia (1963-1966). (Tesis Doctoral) Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.

67. Ídem, 50.

Illia le otorgó un marcado sentido americanista a la política exterior, cuyo ámbito privilegiado fue América Latina y, particularmente, el Cono Sur. Desde aquí, utilizó el multilateralismo (dentro de organismos como la OEA y la ALALC) como herramienta para incrementar sus márgenes de maniobra y expandir el comercio más allá de los mercados tradicionales con el fin de resistir la presión de Estados Unidos y de Brasil.

A su vez, las relaciones bilaterales con los países vecinos ocuparon un lugar de privilegio. Con ello se buscó «la complementación económica, una mayor integración, la realización de obras de infraestructura y la solución de los problemas limítrofes»<sup>68</sup>.

Con Brasil, el vínculo se enfrió relativamente debido a la falta de compatibilidad entre el gobierno civil argentino y el militar de Humberto Castelo Branco, instaurado con el golpe de 1964<sup>69</sup>. Aquí se ve un ajuste en la relación bilateral con respecto a los años de Frondizi. A diferencia de este, Illia descreía de la formación de bloques dentro de la región y apelaba a una política «latinoamericanista»<sup>70</sup>. Castelo Branco, por su parte, puso fin a la PEI de Quadros y Goulart para ampararse en las fronteras ideológicas y en la alineación con Estados Unidos.

A pesar de ello, se optó por mantener las relaciones cordiales, por lo cual el canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz viajó a Brasilia en 1964 para reunirse con su par, Vasco Leitão da Cunha. El encuentro sirvió para reafirmar una serie de principios y objetivos, pero con el tiempo

68. Ídem, 122.

69. Doratioto, F., ob. cit., 138.

70. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 65 (consultado el 15/04/2018).

quedaron como buenas intenciones, entre ellos, la proclamación de los valores occidentales propios del continente americano, la promoción y el fortalecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el intercambio de información respecto a la legislación de transporte marítimo y las negociaciones de un nuevo acuerdo de comercialización del trigo<sup>71</sup>.

La desconfianza del mandatario argentino en el gobierno militar brasileño llevó a que hiciera uso del multilateralismo para gestionar los temas pendientes dentro del marco de la Cuenca del Plata. En este sentido, en 1965, se consultó a los gobiernos de Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay su disposición para realizar una reunión con el fin de organizar el aprovechamiento de los recursos de la Cuenca.

Paralelamente, la administración de Illia le encargó al embajador argentino en Japón, Guillermo Cano, que elaborara un proyecto sobre el Tratado de la Cuenca del Plata. Cano, un experto en la materia, advirtió al presidente que era imperante lograr un entendimiento con Brasil ya que Argentina, al ser un país «aguas abajo», se encontraba en una situación de clara desventaja: cualquier obra que se realizara «aguas arriba» afectaría el aprovechamiento de nuestro país de los ríos de la Cuenca<sup>72</sup>.

La meta fue «multilateralizar el diálogo entre Argentina y Brasil»<sup>73</sup>. Por lo cual, los vínculos con las demás naciones de la Cuenca del Plata se afianzaron con el fin último de posicionarse mejor frente a Brasilia. Con Bolivia se firmaron en 1964 las Actas de La Paz, por medio

71. Ídem.

72. Lanús, J. A., ob. cit., 297.

73. Simonoff, A., ob. cit., 68.

de las cuales Argentina le concedía a su vecino un puerto franco en Barranqueras (Chaco), salida al mar por los ríos Paraná y de la Plata, asistencia para la navegación y explotación conjunta de las minas del Mutún. Asimismo, ambos vecinos declararon la adhesión a los principios de Naciones Unidas y la intención de fortalecer las relaciones bilaterales y perfeccionar el Sistema Interamericano. Un año después, se inauguraron el servicio ferroviario Buenos Aires-Santa Cruz de la Sierra y la carretera Tarija-Bermejo. Estas conexiones, como el puerto franco de Barranqueras, constituían un paso relevante para equilibrar el acercamiento de Bolivia a Brasil y Paraguay<sup>74</sup>.

Con Paraguay se firmaron las Actas de Buenos Aires. En ellas, se proclamó la libre navegación de los ríos Paraná, Paraguay y de la Plata, se acordó la construcción de puentes internacionales sobre los ríos Paraguay y Pilcomayo y se dispuso un convenio de navegación aerocomercial. Al igual que en las relaciones con Bolivia, la meta consistió en terminar con la condición de mediterraneidad de Paraguay.

Sin embargo, las actas se suspendieron debido a fuertes críticas: la Asociación de Capitanes Baqueanos Fluviales Argentina entendió que las Actas restringían el trabajo de los marinos especializados. Varios legisladores, tanto argentinos como paraguayos, señalaron la ambigüedad de muchas de las cláusulas referentes al procedimiento de la Prefectura Naval Argentina en barcos paraguayos sospechosos de contrabando y la falta de un criterio uniforme con respecto a la libre navegación de los ríos. El propio Zavala Ortiz entendió que Paraguay utilizaba las actas para obtener concesiones, por lo que decidió anularlas unilateralmente.

74. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 65 (consultado el 15/04/2018).

De acuerdo a Escudé y Cisneros, la situación que se desató por las Actas de Buenos Aires puso al descubierto las hipótesis de conflicto que existían entre Argentina y Paraguay y otra variable que se repitió en las relaciones de Illia con los vecinos, la superposición de dos canales diplomáticos contradictorios: uno formal y sin poder, dado el escaso respaldo de la oposición y la UCRP al canciller; y otro informal y con poder, manejado por los militares. En este escenario, mientras por un lado se deterioraban las relaciones con Asunción por la anulación de las actas, paralelamente se produjo un progresivo acercamiento entre las Fuerzas Armadas de los dos países, cuyo interés común era acordar definitivamente la libre navegación de los ríos<sup>75</sup>.

Las hipótesis de conflicto incluyeron también a Brasil a partir de la gestión de un acuerdo entre Alfredo Stroessner y Joao Goulart (sucesor de Quadros) con el fin de construir la represa *Sete Quedas* (luego Itaipú) en la frontera paraguayo-brasilera y muy próxima al territorio argentino. Estos hechos, junto con el derrocamiento de Goulart en 1964 que llevó al poder de facto a Castelo Branco, exacerbaron los ánimos de los grupos nacionalistas en Argentina, temerosos del avance brasilero en la Cuenca del Plata.

En las relaciones argentino-uruguayas, la primera cuestión a resolver era la delimitación definitiva del Río de la Plata. Este punto recién se resolvería en 1973, pero en 1964 se avanzó con la firma del Protocolo del Río de la Plata, el cual creaba una Comisión Mixta de relevamiento integral del río. La Comisión tuvo como principal función revertir las dificultades del tránsito de bienes y personas por la sedimentación y el continuo aumento del calado de las embarcaciones. El Protocolo

75. Ídem.

consideraba al Plata como río, en lugar de mar, ya que, de lo contrario, Argentina y Uruguay solo ejercerían su soberanía hasta las tres millas de la costa<sup>76</sup>.

Paralelamente, se avanzó en la complementación económica a través de convenios entre las empresas petroleras estatales de las dos partes, obras de infraestructura (como la construcción de la represa Salto Grande), mejora de comunicaciones y las conversaciones entre los cancilleres por la discriminación que sufrían ambos países en el comercio internacional<sup>77</sup> debido al «creciente deterioro de los términos de intercambio y la disminución de la participación de las materias primas, de los países periféricos, en el comercio entre los países centrales»<sup>78</sup>.

No obstante, las hipótesis de conflicto también se colaron en las relaciones con Uruguay. Ante las declaraciones del jefe del Ejército Argentino, Juan Carlos Onganía, de una posible alianza militar argentino-brasileña (sin el aval de Illia), el gobierno oriental interpretó este nuevo hecho como una excusa para llevar a cabo una intervención futura en su país ante cualquier brote de acción comunista<sup>79</sup>. En consecuencia, la Armada uruguaya decidió suspender los ejercicios conjuntos que tenía programados junto con la Armada argentina.

Por otra parte, un hecho que merece destacarse, aunque fuera del ámbito de la Cuenca, se sucedió en el vínculo con Chile. En su estrategia de alcanzar un equilibrio geopolítico en la región, el gobierno de Illia eligió como socio privilegiado al país vecino. El acercamiento se pro-

76. Ídem.

77. Simonoff, A., ob. cit., 72.

78. Romano, S. M., ob. cit., 32.

79. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 65 (consultado el 16/04/2018).

dujo sin mayores dificultades ya que el presidente Frei compartía la opinión de conformar el eje Santiago-Buenos Aires-Montevideo con el objetivo de contrarrestar la ya avanzada influencia de Brasilia en el Cono Sur y su creciente imagen de Estado aliado de Estados Unidos<sup>80</sup>.

El mandato de Illia continuó, en líneas generales, la política de Frondizi de acercamiento hacia el Cono Sur, luego del breve enfriamiento que significó el interregno de Guido. Sin embargo, le imprimió varios ajustes que respondieron a su propia concepción pacifista de las relaciones internacionales, valiéndose del multilateralismo político y económico como herramienta para posicionar a Argentina en un lugar de referencia en la región. Este multilateralismo, según Miranda, constituye uno de los rasgos diferenciales de los gobiernos radicales.

Asimismo, el principismo del presidente (paz como principal valor en las relaciones exteriores, su idealismo en la percepción del sistema global, acercamiento a los vecinos desde la cooperación y la integración política y económica) constituye la característica más relevante del modelo radical de Miranda. Por otro lado, la transparencia de estos valores en la política exterior de un régimen democrático como el de Illia propició un mayor privilegio por parte de este hacia las relaciones con aquellos países gobernados por democracias por sobre aquellos gobernados por dictaduras. Dentro de la Cuenca, esto se evidenció en la fluidez de las relaciones con Uruguay (al mando del Consejo Nacional del Gobierno) y Bolivia (con Paz Estenssoro como presidente electo), en contraste con las relaciones meramente cordiales que se mantuvieron con Brasil y Paraguay (bajo las dictaduras de Castelo Branco y Stroessner, respectivamente). La relación con Brasil, particularmente,

80. Simonoff, A., ob. cit., 72.

sufrió una serie de ajustes desde el mandato de Frondizi, último gobierno civil anterior al de Illia: pasó del acercamiento político iniciado en Uruguayana a un vínculo relativamente distante y superficial.

Las diferencias dentro de la UCRP se visibilizaron en las figuras del gobierno encargadas de la elaboración de la política exterior. Mientras que el canciller Zavala Ortiz perteneció a la línea más conservadora y occidentalista del partido, el presidente Illia lideró el ala orientada a la centro-izquierda<sup>81</sup>. A ello se agregaron las hipótesis de conflicto propiciadas por las Fuerzas Armadas y que les sirvieron a estas como una suerte de justificativo para llevar adelante una diplomacia paralela. Las gestiones militares se realizaron a espaldas del Palacio San Martín en beneficio de los intereses geopolíticos de las Fuerzas, los cuales comenzaron a adquirir mayor dominio en la política exterior de los posteriores golpes de Estado. Esta mezcla de objetivos e intereses sectoriales proyectó una falta de unidad del gobierno de Illia en cuanto al manejo de la cuestión de los ríos internacionales ya que, al mismo tiempo que el presidente y el canciller plantaron las bases para un entendimiento multilateral, los jefes de las tres armas privilegiaron el juego de poder geopolítico con los países de la región.

La precaria situación política y económica interna llevó a un golpe de Estado en 1966, que derrocó a Illia y colocó en el poder al jefe del Ejército Onganía. La autodenominada «Revolución Argentina» marcó un giro radical en la política interior y, también, en la exterior. En la Cuenca del Plata, esto significó el paso de metas, como la cooperación y la integración político-económica con los vecinos (promovidas por el sector que respaldaba a Illia), al resurgimiento de hipótesis de con-

81. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 65 (consultado el 17 de abril de 2018).

flicto, las cuales encontraron sustento en la exacerbación de los sentimientos nacionalistas en las Fuerzas Armadas y en el recrudecimiento de la Guerra Fría.

## **Tratado de la Cuenca del Plata (1969)**

Las Fuerzas Armadas realizaron un nuevo golpe de Estado en junio de 1966, justificándose en «falencias de la democracia liberal y la existencia de una crisis integral»<sup>82</sup>. El jefe del Ejército, Juan Carlos Onganía, accedió a la presidencia con el respaldo de los sectores liberales y nacionalistas de la sociedad argentina. El líder de la «Revolución Argentina» se propuso llevar adelante «una intervención de largo plazo que pretendía abolir la política para reorganizar la sociedad»<sup>83</sup>, la cual «se inscribía en el contexto de la Guerra Fría y la confrontación que de ella derivaba contra la infiltración marxista antipatria y anticristiana»<sup>84</sup>.

En la práctica, este discurso se transformó en la adhesión a la Doctrina de Seguridad Nacional y, por consiguiente, el alineamiento con Estados Unidos. La política exterior del régimen se puede encuadrar en el modelo militar de Miranda, caracterizado por un alto involucramiento en el conflicto Este-Oeste, el compromiso con los valores occidentales y cristianos y una percepción realista del mundo, como si este fuera hostil y amenazante.

Asimismo, la geopolítica como pensamiento hizo un gran aporte a través de las Fuerzas Armadas. Desde la década de 1940, esta disciplina fue

82. Ídem, cap. 66 (consultado el 21/04/2018).

83. Laguado, A. (2006). Onganía y el nacionalismo militar en Argentina. *Universitas humanística* 62, 252.

84. Ídem.

creciendo como campo político en Argentina (y también en Brasil)<sup>85</sup> a partir de la traducción y distribución de textos considerados fundamentales a nivel mundial y del desarrollo de reflexiones propias por parte de las Fuerzas, hasta abarcar distintas temáticas, especialmente territoriales, como la integración del territorio nacional, la proyección hacia la Antártida y el Atlántico Sur, el control de la Cuenca del Plata y la rivalidad con Brasil<sup>86</sup>.

Es así que los militares se concentraron en el desarrollo de una concepción de Argentina como un país «bicontinental» (que abarcara tanto América como la Antártida) y «bioceánico» (con proyección hacia el Atlántico y el Pacífico)<sup>87</sup>. Dentro de esta concepción, la competencia con Brasil por poder e influencia en el Cono Sur se mostró en dos ámbitos: en el económico, los militares argentinos miraban con recelo los progresos resultantes del «milagro brasileño»<sup>88</sup>; y en el geopolítico, temían el «subimperialismo brasileño» en la Cuenca del Plata y el papel de aquel país como «gendarme de Estados Unidos» en la región<sup>89</sup>.

85. En cambio, en Europa y Estados Unidos, luego de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de geopolítica cayó en desuso, al ser asociado con las políticas expansionistas de la Alemania nazi. En: Deciancio, M. (2017). La construcción del campo de las relaciones internacionales argentinas: contribuciones desde la geopolítica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 12, 185.

86. Ídem, 190.

87. Ídem.

88. El «milagro brasileño» se llamó a la acelerada expansión de la economía brasilera desde 1967, logrando alcanzar niveles históricos de crecimiento, manteniéndolos por casi diez años. En: Madrid, E. (2010). Argentina y Brasil: economía y política exterior bajo regímenes dictatoriales, 1976-1983. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad* 37-38, 104.

89. Deciancio, M., ob. cit., 198.

Las diferencias entre los liberales y los nacionalistas del gabinete de Onganía se trasladaron a la política exterior en cuestiones como los vínculos con los vecinos (problemas limítrofes con Chile y Uruguay), el multilateralismo en el Cono Sur (las dificultades de la ALALC para avanzar hacia una integración supranacional), el alineamiento con Estados Unidos y el uso de las relaciones con Europa como contrapeso de la influencia de aquel país y la rivalidad argentino-brasileña en la Cuenca del Plata.

La línea liberal se ocupó, principalmente, de la política económica, la cual incluyó medidas anti-inflacionarias y de ajuste, atracción de capitales extranjeros y apertura del mercado interno. En este sentido, en política exterior, los liberales bregaron por el alineamiento con Estados Unidos y los organismos internacionales de crédito (con el fin de acceder a los préstamos necesarios para la modernización de la economía) y, en el ámbito regional, por la liberalización del comercio con los países de la ALALC, especialmente Bolivia, Paraguay y Uruguay<sup>90</sup>.

Por su parte, los nacionalistas se dividieron en tres variantes:

- 1) Nacionalismo ortodoxo: proponía un modelo de desarrollo cerrado y autárquico, en claro rechazo a los esquemas de integración regional.
- 2) Nacionalismo desarrollista: sostuvo la necesidad de contar con créditos externos dirigidos al desarrollo de las industrias locales de base como paso previo al modelo de integración con los vecinos.

90. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 21/04/2018).

3) Nacionalismo heterodoxo: reconocía la necesidad de estabilidad económica con el fin de fomentar el desarrollo nacional, sin renunciar a este<sup>91</sup>.

Con respecto al Cono Sur, la preferencia de los liberales por los esquemas de integración y por la búsqueda de soluciones pacíficas en las controversias con los vecinos chocó con las hipótesis de conflicto propugnadas por los nacionalistas. Dentro de estos últimos, los ortodoxos percibieron a Brasil y Chile como países expansionistas de los cuales Argentina se tenía que defender, y exigieron a la Cancillería una posición dura en torno a cuestiones referidas a la «defensa de la soberanía nacional», tales como el avance brasilero sobre el Paraná y los problemas limítrofes con Chile. Los desarrollistas coincidieron en las hipótesis de conflicto de los ortodoxos, y le sumaron la premisa de que la mejor forma para contener el expansionismo brasilero/chileno era el fomento al desarrollo de las zonas fronterizas (Misiones, Corrientes, Chaco, la Patagonia)<sup>92</sup>. Por último, los heterodoxos optaron por combinar la apertura liberal con el desarrollismo de algunos sectores nacionalistas<sup>93</sup>.

La política externa del presidente Onganía y su canciller, Nicanor Costa Méndez, adoptó la postura de los heterodoxos al intentar conciliar los intereses de liberales y nacionalistas. Así, se buscó man-

91. Ídem.

92. A diferencia de los ortodoxos, quienes pretendían reemplazar la hegemonía brasilera por la argentina en América del Sur, los desarrollistas proponían incentivar el desarrollo económico e industrial interno para equiparlo con el de Brasil y, luego, construir una alianza entre Buenos Aires y Brasilia con el fin de disminuir la «dependencia» de Washington. En: Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 21/04/2018).

93. Ídem.

tener buenas relaciones con Washington para atraer inversiones extranjeras y obtener ayuda militar, sin mostrar una subordinación a las políticas del país del norte. En la Cuenca del Plata, particularmente, el gobierno argentino eligió enfrentar las aspiraciones del brasilero por medios jurídicos, en consonancia con los liberales, y considerados como insuficientes por los nacionalistas, si se dejaba de lado la atención al desarrollo de las fronteras<sup>94</sup>. Sin embargo, en la práctica, se puede observar cómo los enfrentamientos entre ambos sectores sobrepasaron el poder de Onganía y afectaron la posición de Argentina dentro de la subregión, dentro de un contexto económico interno adverso.

## La Cuenca del Plata en la década de 1960

### El polo hegemónico: Argentina y Brasil

Hacia la década de 1960, el área de la Cuenca del Plata ya había adquirido características propias y definidas derivadas de una configuración bipolar: por un lado, un polo hegemónico conformado por Argentina y Brasil y, por otro, los Estados frontera, Uruguay, Paraguay y Bolivia, relativamente más pequeños en población, economía y recursos estratégicos<sup>95</sup>.

La dinámica que surgió entre estas dos posiciones marcó el desarrollo de las relaciones dentro de la región. La puja por el liderazgo entre Argentina y Brasil tuvo su contraparte en el comportamiento pendu-

94. Ídem.

95. Caetano, G. (2009). Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del Tratado de la Cuenca del Plata (1969-2009). Parte I. *Estudios* 37, 81-109.

lar de los otros tres países, en busca de afirmar sus intereses, dentro de un contexto de grandes asimetrías intrarregionales<sup>96</sup>.

Gerardo Caetano, historiador y politólogo uruguayo, identifica varios conflictos históricos dentro de la región de la Cuenca del Plata, cuya resolución en cada uno de ellos dependió en gran medida de esta dinámica generada entre un polo y otro. Entre ellos, se encuentran la libre navegación de los ríos interiores, la delimitación de los límites territoriales en tiempos de formación de los Estados nacionales, el predominio de las nacientes de los ríos de la Cuenca (en favor de Brasil) sobre sus desembocaduras (en favor de Argentina), el consenso en torno al aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de los ríos, el manejo de los recursos naturales y el cuidado del medioambiente, la salida al mar de Bolivia y Paraguay, la conectividad energética a través del petróleo y el gas natural y la orientación geopolítica hacia el Atlántico o el Pacífico<sup>97</sup>.

Detrás de los puntos señalados subyacen las aspiraciones hegemónicas de Argentina y Brasil, heredadas de la rivalidad España-Portugal de los tiempos de las colonias. Durante el siglo XIX y principios del XX, la construcción de los Estados nacionales se sucedió al mismo tiempo que tomaba forma poco a poco el antagonismo argentino-brasilero. Luego de finalizar la Segunda Guerra Mundial, esta lucha regional adquirió consistencia a través de la geopolítica, esta última considerada como pensamiento que aporta a las relaciones internacionales<sup>98</sup>.

Es así como ambos vecinos diseñaron sus políticas exteriores con una influencia relevante por parte de la geopolítica, y con el objetivo prin-

96. Ídem, 89.

97. Ídem, 90.

98. Deciancio, M., ob. cit., 184.

cial de superar al otro y alcanzar el liderazgo de América del Sur<sup>99</sup>. Algunos autores, incluso, mencionan el temor de los dos gobiernos a llegar a un enfrentamiento militar como un motivo más para ganar la carrera armamentística. En Argentina, las Fuerzas Armadas, cuando se encontraron en el poder, utilizaron el pensamiento geopolítico como un medio de solución a los litigios limítrofes pendientes y de enfrentar el expansionismo brasileño<sup>100</sup>.

Juan Enrique Guglielmelli<sup>101</sup> afirma que la Cuenca del Plata, como espacio territorial, «omite la real entidad geográfica e histórica: el Cono Sur»<sup>102</sup>; y resalta algunos aspectos geopolíticos que respaldan su afirmación. Entre ellos, la Cuenca excluye parte del territorio de los países que la integran (excepto Paraguay). Esta circunstancia, además de atraer los esfuerzos hacia la subregión, acentúa las contradicciones entre las regiones de un mismo país. Guglielmelli distingue especialmente la situación argentina de la brasilera: mientras que la pampa húmeda (incluida dentro de la Cuenca del Plata) concentra la fuerza agropecuaria y la industria liviana, en el sur de Brasil se asientan las industrias pesadas y una pequeña proporción de su producción agro-

99. Caetano, G., ob. cit., 98.

100. En Argentina existió la influencia de tres escuelas de pensamiento para analizar las relaciones con Brasil: la Geopolítica, concentrada en la expansión brasilera y la política hemisférica; la Eurocentrista, enfocada en las relaciones con el viejo continente, llegando a considerar la competencia con Brasil extremadamente costosa; y la Idealista o Wilsoniana, que predicaba la fraternidad hemisférica, una relación armoniosa con el vecino y la cooperación con Estados Unidos. En Moneta, C. J. (comp.) (1983). *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 54-55.

101. Guglielmelli, J. E. (1979). *Geopolítica del Cono Sur*. Buenos Aires: El Cid, 171-199.

Juan Enrique Guglielmelli se desempeñó como secretario del Consejo Nacional de Desarrollo durante el gobierno de Onganía (1966-1971) y fue uno de los principales referentes del pensamiento geopolítico argentino.

102. Ídem, 174.

pecuaria. Lo cual conduce a diferentes modalidades de desplazamiento territorial: del litoral al interior de Brasil, por un lado, y del interior argentino al centro, por el otro.

También destaca la región comprendida entre Santos y Río Grande, la cual ejerce una influencia directa sobre Paraguay, Uruguay y Bolivia, compitiendo con el sistema portuario del Río de la Plata. Un caso concreto es el del oriente boliviano, rico en recursos energéticos, el cual se convirtió en factor de disputa entre Argentina y Brasil para otorgarle la salida al mar por el sistema del Río de la Plata o por el del Amazonas, respectivamente. Asimismo, el autor explica cómo Chile, Perú y la Antártida, a pesar de estar fuera del espacio geográfico de la Cuenca, terminan siendo influenciados indirectamente por el antagonismo argentino-brasileño<sup>103</sup>.

La rivalidad entre Brasil y Argentina, durante gran parte del siglo *xx*, giró en torno a la obtención del monopolio del tráfico de mercaderías de la región, ya sea a través de «corredores transversales» de oeste a este, es decir, la salida de las exportaciones por los puertos brasileros de Río Grande y Santos; o de «corredores longitudinales» de norte a sur, con salida al Atlántico por el Puerto de Buenos Aires. O, dicho de otra forma, el contraste entre las nacientes de los ríos (controladas por Brasil) y las desembocaduras (controladas por Argentina)<sup>104</sup>.

Cuando se produjo la Revolución Argentina, el tan ansiado equilibrio geopolítico se inclinaba cada vez más a Brasilia; consecuencia, principalmente, de la constante política expansionista de Itamaraty.

103. Ídem, 174-177.

104. Caetano, G., ob. cit., 98.

Guglielmelli menciona, sintéticamente, los objetivos de Brasil en el Cono Sur: ampliar el territorio hacia el interior del continente para, desde las fronteras, proyectarse hacia los vecinos, abrir el río Paraná a la libre navegación, captar bajo su esfera de influencia a Paraguay y, por último, debilitar a Argentina<sup>105</sup>.

El expansionismo brasileiro se vio beneficiado de ciertas ventajas geográficas: Brasil es un país «aguas arriba», lo cual le permite, como afirmamos anteriormente, el control directo sobre las nacientes de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay y, además, operar simultáneamente sobre los ejes norte-sur y este-oeste de la Cuenca para asegurarse la salida del comercio de ultramar por sus puertos<sup>106</sup>. Estas ventajas fueron acompañadas por los efectos del llamado «milagro económico» de los años sesenta y, según Guglielmelli, por el establecimiento de una asociación íntima con Estados Unidos, cuyo gobierno le asignó a Brasil el papel de «país llave» en la región<sup>107</sup>.

La «marcha al oeste»<sup>108</sup> avanzó por medio de caminos, vías férreas y fluviales, conexiones de cuencas hídricas, comunicaciones y construcción de embalses para la obtención de energía hidroeléctrica, respondiendo «a una clara concepción de integración de sus regiones internas y de la ampliación de sus fronteras de recursos»<sup>109</sup>. El acontecimiento más emblemático que ilustra esta política fue la represa

105. Guglielmelli, J. E., ob. cit., 183-184. El autor menciona estos objetivos desde su propia perspectiva nacionalista desarrollista.

106. Zugaib, E. (2007). *A Hidrovia Paraguai-Parana*. Brasilia: Fundación Alexandre de Gusmão, 40.

107. Guglielmelli, J. E., ob. cit., 184.

108. Boscovich, N. (1983). *Geoestrategia de la Cuenca del Plata*. En Luis Dallanegra Pedraza (comp.) Buenos Aires: Editorial Pleamar, 175.

109. Ídem, 176.

de Itaipú, ubicada en la frontera paraguayo-brasilera, muy próxima a territorio argentino. Como se verá más adelante, Itaipú se convirtió en una controversia de grandes dimensiones en las relaciones entre Argentina y Brasil por sus características de polo industrial y energético sobre el río Paraná. Más allá de sus ventajas geográficas y económicas, algunos autores, como Nicolás Boscovich<sup>110</sup> y Guglielmelli<sup>111</sup>, afirman que el avance brasilero fue producto de una política exterior con objetivos bien claros desde fines del siglo XIX y cuya variación fue mínima, teniendo en cuenta la sucesión de un gobierno a otro.

Situación muy diferente presentó Argentina. A los vaivenes políticos y económicos internos, se le sumó «la carencia (por parte del gobierno argentino) de una política adecuada y eficiente respecto de los países vecinos [...] de la Cuenca del Plata»<sup>112</sup>. Varios autores analizaron las causas del retroceso de nuestro país en la Cuenca del Plata frente al acelerado avance brasilero.

Guglielmelli, por ejemplo, señala el menosprecio por el territorio y el olvido de las regiones fronterizas marítimas, aéreas y terrestres, las cuales «resultaron retaguardias abandonadas de una sociedad en éxodo hacia su gran ciudad-puerto»<sup>113</sup>. Asimismo, este autor atribuye la debilidad de la posición argentina a la falta de un enfoque geopolítico en el desarrollo de los sectores energético y minero (vitales para la industria). Paralelamente, la producción agropecuaria con centro en la pampa húmeda configuró un modelo de país en donde las migracio-

110. Ídem, 173.

111. Guglielmelli, J. E., ob. cit., 154.

112. Dallanegra Pedraza, L. (comp.) (1983). *Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 50-51. Citado en Caetano, G., ob. cit., 100.

113. Guglielmelli, J. E., ob. cit., 188.

nes internas se dirigieron hacia Buenos Aires, las vías de comunicaciones y transporte fueron diseñadas desde el interior hacia el puerto y donde el poder político (y económico) es controlado por los intereses agroexportadores. Todo ello contribuyó a acentuar tanto el desequilibrio entre el agro y la industria como la dependencia externa<sup>114</sup>.

Boscovich hace especial hincapié en la necesidad de incorporar a la economía nacional las regiones fronterizas y olvidadas por el Estado, como la Patagonia, la Mesopotamia y el Noroeste argentino. Sobre todo, estas dos últimas por la abundancia de sus recursos (suelo, agua, minerales). Particularmente, la Mesopotamia constituye la «llave de la Cuenca del Plata»; sin embargo, la poca infraestructura básica y la ausencia de una política integral disminuyeron la capacidad de Argentina para controlar el río Paraná y fijar posiciones frente a Brasil<sup>115</sup>. El objetivo final, dice Boscovich, es la creación de «espacios polarizados» y «ejes de desarrollo»<sup>116</sup> para maximizar el uso de los recursos de la Cuenca e integrar las regiones de frontera, contribuyendo así a la seguridad y al equilibrio de poder en el Cono Sur. A estas críticas dirigidas hacia la política exterior de ese entonces, Dallanegra Pedraza le suma también la carencia de un modelo de país al cual se aspire, condición que deriva en la indefinición del interés nacional y del modo de inserción en América Latina<sup>117</sup>.

Hacia fines de la década de 1960, se puede observar la presencia de una importante brecha económica entre Argentina y Brasil, en la cual este llevaba la delantera. La política exterior brasilera mostró su eficacia

114. Ídem.

115. Boscovich, N., ob. cit., 207.

116. Ídem, 213.

117. Dallanegra Pedraza, L., ob. cit., 50-51. Citado en Caetano, G., ob. cit., 100.

en la Cuenca del Plata, valiéndose de un eficiente uso de la geopolítica, concepciones claras acerca de sus intereses y separando la actuación externa de la política interna. Del otro lado, en Argentina, la disputa de los sectores internos y dentro de las Fuerzas Armadas<sup>118</sup> originó una inestabilidad política y económica que, a su vez, condicionó una política exterior con graves falencias.

### Los Estados frontera: Bolivia, Paraguay y Uruguay

Ante la competencia desatada entre los grandes de la Cuenca del Plata, a Uruguay, Paraguay y Bolivia les quedó la opción de adaptarse al contexto y luchar por sus intereses, dentro de las posibilidades que los factores políticos, económicos y geográficos les brindaban. Sus respectivas políticas exteriores se dirigieron hacia un polo y otro, con resultados diferentes para cada uno.

Bolivia era la nación con mayores desventajas dentro de la subregión por la ausencia de salida al mar desde 1870, cuando perdió la Guerra del Pacífico con Chile. Por lo tanto, su principal interés fue obtener

118. Desde el derrocamiento de Perón, en 1955, las Fuerzas Armadas se dividieron en dos facciones en torno a la posición que se debía adoptar con respecto al peronismo y su líder exiliado: los «azules» y los «colorados». Para los primeros, liderados por Onganía, era necesario incorporar al movimiento, sin su jefe, a partir de un frente electoral para evitar su radicalización. Afirmaban que las Fuerzas Armadas debían desempeñar un «rol profesional», en lugar de un «rol político», por lo que se autodenominaron «legalistas» y a sus rivales los bautizaron como colorados. Éstos últimos, asociados a sectores liberales, como la Sociedad Rural Argentina, y que habían comandado el golpe contra el gobierno justicialista, concebían al peronismo como una especie de antesala del comunismo, por lo que debía ser combatido y excluido del sistema político. En: Míguez, M. C. (2013). ¿Anticomunistas, antiestatistas, antiperonistas? La nacionalización de la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y la legalización del golpe de Estado de 1966. *Revista SAAP* 7, 69-70.

una salida al Atlántico para sus productos de exportación al menor costo posible (tanto político como económico).

Para La Paz, existían dos opciones de salida al mar: una por la vía Santos-Arica, es decir, por territorio brasilero; y otra a través del sistema Paraná-Plata, cuya naciente se sitúa también en territorio brasilero. Una tercera opción fue llegar al puerto de Buenos Aires atravesando las provincias argentinas; sin embargo, esta tenía un costo mucho más elevado y Argentina nunca se mostró muy abierta a brindar asistencia a su vecino más allá de concederle dos zonas francas en sus puertos<sup>119</sup>.

La dependencia de Bolivia con respecto a Argentina y Brasil en la cuestión de obtener una salida a sus exportaciones marcó la actuación de aquel país en la región. Eliana Zugaib caracteriza el comportamiento de Bolivia como «*circumspecto e cauteloso*», con el fin de mantener una amistad equilibrada con todos los vecinos<sup>120</sup>.

Paraguay, al igual que Bolivia, era un «*prisionero geopolítico*»<sup>121</sup>. Sin embargo, a diferencia de su vecino, contó con la ventaja de que su territorio es atravesado por dos de los principales ríos de la Cuenca (el Paraná y el Paraguay), lo que le permitió negociar la construcción conjunta de obras de infraestructura tanto con Argentina como con Brasil.

De acuerdo a Zugaib, «*Paraguay seguiría duas linhas básicas impostas por sua geografia: (a) manter variedades de vias de comunicação alternativas com o Atlântico, em direção ao sul, por via fluvial, a través da Argentina e,*

119. Zugaib, E., ob. cit., 96.

120. Ídem.

121. Schilling, P. (s.a). *El expansionismo brasileño*. México: El Cid Editor, 133. Citado en Candeas, A., ob. cit., 89.

*em direção ao leste, por ferrovias e rodovias, a través do Brasil e (b) aproveitar ao máximo a exploração dos recursos hídricos de seu território, que lhe permitiram levar a cabo jogo astuto no equilíbrio de poder no rio Paraná*<sup>122</sup>.

Este comportamiento pendular terminó inclinándose por Brasil, quien supo aprovechar la oportunidad de atraer a Asunción a su esfera de influencia en detrimento de los vacilantes intentos argentinos. No obstante, Zugaib advierte el aislamiento de Paraguay dentro del continente al encontrarse separado de Bolivia por el desierto del Chaco y del noreste argentino por la provincia de Formosa. A ello se le suma la depresión económica y el despoblamiento de entonces. Estas condiciones se tornaron negativas a la hora de delimitar su margen de acción<sup>123</sup>.

Uruguay, por su parte, era el Estado frontera mejor posicionado, geopolíticamente hablando. Su condición histórica de «Estado tapón» entre Argentina y Brasil, sus dos únicos vecinos, y su salida al Atlántico le permitieron un mayor margen de maniobra ante las aspiraciones brasileras de consolidar el eje Este-Oeste. El país oriental favorecía el eje Norte-Sur al servir de unión entre Buenos Aires y San Pablo y al ejercer soberanía sobre el «thalweg»<sup>124</sup> del Río de la Plata. A pesar de la ausencia de un puerto de aguas profundas en esta zona (que hubiera conformado una alternativa al puerto de Río Grande), Montevideo supo manejarse como factor de equilibrio regional<sup>125</sup>.

Dentro de este escenario, observamos cómo la política exterior de la Revolución Argentina intentó frenar el avance de la influencia de

122. Zugaib, E., ob. cit., 95.

123. Ídem, 96.

124. Línea profunda del río, donde la corriente es más rápida y, por lo tanto, se facilita la navegación.

125. Caetano, G., ob. cit., 93.

Brasil sobre los tres Estados más pequeños y consolidar el eje Norte-Sur. Detrás de estos objetivos, se encontraron las aspiraciones de los sectores nacionalistas de las Fuerzas Armadas de ganar posiciones frente al gobierno carioca y de alinearse con Estados Unidos para intentar evitar la infiltración izquierdista en los países vecinos. El instrumento más importante para emprender esta meta fue la firma del Tratado de la Cuenca del Plata durante el mandato de Onganía.

### **Institucionalización del sistema de la Cuenca del Plata**

El gobierno militar argentino, a diferencia de sus predecesores, entendió a la Cuenca del Plata como un espacio de rivalidad y enfrentamiento con Brasil; en lugar de cooperación e integración. Se puede afirmar que los gobiernos civiles de Frondizi e Illia otorgaron a sus respectivas políticas exteriores un mayor grado de transparencia, autonomía, flexibilidad e innovación, en el sentido de elegir reconfigurar positivamente las relaciones con los demás países de la Cuenca y, por consiguiente, con el resto del Cono Sur, en torno a los principios de la democracia y de Occidente (cada uno de acuerdo con sus propias concepciones de las relaciones exteriores y del sistema internacional). Al contrario, la Revolución Argentina abordó las relaciones exteriores en general, y la cuestión de la Cuenca, en particular, desde una mirada confrontativa y hostil hacia el mundo. Por lo cual, el interés principal pasó a ser el de ganar esta suerte de «guerra fría» al Brasil para avanzar en influencia y poder en América del Sur.

Desde el fin del mandato de Illia, entonces, hasta la irrupción de la Revolución Argentina en el contexto interno, se puede identificar un claro contraste entre los valores de ambos regímenes en cuanto al manejo de la cuestión de la Cuenca del Plata. Mientras que el gobierno radical llevó adelante una política externa dirigida a propiciar y mantener la paz como valor primordial en el Cono Sur y fortalecer

la fraternidad entre los pueblos, el gobierno militar se encerró en las hipótesis de conflicto que existían entre las Fuerzas Armadas de cada país y en las luchas contra el comunismo.

Así, la actuación de dos canales diplomáticos paralelos, el burocrático y el militar, sobre una misma cuestión le dio poca transparencia y sustentabilidad a la política exterior. Por un lado, la diplomacia militar, con el objetivo de liderar América del Sur, emprendió una competencia geopolítica con Brasil y para ello se propició el acercamiento a Chile y Perú. Por otro, el canal burocrático intentó obtener algún éxito en cuanto al tema del aprovechamiento de los ríos internacionales en el plano del derecho internacional para frenar los avances de Itamaraty, tanto dentro de organismos multilaterales como en el plano bilateral<sup>126</sup>.

Como se explicó anteriormente, en 1965, el gobierno argentino inició consultas con el resto de los países de la Cuenca para llevar adelante un proceso de integración física y económica y de organización de los recursos naturales en la región (especialmente los recursos hídricos). Illia pretendió con estas iniciativas «multilateralizar el diálogo» con Brasil ante el evidente avance de este sobre el río Paraná, el cual afectaba las posibilidades de Argentina de aprovechar su potencial aguas abajo. En palabras del entonces canciller Zavala Ortiz:

«La providencia ha otorgado a nuestros países magníficos recursos naturales. Constituye una responsabilidad de los gobiernos movilizar esta riqueza en beneficio de cada nación y de su pueblo. Entre estos recursos se encuentran los ríos que integran la Cuenca del Plata. [...] En opinión

126. Miranda, R., ob. cit., 110.

del gobierno argentino es de impostergable necesidad iniciar el estudio del aprovechamiento posible de los recursos naturales de la Cuenca, asignándole al mismo el carácter regional que la naturaleza impone»<sup>127</sup>.

Sin embargo, el golpe de Estado de 1966 truncó la concepción integracionista y amistosa que se les dio a estas gestiones para reemplazarlas por una visión propia de la geopolítica y del nacionalismo predicado por las Fuerzas Armadas. El gobierno de Onganía eligió continuar con las gestiones del gobierno anterior, pero concibió a la Cuenca del Plata como un espacio estratégico, cuyo dominio «bajo las modalidades de las fronteras ideológicas»<sup>128</sup> convertiría a Argentina en una potencia regional. La cosmovisión geopolítica de Onganía y el canciller Costa Méndez consistió en tres tesis fundamentales:

- a) Toda la producción argentina (y la de los Estados frontera también) debe salir por el Río de la Plata, en lugar de ser transportada a través de territorio brasilero.
- b) Las comunicaciones Norte-Sur favorecen a los objetivos geopolíticos de Argentina por sobre las comunicaciones Este-Oeste.
- c) A Argentina le es más conveniente realizar proyectos en conjunto con Uruguay, Paraguay y Bolivia que con Brasil<sup>129</sup>.

Brasil, por su parte, privilegió su objetivo de convertirse en una potencia industrial por sobre cualquier consideración ideológica. El vecino país emprendió un camino de imparable crecimiento de su PBI y de

127. Declaraciones del canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz (02/06/1966). En Lanús, J. A., ob. cit., 297.

128. Moniz Bandeira, L. A. (1992). Argentina y Brasil: regímenes políticos y política exterior, 1930-1992. *Ciclos* 3, 168.

129. Lanús, J. A., ob. cit., 299-315.

avance de su influencia política en la Cuenca, en contraste con el aislamiento y el estancamiento económico argentino. Esta característica constituyó la esencia de las tensiones entre ambos, las cuales eclipsaron las pocas coincidencias que existieron entre los gobiernos militares de Onganía y Castelo Branco referidas al discurso anticomunista y pro-occidentalista que ambos pronunciaron en común.

En América del Sur, la frustración dirigida hacia el lento y dificultoso funcionamiento de la ALALC como proceso de integración económica regional impulsó a algunos de sus miembros a buscar otros mecanismos multilaterales que garantizaran la reciprocidad comercial y aduanera entre economías similares (el caso del Pacto Andino, nacido en 1969). Mientras que otros persiguieron el objetivo de integrar la infraestructura física en torno a un espacio geográfico para luego alcanzar el desarrollo económico y comercial (el caso de la Cuenca del Plata)<sup>130</sup>.

Junto con estos factores, la necesidad de aprovechar los recursos hidrográficos y de ganar posiciones frente a Brasil fomentó la premura del gobierno argentino de enfriar las tensiones y organizar una reunión con el resto de los países de la Cuenca en Buenos Aires, en 1967. En este primer encuentro, los representantes afirmaron, en una declaración conjunta, la intención de realizar un estudio completo e integral del espacio de interés, para así luego llevar a cabo un programa de desarrollo multinacional en el área. El estudio y la articulación de las acciones estuvo a cargo del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC), órgano permanente, conformado por delegados de todos los países miembros y con sede en la ciudad argentina.

130. Zeballos, C. (1979). El sistema de la Cuenca del Plata: aspectos institucionales. *Integración Latinoamericana* (s.n), 71-72.

La segunda reunión se llevó a cabo un año después, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. En ella, cada delegación presentó una lista de proyectos (ya sean multinacionales, binacionales o nacionales) para establecer, de forma conjunta, las prioridades a la hora de emprender las obras. Asimismo, se le dio al CIC su propio Estatuto<sup>131</sup>. El Acta estableció también la apertura de un puerto para Bolivia sobre el río Paraguay con el fin de transportar la producción de hierro y manganeso del Mutún para su exportación, la futura redacción del Tratado del Río de la Plata entre Argentina y Uruguay y la modernización de los puertos y las vías fluviales, terrestres y de comunicación entre los países implicados<sup>132</sup>.

Los dos encuentros precedentes sirvieron como antesala para el Acta de Brasilia, o Tratado de la Cuenca del Plata, firmado en aquella ciudad el 23 de abril de 1969. En él se establecieron los principios rectores del Sistema de la Cuenca del Plata, los objetivos comunes, los instrumentos, la estructura orgánica y las reglas de adhesión y denuncia del tratado.

El Tratado se rigió por tres principios: el principio de unidad, el cual considera a la Cuenca como un espacio único e integrado; el principio de interdependencia, «relación que debe existir entre todos los factores naturales de la Cuenca»<sup>133</sup>; y el principio de continuidad, entendido como característica que une las etapas del programa, los organismos del sistema y los mecanismos establecidos para resolver las controversias<sup>134</sup>.

131. Caetano, G. (2010). Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del Tratado de la Cuenca del Plata (1969-2009). Parte II. *Estudios* 38, 75-76.

132. Escudé, C. y Cisneros, A, ob. cit., cap. 66 (consultado el 02/05/2018).

133. Zeballos, C., ob. cit., 73.

134. Ídem, 73-74.

El debate entre las partes en cuanto al documento final reflejó la preeminencia de los intereses nacionales sobre los regionales y, detrás de ello, los viejos antagonismos entre Argentina y Brasil. Un ejemplo fueron las objeciones por parte de los representantes de estos dos países a los términos «desarrollo equilibrado» y «óptimo aprovechamiento». Al primero, por los distintos niveles de desarrollo que presentaba cada Estado; y al segundo, porque implicaba cierta delegación de poder de cada miembro a una autoridad supranacional<sup>135</sup>. Con respecto a este último punto, se incluyó en el artículo cinco del Tratado una cláusula que estableció que los esfuerzos colectivos de las partes deben abstenerse de interferir en los proyectos nacionales de cada una de ellas.

Finalmente surgió un acuerdo de carácter intergubernamental, del cual quedan excluidos de participar los órganos internos de cada Estado; de extensión regional, ya que solo tiene vigencia dentro del área de la Cuenca del Plata y, por lo tanto, cubre solo una parte de los territorios de los países miembros (excepto el caso de Paraguay); y de integración física y económica, en el cual a partir de lograr la primera se pretende llegar a la segunda<sup>136</sup>.

El artículo 1 expone el principal objetivo del Tratado: «Promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable»<sup>137</sup>. Para ello, las partes convinieron en identificar áreas de interés común, realizar estudios, pro-

135. BID-INTAL (1985). Sistema de la Cuenca del Plata. Alternativas organizativas. Buenos Aires, 4-9.

136. Zeballos, C., ob. cit., 75-76.

137. Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata. *Tratado de la Cuenca del Plata*. Recuperado de: <http://cicplata.org/es/documentos/> (consultado el 14/06/2018).

gramas y obras conjuntas y formular los instrumentos jurídicos que estimen necesarios<sup>138</sup>. En este párrafo, también se alude a la «utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo»<sup>139</sup>.

En el artículo 5 se refiere a la acción de las partes sobre los recursos compartidos de la Cuenca:

«Art. V: La acción colectiva de los Países Contratantes deberá desarrollarse sin perjuicio de aquellos proyectos y empresas que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, dentro del respeto al derecho internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas»<sup>140</sup>.

Los artículos 1 y 5, al referirse a la utilización óptima y equitativa de los recursos compartidos, y sin provocación de daños a los vecinos<sup>141</sup>, engloba en un mismo patrón de tratamiento tanto a los ríos de curso sucesivo como a los de curso contiguo<sup>142</sup>.

Por su parte, la Reunión de Cancilleres es el órgano supremo del sistema. Tiene por objetivo el trazado de las directivas básicas para el logro de los propósitos del Tratado, la evaluación de los resultados obtenidos, la celebración de consultas con los gobiernos de los países miembros y

138. Ídem.

139. Ídem.

140. Ídem.

141. Este punto tuvo especial relevancia en la polémica generada entre Argentina, Brasil y Paraguay por los proyectos de las represas Corpus e Itaipú, ambas ubicadas en el río Paraná, sobre las fronteras entre los tres países y a corta distancia entre sí.

142. Un río de curso contiguo es aquel que divide dos o más Estados entre sí (por ejemplo, el río Uruguay divide Argentina y Uruguay); mientras que un río de curso sucesivo nace en un Estado y atraviesa o desemboca en el territorio de otro (el río Paraná nace en Brasil, atraviesa Paraguay y desemboca en Argentina).

la dirección del accionar del CIC<sup>143</sup>. Este es el órgano permanente a cargo de la promoción, la coordinación y la ejecución de las acciones multinacionales, cuyo objetivo es el desarrollo integral de la Cuenca. Abarca seis áreas de trabajo: transportes, recursos hídricos y otros recursos naturales, cooperación económica, cooperación social, cooperación en materia de servicios públicos y asuntos institucionales<sup>144</sup>.

Asimismo, a esta primera estructura, se le agregaron en años posteriores distintas comisiones o grupos de trabajo, especializados en las áreas mencionadas, para asesorar y coordinar acciones con los gobiernos interesados<sup>145</sup>. También, durante la IV Reunión de Cancilleres (Asunción, 1971) se creó el Fondo de Financiamiento de la Cuenca del Plata (FONPLATA), cuya función es, justamente, la financiación de proyectos, estudios, programas, etc., para el desarrollo integral y físico de la subregión.

El Tratado de Brasilia institucionalizó formalmente el Sistema de la Cuenca del Plata. Por medio de él, la Cancillería argentina intentó forzar a la brasilera a negociar el tema del aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos. Sin embargo, Itamaraty continuó con sus emprendimientos, resucitando antiguos desacuerdos con Buenos Aires.

143. Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata. *Tratado de la Cuenca del Plata*. Recuperado de: <http://cicplata.org/es/documentos/> (consultado el 14/06/2018).

144. Ídem.

145. En Argentina, la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata, por presión del sector nacionalista, pasó a estar bajo la jurisdicción de la Secretaría de Recursos Hídricos (previamente dependía del Palacio San Martín), organismo creado por la administración de Onganía con el fin de «integrar la política fluvial internacional con la política hídrica interna». En Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 14/06/2018).

En este contexto, se puede considerar al Tratado como un foro de debate en torno al uso de los recursos compartidos, ya que la resolución de las controversias entre las partes (Argentina y Brasil particularmente) se desarrolló en ámbitos bilaterales, por fuera del mismo acuerdo, lo que restó relevancia a los propósitos esenciales del documento. A pesar de estos aspectos, los dos grandes se vieron obligados a firmar debido a la necesidad de establecer ciertas reglas en la competencia por el poder y la influencia en la región y, al mismo tiempo, evitar el aislamiento con respecto a sus vecinos.

En 1970, el acuerdo entró en vigencia; sin embargo, los grupos nacionalistas argentinos lo señalaron como «un ardid más de la diplomacia brasileña en su plan de expansión sobre la subregión»<sup>146</sup>. Asimismo, le criticaron la ambigüedad en torno a la utilización de los ríos y la falta de un compromiso serio y profundo por parte de los signatarios<sup>147</sup>.

El manejo de la cuestión de la Cuenca del Plata, por parte del gobierno de Onganía, cuya expresión más relevante fue la firma del Tratado de Brasilia, representó un nuevo ajuste en las relaciones de Buenos Aires con sus vecinos, principalmente Brasil. Desde una mirada más hostil y geopolítica, se continuó la política de acercamiento a los demás países del Cono Sur, pero adaptando las iniciativas de Illia a los intereses y valores del gobierno militar. Las negociaciones en torno al Tratado de 1969 reflejaron el clima de rigidez en la región, consecuencia de la rivalidad Brasil-Argentina, y en coincidencia con la etapa más crítica de la Guerra Fría. Por lo tanto, la relación de Onganía con la dictadura militar brasileña pasó por alto las aproximaciones de sus discursos

146. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 14/06/2018).

147. Ídem.

occidentalistas y transformó la cordialidad de los años del gobierno radical en hostilidad latente. Esta sucesión de eventos condujo al enfrentamiento diplomático en los foros internacionales en torno a la definición de un marco jurídico para el aprovechamiento de los ríos de curso internacional.

Asimismo, las actuaciones paralelas y casi sin comunicación de las dos diplomacias (militar y burocrática) desdoblaron el abordaje del tema de los ríos internacionales. Todos estos factores llevaron a que Argentina tuviera dificultades para ejercer su tradicional influencia sobre los países más pequeños de la Cuenca, particularmente, Paraguay, cuyo gobierno se inclinó marcadamente por la ayuda brasilera en materia económica y energética durante el tiempo que duró el conflicto por las represas Corpus e Itaipú, el cual se analizará a continuación.

## **Cuestión Corpus-Itaipú**

### **Los gobiernos de Levingston y Lanusse (1970-1973)**

El mandato de Onganía llegó a su fin en 1970, producto de los enfrentamientos de intereses dentro de las Fuerzas Armadas y del incontrolable nivel de violencia política e inestabilidad económica en el contexto nacional. Fue sucedido por el general Marcelo Levingston, quien duró solamente un año en la presidencia por contar con poca capacidad para conciliar los sectores nacionalistas y liberales, combatir la actividad de los grupos guerrilleros y dar una vía de escape a la crítica situación económica. Asumió en su lugar el teniente general Agustín Lanusse con la intención expresa de una eventual restitución del orden constitucional e inclusión de los partidos políticos (entre ellos, el peronismo proscripto).

Con los mandatos de Levingston y Lanusse, se cambiaron ciertos lineamientos que caracterizaron la política exterior de la Revolución Argentina: el anticomunismo y las aspiraciones de alineamiento con Estados Unidos del periodo de Onganía giraron hacia un «pluralismo ideológico» y la defensa del principio de no intervención en los países de la región, en un intento de articular las modificaciones de la política interna con la externa. Al mismo tiempo, se pretendió terminar con el aislamiento de Argentina en la región mediante el acercamiento a América Latina, la apertura comercial hacia los países del este y el reconocimiento de la China comunista<sup>148</sup>.

Dentro de este aislamiento, el país se encontró inmerso «en una especie de “fuego cruzado”, a través del cual se buscó balancear el poder generado en las relaciones Argentina-Perú-Bolivia por un lado y Brasil-Chile-Argentina por el otro»<sup>149</sup>. El primer eje se basó en la cooperación hemisférica, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la integración y desarrollo continental; mientras que el segundo eje fue condicionado por el factor geopolítico y manejado por una mayor influencia de la diplomacia militar, que inevitablemente condujo al enfrentamiento diplomático con Brasil y al apaciguamiento de los vínculos con Chile<sup>150</sup>.

En un intento de mitigar el aislamiento dentro de la región y contrapesar la influencia de Brasil dentro de la Cuenca del Plata, el gobierno de Lanusse, siguiendo su «pluralismo ideológico», se acercó gradual-

148. Zapata, V. y Zurita, M. D. (2005). Las vacilaciones de la Revolución Argentina en su Política Exterior: ¿Alineamiento norteamericano o nacionalismo heterodoxo? *Estudios* 29, 152.

149. Ídem.

150. Ídem, 152-153.

mente a los países del Pacto Andino (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Chile en ese momento); incluso se iniciaron conversaciones para un eventual ingreso argentino a la organización. Así, mientras las conversaciones por los litigios limítrofes con Chile se mantenían relativamente sin tensiones significativas<sup>151</sup>, la carrera geopolítica con Brasil atravesaba su etapa de mayor nivel de desencuentros entre ambos países. Es durante estos años (1971-1973) que se acelera la «guerra de los papeles» entre el Palacio San Martín e Itamaraty con la firma de la Declaración de Asunción y de los Acuerdos de Nueva York, referidos al uso de los ríos de la Cuenca del Plata, como se verá más adelante.

Según Victoria Zapata y María Zurita, la política exterior durante la etapa de la Revolución Argentina se caracterizó por el enfrentamiento entre dos esquemas referidos a cómo abordar las relaciones con los vecinos latinoamericanos: un esquema tradicional, en manos de la Cancillería, y otro geopolítico, a cargo de las Fuerzas Armadas<sup>152</sup>, similar a los dos canales diplomáticos que identifica Miranda durante el mismo periodo. Esta dualidad de la política exterior (que se correspondía con el debate del liberalismo y su apertura económica versus el nacionalismo y su orientación proteccionista, fronteras adentro) llevó a «una visión distorsionada del mundo en el que se vivía, una falta de percepción y la errónea idea sobre los valores occidentales»<sup>153</sup>. En consecuencia, «se sobredimensionaba el papel de nuestro país en los asuntos más importantes tanto a nivel internacional como regional», sin que se inserte

151. Para fines de la década de 1960, Argentina y Chile se encontraron en medio de conflictos limítrofes, pendientes desde fines del siglo XIX, en torno a la zona del río Encuentro y el canal del Beagle.

152. Zapata, V. y Zurita, M. D., *ob. cit.*, 152.

153. *Ídem*, 160.

adecuadamente al contexto externo<sup>154</sup>. En la Cuenca del Plata, esta afirmación se tradujo en el aferramiento de Argentina al derecho internacional para intentar frenar la expansión brasilera en el Paraná, pero al mismo tiempo los sectores nacionalistas presionaron para que se adoptara una posición más dura y se evitara que Bolivia, Paraguay y Uruguay se acercaran a la esfera de influencia de Brasilia.

Las relaciones con los Estados frontera, entonces, se continuaron desde las consideraciones geopolíticas: con Bolivia se firmaron acuerdos económicos, comerciales y de explotación conjunta del yacimiento El Mutún; con Uruguay se avanzó en las negociaciones por la construcción de la represa Salto Grande y en concertar el régimen legal de los ríos Uruguay y de La Plata; y con Paraguay, se firmó el Tratado de Libre Navegación de los ríos Paraguay, Paraná y de La Plata con el fin de que el gobierno de Stroessner descartara obtener una salida al mar por el puerto de Río Grande (en territorio brasilero)<sup>155</sup>.

Durante el periodo de la Revolución Argentina, la política exterior «se manejó en un terreno de vacilaciones, del cual le fue difícil salir», al haber «muchas divergencias en el camino de lo discursivo a la praxis»<sup>156</sup>. Estas divergencias fueron producto del constante «tiro y afloje»<sup>157</sup> entre nacionalistas y liberales, en torno a la hora de definir la vía de acción más favorable a los intereses nacionales (en el tema que nos ocupa, alcanzar el liderazgo en la Cuenca del Plata). Tanto Onganía, como Levingston y Lanusse más tarde, se vieron obligados a conciliar ambos sectores para intentar mostrar una imagen externa de unidad y

154. Ídem.

155. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 15/06/2018).

156. Zapata, V. y Zurita, M. D., ob. cit., 157-159.

157. Ídem, 159.

estabilidad a nivel gubernamental, tarea entorpecida por las diplomacias paralelas y las estructuras de autoridad de las Fuerzas Armadas.

En el orden interno, finalmente se concretó la apertura política, se levantó la proscripción del peronismo y se llamó a elecciones en 1973. El candidato del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI), Héctor J. Cámpora, ganador de los comicios, asumió la primera magistratura en mayo de ese año. El breve interregno de Cámpora dio paso a la vuelta de Perón al país y, con ello, a las elecciones que lo llevaron a su tercera presidencia en octubre de 1973.

### **Gobiernos peronistas (1973-1976): Cámpora, Perón y Martínez de Perón**

Durante las siete semanas que duró el gobierno de Cámpora, se constituyó «la primera fase de una política autonomizante de largo plazo», la cual contó con el beneplácito de Perón<sup>158</sup>. La política exterior se concentró en los países del Tercer Mundo y América Latina dentro de un contexto de «distensión» en la Guerra Fría<sup>159</sup>.

El discurso del presidente resaltó los principios de autodeterminación de los pueblos y no intervención como motor de las relaciones exteriores de Argentina. Así, continuando con la apertura política iniciada en los últimos gobiernos de la Revolución Argentina, «se restablecie-

158. Moneta, C. (1988). La política exterior del peronismo: 1973-1976. En Perina, R. y Russell, R. (comp.) *Argentina en el mundo (1973-1987)*. Buenos Aires: GEL, 65.

159. Alejandro Simonoff entiende a esta fase «por una reducción de la búsqueda de la carrera armamentística total, por la retórica de paz y una búsqueda de niveles de armamentos convenidos». En Simonoff, A. (2007). *Perspectivas sobre los setenta: una aproximación a las lecturas sobre la política exterior del peronismo*. *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 7, 10.

ron las relaciones con Cuba, se reconoció a la República Democrática Alemana, a Corea del Norte y Vietnam del Norte, se solicitó el ingreso al Movimiento de Países No Alineados y se firmaron acuerdos económicos con los países del bloque soviético»<sup>160</sup>.

El corto periodo que va desde la renuncia de Cámpora, pasando por el interinato de Lastiri (presidente de la Cámara de Diputados), hasta la asunción de Perón (20 de octubre de 1973) fue marcado por varios hechos internos y externos que condicionaron el posterior mandato del líder justicialista. Carlos Moneta señala entre los primeros «la lucha abierta por el control del movimiento justicialista por parte de la conducción sindical, el peronismo familiar y los sectores más tradicionales del peronismo, con el progresivo y rápido desplazamiento de las juventudes radicalizadas»<sup>161</sup>. Y en el marco externo, el golpe militar contra Salvador Allende en Chile provocó un realineamiento de fuerzas en el Cono Sur<sup>162</sup>, lo cual determinó la estrategia de Perón en la Cuenca del Plata.

La «vocación pragmática»<sup>163</sup> del presidente, según Miranda, se reflejó en los intentos de la política exterior para sacar al país del aislamiento en el que se encontraba al finalizar el gobierno anterior. Dentro de este pragmatismo, las acciones en el marco externo fueron «integracionistas, diversificadoras y primordialmente bilaterales»<sup>164</sup>. Estratégicamente, Perón percibió la imagen de un «cerco» de dictaduras militares alrededor de Argentina: Augusto Pinochet en Chile, Hugo Banzer en Bolivia, Alfredo Stroessner en Paraguay, Emilio Médici en

160. Ídem.

161. Moneta, C., ob. cit., 72.

162. Ídem.

163. Miranda, R., ob. cit., 105.

164. Ídem.

Brasil y Juan María Bordaberry en Uruguay. Por lo tanto, Argentina se encontró en una relación de fuerzas poco favorable para imponer una orientación más autonomista en el área<sup>165</sup>. Ante esto, Perón siguió la opción del bilateralismo para la reconstrucción de las relaciones con Bolivia, Paraguay y Uruguay y, luego, negociar con Brasil en lo que respecta a la Cuenca del Plata. En paralelo, se reconoció al gobierno de Pinochet con el fin de fomentar lazos de integración física y económica y, principalmente, evitar el eje Santiago-Brasilia, considerado una amenaza para Buenos Aires<sup>166</sup>.

Dentro de la Cuenca del Plata, Perón llevó a cabo su pragmatismo al priorizar las negociaciones directas en torno a temas puntuales y de urgencia (como las conversaciones por la represa Yacyretá con Paraguay y la de Salto Grande con Uruguay, así como también la firma con este último del Tratado del Río de la Plata en 1973) por sobre los reiterados enfrentamientos diplomáticos con Brasil dentro de los foros internacionales. Las relaciones con Paraguay se tornaron tensas debido al acercamiento de Stroessner con el gobierno de Médici en Brasil, el cual se concretó con la suscripción del Tratado de Itaipú. De allí la necesidad de Perón de expandir su política de «hacer obras» para frenar el expansionismo brasileño en el Paraná<sup>167</sup>.

En este contexto, el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, firmado el 13 de noviembre de 1973, constituyó toda una novedad, ya que estableció una serie de parámetros para utilizar las aguas del río en vez de acordar un límite geográfico<sup>168</sup>. Estos parámetros son los siguientes:

165. Moneta, C., ob. cit., 72-73.

166. Ídem, 73.

167. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 67 (consultado el 18/06/2018).

168. Ídem.

- 1) Delimitar un ancho de siete millas para las costas marinas sobre el río tanto para Argentina como para Uruguay.
- 2) Establecer la libertad de navegación para los buques de ambas banderas y ciertas facilidades de acceso a los puertos.
- 3) Proclamar el derecho de utilización en igualdad de condiciones de todos los canales situados en aguas de uso común.
- 4) Destinar un área a la exploración y explotación de los recursos del subsuelo.
- 5) Instaurar la soberanía argentina sobre la isla Martín García, destinada exclusivamente como reserva natural y sede de la Comisión Administrativa Mixta, a cargo de vigilar el cumplimiento del Tratado.
- 6) Afirmar la libertad de pesca para los países signatarios y la protección de las aguas de todo tipo de contaminación.
- 7) Ofrecer la alternativa de recurrir a la Corte Internacional de Justicia en caso de frustrarse las negociaciones bilaterales<sup>169</sup>.

Jorge Fraga señala ciertas ventajas y desventajas del Tratado, desde una perspectiva nacionalista<sup>170</sup>. Entre las primeras, se destacan el hecho de finalizar un viejo pleito argentino-uruguayo, a la vez que se alejó definitivamente a Brasil del país oriental. Sin embargo, para el autor, el documento cercena la soberanía argentina al perder medio río y establecer un régimen internacional con Comisión Mixta y con posibilidad de recurrir a la Corte Internacional de Justicia en caso de que surjan controversias. No obstante, desde una perspectiva más conciliadora, José Enrique Greño Velazco<sup>171</sup> reafirma que el Tratado

169. Ídem.

170. Fraga, J. A. (1983). *La Argentina y el Atlántico Sur: conflictos y objetivos*. Buenos Aires: Pleamar, 101-102.

171. Greño Velazco, J. E. (1974). *Argentina-Uruguay: punto final a una larga controversia*. *Revista de Política Internacional* 132, 64-66.

resultó fundamental para que el gobierno argentino recuperara su influencia sobre los Estado frontera de la Cuenca y, al mismo tiempo, se favoreciera la fraternidad de las relaciones con Montevideo, a partir de la exploración y explotación conjunta de los recursos del río (pesca, petróleo), la modernización de los puertos y la construcción de puentes y de la represa Salto Grande<sup>172</sup>.

Paralelamente, se suscribió el Tratado de Yacyretá junto con Paraguay con el fin de construir la represa del mismo nombre sobre las aguas del Paraná<sup>173</sup>. El documento creó la Entidad Binacional Yacyretá, responsable de los estudios previos y la ejecución del proyecto. El acuerdo se selló poco después de que Paraguay y Brasil firmaron el Tratado de Itaipú para comenzar las obras de otro complejo hidroeléctrico sobre el Paraná, en la frontera entre ambos países y muy cercana a territorio argentino.

Asimismo, el pragmatismo peronista se presentó en los intentos del gobierno de afianzar las relaciones con Bolivia, ante la necesidad de encontrar socios económicos y políticos en el Cono Sur y hacer frente al avance brasilero en la Cuenca. Con La Paz, se intentó negociar la explotación de hierro del yacimiento El Mutún y la provisión de gas boliviano. Sin embargo, estas iniciativas chocaron con los intereses expansionistas de Brasilia y la influencia de estos sobre el gobierno de Banzer<sup>174</sup>.

172. Ubicada sobre el río Uruguay, al norte de las localidades de Salto (Uruguay) y Concordia (provincia de Entre Ríos), Salto Grande inició sus obras en abril de 1974, para inaugurarse en junio de 1979.

173. El Complejo Hidroeléctrico Yacyretá-Apipé, ubicado entre las localidades de Misiones (Paraguay) e Ituzaingó (provincia de Corrientes), inició sus obras en 1983 y fue inaugurado en 1998.

174. Escudé, C. y Cisneros, A., *ob. cit.*, cap. 67 (consultado el 18/06/2018).

Los avances de la administración argentina en el ámbito de la Cuenca se vieron relegados ante importantes acontecimientos internos. La muerte de Perón, ocurrida el 1 de julio de 1974, dio paso a la asunción de su viuda y vicepresidente, María Estela Martínez. Su mandato significó el giro definitivo del movimiento hacia los sectores de derecha (peronismo familiar, burocracia sindical), provocando una escalada de violencia por parte de los grupos guerrilleros de izquierda (Montoneros, Juventud Peronista, entre otros).

A ello se le agregó la existencia de dos canales simultáneos de implementación de la política exterior (tal como sucedió durante el mandato de Illia): uno formal, a cargo del Canciller Alberto Juan Vignes y el Palacio San Martín, cuyo objetivo fue proyectar en el resto del mundo la imagen de «Argentina potencia» (exitosa económicamente y victoriosa en la lucha contra el terrorismo); y otro informal, bajo el mando de las Fuerzas Armadas, con gran influencia en el manejo de las cuestiones referidas a la soberanía territorial<sup>175</sup>.

Dentro de un marco económico volátil, caracterizado por inflación, desocupación, fuga de capitales, incremento de la deuda externa y desabastecimiento, la diplomacia del gobierno de María Estela Martínez tuvo como meta fundamental «crear el ámbito favorable para obtener los cada vez más urgentemente requeridos créditos internacionales y bilaterales, públicos y privados, a la par de gestionar utópicas inversiones»<sup>176</sup>. Como consecuencia, la relación con Estados Unidos y los organismos internacionales de crédito pasó a ser prioridad para el Palacio San Martín, a la vez que se relegaron los vínculos con América Latina.

175. Ídem.

176. Moneta, C., ob. cit., 92.

En la Cuenca del Plata, vemos entonces cómo Buenos Aires perdió posiciones frente a Brasilia, debido mayormente a las altas y bajas en las relaciones con los Estados Frontera (por los cambios de cancilleres, cuyo margen de maniobra era mínimo debido a las disputas entre las facciones del partido gobernante<sup>177</sup>). Los progresos alcanzados antes del deceso de Perón fueron opacados por el avance de Brasil en la región, aprovechando la vulnerabilidad argentina.

En comparación con lo que afirma Lasagna, si desde la Revolución Argentina se venían enfrentando los sectores liberales con los nacionalistas, condicionando la política exterior del país, durante la presidencia de Perón, esta estaba exclusivamente a cargo del líder, quien supo ejercer su rol de árbitro entre las dos facciones y profundizó la apertura política iniciada durante los gobiernos anteriores, en coincidencia con el paso de las «fronteras ideológicas» de los años sesenta a la etapa de distensión de los setenta, durante la Guerra Fría<sup>178</sup>. Sin embargo, con su fallecimiento a tan solo un año de haber asumido su tercer mandato, la Cancillería se convirtió nuevamente en un escenario de rivalidad, esta vez entre la derecha y la izquierda justicialista. La imagen de una Argentina unida y estable que el gobierno de Martínez de Perón intentó exhibir al mundo se contradujo con las pugnas internas, evidenciadas en los constantes cambios de canciller y agravadas por la debacle económica y el auge de la violencia política. En la Cuenca del Plata, esta falta de coordinación y consenso entre los sectores antagonistas se tradujo en un estancamiento de la posición argentina en la subregión.

177. Vignes permaneció en su cargo de Canciller hasta agosto de 1975 y fue sucedido por Ángel Federico Robledo (agosto a octubre de 1975), Miguel Arauz Castex (octubre de 1975 a enero de 1976) y Raúl Quijano (enero a marzo de 1976).

178. Escudé, C. y Cisneros, A., *ob. cit.*, cap. 67 (consultado el 18/06/2018).

## Guerra de los papeles

En 1966, Brasil y Paraguay suscribieron el Acta de Iguazú, con el fin de construir una represa hidroeléctrica binacional en la zona fronteriza de Salto de Sete Quedas (o Salto de Guairá para los paraguayos). El Acta dispuso la creación de una entidad mixta, responsable de llevar a cabo los estudios previos a la ejecución del proyecto.

Para Brasilia, el complejo hidroeléctrico fue el punto de partida para incorporar la región sur del país al proceso de industrialización nacional (y satisfacer las necesidades energéticas que este proceso demandaba); pero también constituyó una solución política al litigio limítrofe que mantenía con Asunción en esa misma área<sup>179</sup>. Con la represa finalizada, las aguas inundaron la región en cuestión, poniendo fin a la discordia y, al mismo tiempo, consolidando el avance brasilero desde sus fronteras hacia el Paraguay<sup>180</sup>.

En 1973, ambos vecinos firmaron el Tratado de Itaipú. Por medio de este documento, se creó la Entidad Binacional de Itaipú, con igual participación de las empresas estatales de electricidad Electrobrás y Ande (Autoridad Nacional de Electricidad). El objetivo fue llevar adelante el aprovechamiento hidroeléctrico del Paraná en el trecho designado como condominio a Paraguay y Brasil<sup>181</sup>.

179. Doratioto, F., ob. cit., 142.

180. Una de las líneas de pensamiento que dio sustento a la política expansionista de Itamaraty y de las Fuerzas Armadas del Brasil fue la llamada teoría de las «fronteras vivas», según la cual se consideraba a las zonas de frontera como «órganos vivos que se extienden y se contraen», en lugar de rígidas e inmutables. De allí el avance brasilero sobre las fronteras (especialmente las que comparte con Argentina) para expandir y consolidar su influencia. En Boscovich, N., ob. cit., 194.

181. Nehring, Belo, C. (2011). Itaipú: Marcos da construção da usina nas páginas do

Para Buenos Aires, el Tratado de Itaipú significó el dominio brasileiro sobre el Alto Paraná y la inclusión de Paraguay dentro de su esfera de influencia. Ante estos acontecimientos, el Palacio San Martín dio voz a una serie de reclamos en torno al aprovechamiento conjunto de los ríos de la Cuenca del Plata, ya desde el momento en que se firmó el Acta de Iguazú.

Comenzó lo que varios autores denominan la «guerra de los papeles» a los embates diplomáticos que se produjeron en la relación entre Argentina y Brasil referidos a los aprovechamientos hidroeléctricos en el área del Alto Paraná. Las administraciones de Onganía, Levingston y Lanusse se concentraron en el rechazo sistemático de la construcción de la represa más grande del hemisferio sur, a tan solo diecisiete kilómetros de la frontera argentina. La resistencia a Itaipú se fundamentó en las tesis de que una cimentación de tal envergadura trabaría la navegación del Paraná y, aun más grave, «crearía un polo de crecimiento en contra de los intereses argentinos»<sup>182</sup>.

Por consiguiente, durante las gestiones de los cancilleres Costa Méndez y Luis María de Pablo Pardo, la diplomacia argentina defendió su tesis de «consulta previa «en las sucesivas Reuniones de Cancilleres, dentro del marco del Tratado de la Cuenca del Plata. Según la misma, «*nenhum país possuidor das nascentes da Bacia poderia, em matéria de aproveitamento hídrico adotar medidas que afetassem direta ou indiretamente os demais ribeirinhos*»<sup>183</sup>, sin llevar a cabo las consultas pertinentes previas.

---

jornal Clarín (1973-1979) (Tesis de maestría) Universidad Federal de Grande Dorados, Mato Grosso do Sul, Brasil, 65.

182. Lanús, J. A., ob. cit., 307.

183. Zugaib, E., ob. cit., 108-109.

La preocupación del gobierno argentino fue en aumento a medida que Brasil progresaba con sus emprendimientos hidroeléctricos en el Alto Paraná. El Palacio San Martín alegó como motivo de preocupación «*a repercussão das obras brasileiras sobre o regime das águas daquele rio no seu trecho inferior, o que poderia influir nas condições de navegabilidade*»<sup>184</sup>, río abajo.

El verdadero motivo recayó en la aprensión de Argentina de que las acciones brasileiras sobre su región sur y centro-sur podrían reconfigurar el equilibrio geopolítico de la región del Plata y también, del Cono Sur<sup>185</sup>. Es decir, de acuerdo a una de las tesis de los militares argentinos, el avance unilateral del vecino país podría invertir la preeminencia del eje natural de la Cuenca Norte-Sur por el eje Este-Oeste, favorable a Brasil. Por lo tanto, el gobierno argentino concentró sus esfuerzos «*na oficialização de um sistema de consultas prévias a realização das obras hidráulicas*»<sup>186</sup>, dentro del contexto de los encuentros entre los cancilleres.

Brasil, por su parte, concibió la tesis argentina como un atentado al ejercicio de su soberanía y negó repetidamente la posibilidad de que Itaipú pudiera modificar el curso y/o caudal del río Paraná y sus afluentes. La delegación carioca pretendió imponer el principio de unanimidad en la toma de decisiones del CIC y el intercambio de información solamente respecto a los asuntos de interés colectivo, tales como el comercio interregional y la cooperación en programas conjuntos de educación, salud y combate a las epidemias<sup>187</sup>.

184. Ídem, 109.

185. Ídem.

186. Albergaria de Queiroz, F. (2011). Hidropolítica y segurança: as bacias platina e amaçonica em perspectiva comparada (Tesis de doctorado) Universidad de Brasília, Brasília, 177.

187. Ídem.

La Declaración de Asunción sobre el Aprovechamiento de los Ríos Internacionales de 1971, en su Resolución número 25, adoptada durante la IV Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Pata, estableció ciertas reglas en torno a la utilización de los ríos internacionales. En ella, se consignaron principios básicos como intercambio de datos hidrográficos y meteorológicos, intercambio cartográfico y de condiciones de navegabilidad y conservación de los recursos biológicos, entre otros.

Pero lo que destaca a esta declaración es la distinción entre el régimen de utilización de los ríos de curso sucesivo de los de curso contiguo:

a) En los ríos de curso contiguo, la soberanía es compartida entre los países ribereños, por lo que cualquier aprovechamiento de sus aguas debe ser precedido por un acuerdo bilateral;

a) En los ríos de curso sucesivo ocurre lo contrario, ya que cada parte ejerce soberanía sobre un trecho determinado del río; en consecuencia, cada Estado puede aprovechar los recursos de acuerdo a sus necesidades, sin provocar perjuicios sensibles a los vecinos<sup>188</sup>.

La Resolución número 25 de la Declaración de Asunción reguló, en el marco jurídico, el aprovechamiento de los ríos internacionales entre los países de la Cuenca. Dentro de la disputa brasilero-argentina, Brasil vio ganar sus propósitos, ya que, en el caso de los ríos contiguos, su aprovechamiento debe ser precedido por un acuerdo bilateral entre los países que lo comparten, excluyendo la participación de los demás ribereños; mientras que, con respecto a los ríos sucesivos, cada Estado queda libre para decidir su aprovechamiento en el trecho del río que corra dentro de sus respectivos territorios, y solo se comprometen a

188. Ídem, 188.

evitar daños sensibles o permanentes a los vecinos<sup>189</sup>.

Para la diplomacia argentina, en cambio, la Resolución 25 fue considerada, desde el punto de vista geopolítico, como «desastrosa». Si bien se logró incorporar el principio de responsabilidad por los daños sensibles como inherente tanto a países aguas arriba como aguas abajo, el documento excluyó el de consulta previa en lo que se refiere a los ríos de curso sucesivo, deteriorando el espíritu multilateral y cooperativo del Tratado de la Cuenca del Plata y beneficiando el bilateralismo propugnado desde Brasilia<sup>190</sup>. Por otro lado, el principio de consulta previa sí está presente en el Estatuto del Río Uruguay (1975), firmado entre Argentina y Uruguay, y apunta particularmente al derecho de Brasil a ser consultado e informado sobre cualquier actividad que pueda modificar el curso y/o caudal del río<sup>191</sup>.

La Declaración de Asunción dio pie a la puesta en marcha de dos de los emprendimientos hidroeléctricos más importantes de la subregión: Itaipú (Brasil y Paraguay) y Yacyretá (Argentina y Paraguay), ambos tratados firmados en 1973<sup>192</sup>. A pesar de estos avances en cuanto al establecimiento de un consenso en materia hidroeléctrica dentro de la subregión, Brasilia continuó con sus emprendimientos en la Cuenca, en contraste con la falta de unificación de criterios dentro del gobier-

189. Ídem. Así, la eventual construcción de Itaipú se vio favorecida, ya que, al estar ubicada sobre el tramo del río Paraná que divide a Brasil de Paraguay, se excluyó cualquier tipo de protesta por parte de Argentina.

190. Zugaib, E., ob. cit., 111-112. Eliana Zugaib aclara que la aparición del concepto «soberanía compartida», totalmente nuevo hasta ese momento, referido a los países que comparten ríos contiguos, también constituyó un punto a favor de Brasil, en detrimento de los intereses de Argentina de multilateralizar el diálogo con su rival.

191. Gugliamelli, J. E., ob. cit., 170.

192. Zugaib, E., ob. cit., 112.

no argentino para establecer una política firme en la Cuenca<sup>193</sup>. Los desencuentros entre ambos gobiernos traspasaron el ámbito del CIC y las Reuniones de Cancilleres para llegar al enfrentamiento dentro de foros internacionales.

Durante la Conferencia sobre Medio Ambiente de Estocolmo (junio de 1972), la delegación argentina defendió una vez más el principio de consulta previa; mientras que la brasilera *«liderou o bloco de países em desenvolvimento que resistiam ao reconhecimento da importância da questão ambiental, sobretudo dos efeitos da exploração demográfica sobre o meio ambiente»*<sup>194</sup>. Para Brasil, la pobreza era la problemática más urgente, de allí la necesidad de desarrollo para en última instancia ocuparse de los efectos sobre la naturaleza<sup>195</sup>.

La intención de Brasil fue convencer a Argentina de aceptar el compromiso de ser informada de las decisiones tomadas, pero sin derecho a veto de los proyectos y solamente en las ocasiones en que el país ejecutor (Brasil en este caso) considerara que se pudieran ocasionar perjuicios más allá de sus fronteras. Argentina rechazó la propuesta y el asunto pasó a discutirse en la XXVII Asamblea General de las Naciones Unidas, realizadas en agosto del mismo año<sup>196</sup>.

193. Mientras el gobierno brasilero proseguía con sus obras hidroeléctricas, el argentino privilegió la «integración hacia adentro», con la represa de El Chocón ubicada en la provincia de Neuquén, por sobre los proyectos de la Cuenca. Esto se debió a la dificultad de coordinar los enfoques sostenidos por la Cancillería, la Secretaría de Recursos Hídricos (organismo civil) y el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE, organismo militar). En Lanús, J. A., ob. cit., 300.

194. Albergaria de Queiroz, F., ob. cit., 197.

195. Ídem.

196. Ídem, 198.

En Nueva York, se dio lugar a un encuentro bilateral entre los cancilleres Eduardo Mcloughlin, de Argentina, y Gibson Barboza, de Brasil. Ambos funcionarios acordaron presentar en forma conjunta la Resolución 2995, conocida, al ser aprobada en la Asamblea General, como Acuerdos de Nueva York. Con estos nuevos acuerdos, el gobierno carioca quedó libre para avanzar con sus emprendimientos en el Paraná, Itaipú específicamente, ya que se descartó el principio de consulta previa, a favor de Argentina. En su lugar, los acuerdos establecieron el reconocimiento, por parte de Brasil, del principio de no causar perjuicios sensibles y su obligación de conceder información sobre los proyectos en ejecución a los demás países<sup>197</sup>.

En el transcurso de los años 1972 y 1973, las tensiones entre Argentina y Brasil fueron en aumento como consecuencia de diversos factores; entre ellos, la reacción negativa de la opinión pública local ante los Acuerdos de Nueva York<sup>198</sup> y el llenado de las represas brasileras de Ilha Solteira y Jupirá, ubicadas sobre el río Paraná en territorio brasile-

197. Ídem.

198. Tanto la prensa argentina como la brasileras contribuyeron a estimular la competencia geopolítica entre ambos vecinos. Dentro de los medios locales, los diarios *Azul y Blanco* y *La Prensa*, que respondían a los sectores nacionalistas ortodoxos, propugnaron una imagen de Brasil como país imperialista, aliado de Estados Unidos, cuyo objetivo era la expansión hacia el Pacífico. Por otro lado, los desarrollistas, desde la revista *Estrategia*, propusieron reemplazar la vía de la defensa del principio de consulta previa, que había adoptado la Cancillería, por la puesta en marcha del desarrollo integral de las zonas fronterizas y la ejecución de las represas de Salto Grande y Yacyretá. Los medios brasileros también se dividieron entre aquellos que fomentaron las hipótesis de conflicto con el gobierno argentino, por la poca voluntad que este presentaba en torno a la búsqueda de una solución conjunta con respecto al uso de los ríos de la Cuenca (*O Globo*), y aquellos que apostaron al entendimiento bilateral (*O Estado de Sao Paulo*, *Jornal do Brasil*). En Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 25/06/2018).

ro, muy cerca de la frontera con Argentina<sup>199</sup>. En el fondo, la «guerra de los papeles» resultó contraproducente para los militares en el poder, cuyos empeños en imponer la norma de consulta previa chocaron con la constante negativa de Brasilia<sup>200</sup>. Esto se puede relacionar, principalmente, a las diferencias en cuanto a la política regional entre nacionalistas y liberales y a la rigidez de la jerarquía institucional con incidencia directa en la toma de decisiones (con respecto al aprovechamiento de los ríos de la Cuenca), repartida entre militares (CONASE) y civiles (Cancillería, Secretaría de Recursos Hídricos). Tales esfuerzos le costaron a la Revolución Argentina el retroceso político y económico en la subregión, al carecer de un criterio único de actuación frente a la política expansionista de Brasil, la cual se respaldó en el desarrollo acelerado de su economía.

En medio de la escalada de tensiones, cuando Cámpora llegó a la presidencia, se denunciaron los Acuerdos, alegando que las negociaciones de los mismos se llevaron a cabo sin el conocimiento de la voluntad popular<sup>201</sup>. Con Perón al mando, y bajo la gestión del canciller Alberto Juan Vignes, ambos conscientes de la superioridad brasilera frente a la parálisis argentina en el Paraná, «se abandonó la concepción centrada

199. Argentina presentó quejas formales ante su vecino, alegando la posibilidad de daños transfronterizos, consecuentes del llenado de las represas nombradas, como la modificación del caudal del Paraná en su propio territorio. Brasil respondió negando estas acusaciones y alegando que el llenado de Ilha Solteira y Jupuí regularía el caudal del río, en beneficio de las condiciones de navegabilidad. En *Albergaria de Queiroz*, F, ob. cit., 200.

200. Lanús, J. A., ob. cit., 301.

201. *Albergaria de Queiroz*, F, ob. cit., 216. Por su parte, Juan A. Lanús justifica la decisión de Cámpora y el canciller Juan Carlos Puig en que los Acuerdos incumplían con los propósitos del gobierno argentino y en que nada aportaban para modificar el curso de los hechos (en referencia a que Brasil y Paraguay prosiguieron con la suscripción del Tratado de Itaipú). En Lanús, J. A., ob. cit., 305.

en la rivalidad de poder y en la evaluación geopolítica antiintegrativa (sic) de la cuestión», dejando de lado las batallas jurídicas<sup>202</sup>. El pragmatismo característico de las administraciones peronistas dirigió sus esfuerzos a atraer de nuevo a Paraguay a su círculo de influencia y evitar desencuentros con el gobierno de Ernesto Geisel. Para ello, se aceleraron las negociaciones con el país guaraní por la represa Yacyretá- Apipé y se reiniciaron las conversaciones por Corpus, suspendidas desde la década del '60.

Con estos acontecimientos, Asunción retornó a su tradicional política pendular entre Buenos Aires y Brasilia<sup>203</sup>. Por otra parte, la política de «hacer obras» de Perón dio sus resultados, al terminar la «guerra de los papeles» y recuperar el tiempo y parte de los espacios perdidos; al mismo tiempo que «*promoveu periodo de distensao no relacionamento com o Brasil*»<sup>204</sup>.

La «guerra de los papeles» constituyó, a nuestro entender, la muestra más categórica de la rivalidad entre Argentina y Brasil, durante la primera mitad de la década de 1970. Tanto una como otra parte persiguieron el objetivo de liderar América del Sur, a partir del manejo de los ríos de curso internacional en la Cuenca del Plata y de la carrera por el desarrollo nuclear. En el lado argentino, el conflicto diplomático atravesó varios gobiernos, militares y democráticos, y exhibió dos vías diferentes para alcanzar tal liderazgo. Mientras que los gobiernos militares se concentraron más en intentar detener el avance brasileño por medios jurídicos, los democráticos dirigieron sus esfuerzos a salir del aislamiento en que Argentina estaba sumida para fortalecer

202. Ídem.

203. Ídem, 222.

204. Zugaib, E., ob. cit., 116.

su posición como polo dominante en la Cuenca y atraer nuevamente a los países pequeños a su órbita, a partir de los emprendimientos hidroeléctricos binacionales y la cooperación política y económica.

Sin embargo, se abrió otro frente de conflicto entre los dos grandes con el proyecto argentino-paraguayo de la represa Corpus, la cual pretendió construirse 250 kilómetros aguas abajo de Itaipú<sup>205</sup>. Este factor obligó a la compatibilización de ambas represas y, por lo tanto, a nuevas negociaciones entre Argentina, Brasil y Paraguay.

### **Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú (1979)**

El gobierno de María Estela Martínez de Perón fue derrocado en marzo de 1976 y en su lugar se instaló una Junta Militar, conformada por los jefes de cada fuerza: Jorge Rafael Videla (Ejército), Emilio Eduardo Massera (Armada) y Orlando Ramón Agosti (Fuerza Aérea). La Junta eligió para ocupar el cargo de presidente de la Nación a Videla, quien lideró el Proceso de Reorganización Nacional, tal como se autodenominó el nuevo régimen de facto, hasta 1981.

Los objetivos a largo plazo del nuevo gobierno militar apuntaron «a modificar estructuralmente el modelo de sustitución de importaciones y restablecer una Argentina de matriz agropecuaria», con el apoyo del sector empresarial<sup>206</sup>. En este sentido, se puso en marcha una política económica que, de acuerdo a José María Vázquez Ocampo, generó una doble tendencia en el comportamiento del sistema económico:

205. Actualmente, Corpus es todavía un proyecto. Hubo varios intentos de revitalizar el emprendimiento binacional durante los '90 y principios de 2000; sin embargo, grupos ambientalistas se oponen a su realización por el impacto ambiental que podría causar.

206. Madrid, E., ob. cit., 114.

por un lado, la apertura del mercado interno y, por otro, la liberalización del mercado de capitales. La combinación de ambas tendencias provocó el desmantelamiento de la industria local y, por lo tanto, una profunda recesión productiva<sup>207</sup>. La política exterior, entonces, se enfocó en atraer capitales e inversiones para la economía interna<sup>208</sup>, favoreciendo el aumento y la concentración de capitales en las clases hegemónicas al mismo tiempo que aumentaba el nivel de endeudamiento del país a pasos agigantados<sup>209</sup>.

Al igual que la Revolución Argentina, Miranda ubica al Proceso dentro del modelo militar<sup>210</sup>. Una vez más, se hacen presente los rasgos característicos de este modelo: alto grado de involucramiento en la Guerra Fría, mirada hostil y agresiva del mundo y adhesión a los valores occidentales y cristianos. La Doctrina de Seguridad Nacional también sirvió a la Junta como sustento para quebrar el orden constitucional y perpetuarse en el poder.

Por otro lado, la coexistencia de tres canales diplomáticos paralelos (económico, burocrático y militar), sumada a las disputas entre las fuerzas (y dentro de cada una de ellas también) provocaron conductas aislacionistas y fragmentarias en el ámbito externo. En la Cuenca del Plata, el tema Corpus- Itaipú, suscitó diferencias entre el grupo de las «palomas» o «blandos», partidarios del diálogo y las negociaciones con Brasil y Paraguay, y los «halcones» o «duros», quienes siguieron impulsando las hipótesis de conflicto con los vecinos, repudiando la

207. Vázquez Ocampo, J. M. (1989) *Política Exterior Argentina (1973-1983)*. De los intentos autonómicos a la dependencia. Buenos Aires: CEAL, 199.

208. Escudé, C. y Cisneros, A., *ob. cit.*, cap. 68 (consultado el 30/06/2018).

209. Vázquez Ocampo, J. M., *ob. cit.*, 208.

210. Miranda R., *ob. cit.*, 109-111.

búsqueda de soluciones conjuntas<sup>211</sup>. Tanto la coexistencia de las tres diplomacias, como las luchas por el poder entre palomas y halcones (derivada del antagonismo liberales vs. nacionalistas de años anteriores), condicionaron la posición argentina en el Alto Paraná.

La cuestión Corpus-Itaipú se originó inmediatamente después de que se suscribiera el Tratado de Yacyretá, en 1973, cuando la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP), por gestiones iniciadas por el gobierno peronista y su insistencia en «hacer obras», llamó a concurso para el estudio preliminar de la futura Corpus. Simultáneamente, comenzaron las negociaciones con Brasil para la compatibilización con Itaipú. Antes del derrocamiento de Martínez de Perón, cuyo gobierno intentó mantener una actitud cooperativa para esquivar mayores dificultades a la ya inestable coyuntura interna, faltaba por definir la cota<sup>212</sup> de Corpus y el número de turbinas de Itaipú<sup>213</sup>. Ambos detalles conformaron el punto central de las discusiones entre Argentina, Brasil y Paraguay, en el transcurso del régimen de Videla.

Desde Brasilia, se enfrentó dificultades para abastecer de energía y sostener su expansión económica e industrial. Con la crisis del petróleo de 1973, el gobierno carioca se vio obligado a buscar fuentes de energía

211. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 68 (consultado el 30/06/2018). Entre las «palomas», se encontraron el general Videla, junto con varios sectores del Ejército, y el ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz. Representantes de los «halcones» fueron el Almirante Massera y sus seguidores en la Armada, quienes tuvieron bajo su órbita la dirección de la Cancillería. La Fuerza Aérea, por su parte, cumplió un papel de «tercera fuerza», con el fin de equilibrar la distribución del poder dentro de la Junta Militar.

212. La cota es la altura de un punto sobre el nivel del mar u otro nivel de referencia.

213. Lanús, J. A., ob. cit., 308-309.

alternativas<sup>214</sup>, tarea en la cual Itaipú cumplió un rol clave. Asimismo, Argentina llevaba la delantera en la competencia en materia de desarrollo nuclear, a nivel regional. Tanto Argentina como Brasil sufrieron presiones por parte de Estados Unidos para desactivar sus planes nucleares, por lo que el gobierno de Geisel entendió que la cooperación con Buenos Aires podía ser una forma de continuar con el desarrollo nuclear e hidroeléctrico<sup>215</sup>.

Por el lado argentino, y siguiendo a Vázquez Ocampo, debido a la orientación de la política económica del Proceso (apertura del mercado interno en desmedro de la expansión industrial), el gobierno de facto se encontró sin necesidad de aumentar la producción energética de manera urgente. Por lo tanto, la cuestión Corpus-Itaipú suscitó solamente motivaciones nacionalistas y geopolíticas<sup>216</sup>. Videla percibió que la represa de Itaipú era ya una realidad concreta, mientras que los emprendimientos argentinos en el Paraná Medio «eran apenas proyectos»<sup>217</sup>. De allí la necesidad de llegar a un acuerdo con el país vecino e imponer una política de equilibrio; por lo cual el gobierno argentino decidió continuar con Corpus y retrasar Yacyretá, en un intento de forzar a Brasil a negociar.

Para 1977, la política exterior argentina se enfrentó a serios problemas externos: la difícil relación con Estados Unidos, el litigio con el Reino Unido por las islas Malvinas y los conflictos limítrofes con Chile por el canal del Beagle. Desde la concepción geopolítica de los militares, este último tema significó la posibilidad de que Chile con-

214. Vázquez Ocampo, J. M., ob. cit., 199.

215. Madrid, E., ob. cit., 124.

216. Vázquez Ocampo, J. M., ob. cit., 200.

217. Madrid, E., ob. cit., 123.

trolara el paso entre el Pacífico y el Atlántico Sur, convirtiéndose así en un país bioceánico y agravando las tensiones con Argentina hasta el punto de llegar a un enfrentamiento armado<sup>218</sup> (alternativa respaldada por los «halcones»).

En este contexto, Argentina se inclinó por evitar otro foco de conflicto y resolver sus diferencias en la Cuenca del Plata. La diplomacia militar (paralela a la del Palacio San Martín) propició un encuentro con las Fuerzas Armadas de Brasil y Paraguay, en la ciudad de Foz do Iguazú para reabrir las negociaciones<sup>219</sup>. Los puntos a acordar fueron la cantidad de turbinas para el funcionamiento de Itaipú y la cota de Corpus. La delegación brasilera propuso que Itaipú funcionara con 18 turbinas y que Corpus tuviera una cota de tan solo 95 metros. Para los diplomáticos argentinos, esta opción se encontraba lejos de sus pretensiones: una cota de 112,5 metros para Corpus y 30 turbinas para Itaipú como máximo<sup>220</sup>.

Las conversaciones (con periodos de interrupciones e incidentes diplomáticos) se sucedieron a lo largo de dos años. Al estar la Cancillería bajo la égida de los jefes duros de la Armada (Massera), los enfoques geopolíticos y nacionalistas se volvieron a manifestar en la persistencia del ministro de Relaciones Exteriores, César Guzzetti, de incluir el principio de consulta previa, la cual chocó con la incontestable negativa brasilera. Así, distinguimos el encierro de la posición argentina en un círculo de avances y retrocesos, consecuencia, por un lado, de los empeños de Videla, el embajador en Brasil, Oscar Camillión, y los sectores blandos en que las negociaciones progresen para mantener

218. Ídem, 126.

219. Ídem.

220. Vázquez Ocampo, J. M., ob. cit., 203.

el equilibrio en la región; y por otro, de la poca voluntad de negociar que mostraron los «halcones»<sup>221</sup>.

Más allá de las disputas internas, Argentina se esforzó para llegar a un entendimiento, principalmente porque el litigio con Chile por el Canal del Beagle iba adquiriendo un mayor grado de conflictividad. Por otro lado, la llegada de Joao Figueiredo a la presidencia de Brasil, en 1979, con su «*Diplomacia do Universalismo*», reconfiguró las relaciones de este país con América Latina, para intentar fortalecer las mismas, en particular con Argentina, al buscar resolver las viejas tensiones y conformar una futura sociedad estratégica sobre la base de un poder compartido en el Cono Sur<sup>222</sup>.

Estas particulares circunstancias empujaron a los tres países a que se reunieran en octubre de 1979 para suscribir, finalmente, el Acuerdo Tripartito sobre Corpus e Itaipú, en Puerto Iguazú-Puerto Stroessner (actual Ciudad del Este). El tratado estableció una cota de 105 metros para Corpus y 18 turbinas para Itaipú, terminando así con años de marchas y contramarchas en las relaciones argentino-brasileras en torno a la utilización de los ríos en la Cuenca del Plata.

Varios factores explican este hecho, que constituye un hito dentro del marco de la Cuenca del Plata. Eduardo Madrid destaca la necesidad del gobierno argentino de acercarse al empresariado brasileño con el ob-

221. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 68 (consultado el 30/06/2018). Las hipótesis de conflicto también influenciaron en las posiciones de Itamaraty y la cancillería paraguaya, ya que los tres gobiernos amenazaron, en diversas ocasiones, con el cierre de fronteras y la obstaculización de los encuentros trilaterales.

222. Albergaria de Queiroz, F., ob. cit., 232-233.

jetivo de salir del estancamiento económico<sup>223</sup>; mientras que Vázquez Ocampo señala la «visión pragmática y política» que prevaleció en la posición argentina por sobre las concepciones nacionalistas y geopolíticas de los sectores duros de las Fuerzas Armadas<sup>224</sup>. Escudé y Cisneros mencionan también la pérdida de influencia por parte de la Armada en el Palacio San Martín, cuya titularidad pasó a manos del brigadier de la Fuerza Aérea, Carlos Washington Pastor (figura cercana al grupo de las «palomas»); y las activas gestiones del embajador Camilión<sup>225</sup>.

Por su parte, Brasil sufrió durante esos años los efectos de la crisis del petróleo de 1973 sobre su modelo de desarrollo económico, el cual utilizaba combustible barato importado<sup>226</sup>. Asimismo, como se mencionó anteriormente, el recambio de Geisel por el general Figueiredo en la presidencia reimpulsó las conversaciones (en ese momento estancadas<sup>227</sup>) en pos de una relación más amistosa con Argentina.

En resumen, la política exterior del Proceso de Reorganización Nacional, al igual que la Revolución Argentina, intentó mostrar una imagen de unidad al resto del mundo. Sin embargo, siguiendo a Lasagna, esta imagen discrepó en la realidad: al existir tres canales diplomáticos paralelos y las luchas por el poder entre duros y blandos, la actuación del gobierno de facto se fragmentó en direcciones opuestas.

223. Madrid, E., ob. cit., 127.

224. Vázquez Ocampo, J. M., ob. cit., 205.

225. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 68 (consultado el 30/06/2018).

226. Madrid, E., ob. cit., 127.

227. Brasil y Paraguay acordaron la posibilidad de instalar veinte turbinas, en lugar de dieciocho, sin consultar a Argentina. Este acontecimiento provocó la interrupción de las conversaciones, unos meses antes del arribo de Figueiredo a Brasilia. En Lanús, J. A., ob. cit., 311.

Por un lado, la hostilidad con que el régimen percibió el sistema internacional y, en especial, las relaciones con los vecinos, impulsó el auge de las hipótesis de conflicto y de la importancia de los intereses geopolíticos de los sectores duros, quienes tenían a su cargo el funcionamiento de la Cancillería. Este contexto jugó a favor de que se impusieran obstáculos de todo tipo a las relaciones con Brasil y Chile, los dos países con los cuales Argentina mantenía conflictos de larga data. Por otro, el peso del presidente Videla y del ministro de Economía, Martínez de Hoz, en la política económica prevaleció a la hora de definir las relaciones prioritarias para el modelo aperturista, a partir de la necesidad de mantener el equilibrio y la paz regionales (condiciones propicias para la expansión de los mercados) y llegar a un acuerdo en cuanto al aprovechamiento del río Paraná. En este último tema, tanto un grupo como otro prolongaron las conversaciones trilaterales, perjudicando la coherencia de la posición argentina y la eficiencia de su equipo diplomático.

El Acuerdo Tripartito simbolizó, en el duelo interno por el poder, el triunfo de las «palomas», ya que finalmente aquel se suscribió por el desgaste de la autoridad del almirante Massera y los «halcones», en el plano interno, y por el recambio de las autoridades brasileras y las urgencias del vecino país de salir de su propia crisis energética y obtener un mayor margen de autonomía frente a Estados Unidos, en el plano externo. A partir de ese momento, la administración de Videla impuso un cambio fundamental en la relación con Brasil, al comenzar ambos países un acercamiento, en el marco político y económico, que continuó luego de terminado el régimen militar.

Vázquez Ocampo también afirma que el Acuerdo Tripartito significó para Argentina dos logros de corto plazo y uno de largo plazo. Entre los primeros, menciona el reconocimiento por parte de Brasil del

uso compartido de los recursos hídricos internacionales y el hecho de que el vecino país resignó sus pretensiones de utilizar dos turbinas más en Itaipú<sup>228</sup>.

El logro a largo plazo y más relevante fue que, con este entendimiento, los dos grandes del Cono Sur dieron el primer paso desde la confrontación y la rivalidad hacia un vínculo de cooperación y amistad<sup>229</sup>. Como se verá en el capítulo siguiente, esta nueva relación se consolidó con la vuelta definitiva de la democracia en ambos países (Argentina en 1983 y Brasil en 1985) y con el fin de la Guerra Fría, que provocó una reconfiguración del sistema internacional y, con ello, del patrón de relaciones en la Cuenca del Plata.

228. Vázquez Ocampo, J. M., ob. cit., 206.

229. Ídem.

### **CAPÍTULO III: EL ACUÍFERO GUARANÍ Y UN NUEVO ESCENARIO GLOBAL**

#### **Cambio de paradigma: de la rivalidad a la cooperación**

Como se explicó en el capítulo anterior, el Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú marcó un punto de inflexión en las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil y, por ende, dentro del ámbito de la Cuenca del Plata. Los entendimientos logrados en materia hidroeléctrica y nuclear dieron pie a un progresivo acercamiento político y económico entre ambos países, el cual se consolidó con el regreso de la democracia en la región durante la primera mitad de la década de 1980. Este acercamiento se inició inmediatamente después de suscribir el Acuerdo Tripartito a partir de las visitas de Videla a Brasilia y de Figueiredo a Buenos Aires durante 1980, las cuales se repitieron aun cuando Videla dejó la presidencia<sup>230</sup>. Los encuentros sirvieron para coordinar posiciones, como la adhesión a los principios de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, establecer mecanismos de consulta e incrementar diversas formas de cooperación económica, comercial, militar, en el ámbito nuclear y en los recursos hídricos de la Cuenca del Plata, entre otros asuntos de interés común<sup>231</sup>.

El paso de un paradigma de confrontación a otro de cooperación, según Zugaib, fue posible gracias a las transformaciones ocurridas en el sistema internacional, producto del fin de la Guerra Fría, y a los cambios en la relación bilateral Argentina-Brasil. Este último aspecto, par-

230. Videla fue sucedido en el cargo de presidente de la Nación por los generales Roberto Viola (marzo-diciembre de 1981), Leopoldo Fortunato Galtieri (1981-1982) y Reynaldo Bignone (1982- 1983).

231. Madrid, E., ob. cit., 128.

ticularmente, constituyó el punto de partida de los dos vecinos para reconfigurar sus relaciones internacionales en la región y el mundo<sup>232</sup>.

Asimismo, una serie de factores fomentaron el acercamiento. Entre ellos, Zugaib destaca «*o reconhecimento das disparidades de poder existentes a favor do Brasil, que levou a diplomacia militar argentina a “adoção de um pragmatismo exemplar que contou com o beneplácito da diplomacia economica”*»<sup>233</sup>. La gran brecha económica y productiva que separó a Argentina de Brasil contribuyó a que la cúpula militar aceptara que «*a disputa contínua colocaria a Argentina em irremediável situação perdedora*»<sup>234</sup>.

Por otro lado, la firma del Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, en 1980, propició una renovada confianza mutua en torno a un tema que supo traer conflictos entre los vecinos durante las décadas anteriores. Este acuerdo sirvió para dejar atrás la competencia nuclear (en la cual Argentina llevaba la delantera) e iniciar un trabajo conjunto en la materia, que persiste hasta el día de hoy.

Además, los obstáculos que sufrieron las respectivas relaciones de Buenos Aires y Brasilia con Washington, en torno al desarrollo nuclear y a las violaciones a los Derechos Humanos por parte de los gobiernos militares y los intercambios comerciales con la Unión Soviética, empujó a los sudamericanos a dirigir el foco de sus políticas exteriores hacia su propia región. El objetivo de este ajuste fue el de encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes para am-

232. Zugaib, E., ob. cit., 125-126.

233. Ídem, 126.

234. Ídem.

bos, como la creciente deuda externa, el proteccionismo comercial del mundo industrializado y la necesidad de preservar la región del conflicto Este- Oeste<sup>235</sup>.

A pesar de que Videla estuvo más interesado en formar una alianza de carácter estratégico-militar con los vecinos que una de carácter económico (como pretendía Figueiredo)<sup>236</sup>, ambos gobiernos encontraron necesidades y problemas en común, más allá de sus coincidencias ideológicas. Este factor permitió una lenta continuación de las políticas de cooperación en los ámbitos político, económico, comercial y nuclear, entre otros.

Un ejemplo de ello es el apoyo diplomático de Brasil a Argentina en la Guerra de Malvinas (abril-junio de 1982) contra el Reino Unido. El gobierno de Figueiredo asumió una postura de neutralidad formal, pero en la práctica cooperó con Buenos Aires con la venta de dos aviones bélicos y el permiso a las mercaderías argentinas a ser exportadas por puertos del sur brasilero (ante el embargo impuesto por la Comunidad Económica Europea). Luego de finalizado el conflicto, Itamaraty respaldó la posición argentina y asumió la representación de sus intereses en Londres (por la interrupción de las relaciones bilaterales)<sup>237</sup>.

El Acuerdo Tripartito de 1979 sentó las bases para una nueva perspectiva argentina hacia la Cuenca del Plata. Para el fin de la dictadura militar, el país se encontró inmerso en una grave coyuntura política y económica, la cual obligó al nuevo gobierno democrático de Alfonsín a dirigir la mayor atención, en lo que respecta a la política exterior,

235. Ídem, 129.

236. Madrid, E., ob. cit., 129.

237. Doratioto, F., ob. cit., 158- 159.

a la búsqueda de aliados con el fin de renovar la desprestigiada imagen internacional que habían dejado los militares. En América del Sur, Brasil ocupó un lugar de prestigio en la política exterior alfonsinista para realizar esta tarea. Es así como los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín y José Sarney continuaron el acercamiento iniciado por Videla y Figueiredo, pero con el objetivo fundamental de consolidar la democracia en la región y reinsertarse al nuevo contexto mundial.

La Cuenca del Plata, entonces, fue percibida como un espacio de integración y comunicación con el resto de la región, motivo por el cual los Estados miembros buscaron expandir las posibilidades en materia de intercambio comercial y de comunicaciones. A partir de aquí, se descubre una renovada conciencia, por parte de los gobiernos sudamericanos, referida a la importancia de preservar los valores y principios de la democracia como régimen político. Como se verá, este factor influyó enormemente en el proceso de elaboración y ejecución de la política exterior argentina y en sus intereses.

## **Vuelta de la democracia**

El fracaso en la Guerra de Malvinas, junto con la desastrosa situación económica, provocó el crecimiento del descontento de la sociedad civil hacia el gobierno militar, lo cual precipitó el fin del Proceso de Reorganización Nacional. El 10 de diciembre de 1983, asumió la presidencia el radical Raúl Alfonsín tras ganar las elecciones de ese mismo año con más del 50% de los votos a favor. Alfonsín tuvo que encarar grandes desafíos tanto en el plano interno (reactivar la economía, subordinar las Fuerzas Armadas al poder civil, garantizar y consolidar el funcionamiento del sistema democrático) como en el externo. En consecuencia, y siguiendo a Roberto Russell, «la continuidad del proyecto de política exterior actual (en relación con el gobierno del

mandatario radical) es una variable dependiente de la implantación de la democracia»<sup>238</sup>.

Con un fuerte contenido universalista e idealista, el presidente «rechazó de manera explícita, la diplomacia errática y maniquea del Proceso Militar basada en perspectivas extremas de política de poder, y propuso, en su reemplazo, la recuperación de tradiciones éticas y principistas»<sup>239</sup>, en un intento de revertir el aislacionismo y la pobre imagen internacional que había dejado el gobierno anterior. Por ello, la reinserción de Argentina en el mundo tuvo como objetivos prioritarios el aumento de la autonomía nacional, la recuperación de la credibilidad externa, el mantenimiento de la paz y la democratización del sistema internacional<sup>240</sup>; todos valores propios de un sistema democrático que contrastan con la hostilidad, el autoritarismo y la jerarquización de la política exterior del Proceso.

El «principismo radical»<sup>241</sup> incidió en las relaciones de la administración de Alfonsín con los demás gobiernos de la Cuenca del Plata. Así, los vínculos con Brasil y Bolivia se desarrollaron con menos incompatibilidades por la sintonía con los gobiernos democráticos de José Sarney y Hernán Siles Suazo, respectivamente; mientras que con Uruguay y Paraguay se produjeron mayores roces con las dictaduras de Gregorio Álvarez y Alfredo Stroessner<sup>242</sup>.

238. Russell, R. y Hirst, M. (1987). Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil. *Estudios Internacionales* 20, 445.

239. Bologna, A. (1991). Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 2, 23.

240. Ídem, 23-24.

241. Miranda, R., ob. cit., 101-104.

242. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 69 (consultado el 05/07/2018).

Con el gobierno de La Paz, Alfonsín heredó del Proceso las deudas por la importación de gas boliviano<sup>243</sup>. Por medio de la compra de gas al vecino país, los militares se introdujeron en la política interna de Bolivia con el fin de alejar la influencia de Brasil. Sin embargo, esta maniobra resultó «poco rentable» para Argentina y, cuando Alfonsín llegó a la Casa Rosada, se encontró con un gran encrucijada: si anulaba los contratos, obtenía una ventaja económica, en medio de la crítica situación local, pero tal acto se contradecía con la «tradición latinoamericanista» de los gobiernos radicales y con la «necesidad del gobierno argentino de estrechar lazos políticos y económicos con uno de los pocos regímenes democráticos que en ese momento tenía el Cono Sur»<sup>244</sup>. Finalmente, el principismo del mandatario prevaleció y Argentina y Bolivia firmaron el Acta de Tarija, en 1984, en donde ambos presidentes acordaron la cooperación para el aprovechamiento del río Bermejo y el comienzo de las negociaciones para solventar las obligaciones con atraso de los dos países<sup>245</sup>.

Con Paraguay y Uruguay, en cambio, las relaciones fueron diferentes. Al existir todavía gobiernos militares tanto en uno como en otro país, el moralismo de la política exterior de la administración radical llevó a que Alfonsín estrechara lazos con los grupos opositores de cada uno, ofreciéndoles su apoyo para reinstaurar la democracia. Estas acciones fueron vistas por los gobiernos de Stroessner y Álvarez como intentos de la administración argentina de interferir en los asuntos internos

243. Argentina comenzó a importar gas de Bolivia desde los gobiernos peronistas de 1973-1976. Esta acción respondió a concepciones estratégicas, ya que, lejos de ser un negocio rentable, las compras gasíferas constituyeron un alto costo que Buenos Aires tuvo que pagar para alejar a La Paz de la órbita brasileña. En: Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 69 (consultado el 05/07/2018).

244. Ídem.

245. Ídem.

de cada Estado. No obstante, tuvieron mayor peso los vínculos económicos, comerciales y cooperativos entre los tres países y, en el caso de Paraguay, el seguimiento de la construcción de Yacyretá, por lo cual Alfonsín decidió mantener un perfil bajo en torno a los encuentros con las agrupaciones opositoras<sup>246</sup>.

Russell, por su parte, identifica tres criterios en torno a los cuales se elaboró y ejecutó la política exterior del gobierno radical:

- 1) Adscripción cultural a Occidente y oposición a los componentes estratégicos del conflicto Este-Oeste.
- 2) Reformulación de la posición argentina dentro del Movimiento de No Alineados, a partir de la recuperación de sus principios fundamentales.
- 3) Apoyo a esquemas de cooperación e integración selectiva, especialmente con América Latina<sup>247</sup>.

Este último criterio refleja el característico multilateralismo de las administraciones radicales, dirigido prioritariamente a América Latina, con la meta de fortalecer la democracia en la región, la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes (como la deuda externa) y el mantenimiento de la paz (con respecto a la crisis centroamericana). Asimismo, el caso más emblemático del integracionismo selectivo se refiere a Brasil. El hecho de que ambos países volvieran a la democracia casi simultáneamente (aunque Brasil lo hizo de forma más lenta y consensuada que Argentina) constituyó un fuerte impulso para el proceso de acercamiento iniciado durante los regímenes militares. A su vez, Alfonsín y Sarney procuraron consolidar las nacientes demo-

246. Ídem.

247. Russell, R. y Hirst, M. ob. cit., 443.

cracias a partir de «la modificación cualitativa de las relaciones político-estratégicas y comerciales bilaterales»<sup>248</sup>.

Para el canciller argentino, Dante Caputo, el acercamiento a Brasil conformó el medio principal para romper el aislamiento político y económico del país; mientras que Itamaraty pretendió desactivar las hipótesis de conflicto del pasado y avanzar en un esquema de cooperación conjunta. Ambas Cancillerías coincidieron en la necesidad de dejar atrás rivalidades obsoletas y «consolidar un espacio de autonomía y prestigio en el sistema internacional»<sup>249</sup>. En este sentido, los dos mandatarios firmaron, en 1985, el Acta de Iguazú, la cual expresó «*suas vontades de acelerar o processo de integração bilateral*»<sup>250</sup>, y creó una Comisión Mixta con el fin de estudiar las posibilidades de cooperación e integración entre los dos vecinos.

Un año después, se firmó el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, la cual establece el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), un esquema compuesto por veinticuatro protocolos sectoriales (referidos a bienes de capital, expansión comercial, biotecnología, cooperación nuclear, industria automotriz, entre otros temas)<sup>251</sup>. El PICE buscó «*propiciar a abertura seletiva dos respectivos mercados e o estímulo a complementação de setores específicos da economia dos dois países*»<sup>252</sup>.

248. Ídem, 461.

249. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 69 (consultado el 05/07/2018).

250. Marques F, Cruz e Creuz, L. R y Driusso, M. (2010). O peso da redemocratização no proceso de integração entre Brasil e Argentina». *Cadernos PROLAM/USP* 9, 31.

251. Ídem, 31-32.

252. Ídem, 31.

En 1988, se asignó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD) con el objetivo de establecer una zona de libre comercio para bienes y servicios, en un plazo de diez años. Al Tratado se sumaron luego Uruguay, ese mismo año, y Paraguay en 1989<sup>253</sup>, luego de que las relaciones de estos dos países con Argentina se reimpulsaran por el cambio de régimen. Uruguay y Paraguay se agregaron al naciente proceso de integración entre Argentina y Brasil por tres razones: «El riesgo de desplazamiento de sus productos, la necesidad de apoyo para la internacionalización y la urgencia de una modernización productiva»<sup>254</sup>.

El PICE y el TICD conformaron un marco de integración que buscó equilibrar las relaciones económicas y comerciales entre Argentina y Brasil para así evitar los saldos comerciales negativos y generar economías de escala. Con estos acuerdos, se pretendió aumentar la capacidad tecnológica, de atracción de inversiones y de negociación internacional como un bloque, en vez de cada país en forma individual<sup>255</sup>. Estos avances significaron ajustes en la política exterior argentina con respecto a la dictadura de 1976-1983 (en donde se pretendió un acercamiento más de índole estratégico-militar que político-económico) y delimitaron el marco para el nacimiento del Mercosur a principios de la década de 1990.

253. Ídem, 32-33. De acuerdo a los autores, Paraguay mantenía buenas relaciones con Brasil; sin embargo, Alfonsín mostró poca simpatía con la dictadura de Stroessner hasta que se restableció la democracia en 1989, con la elección de Andrés Rodríguez como presidente. En Uruguay, Julio María Sanguinetti asumió la primera magistratura en 1985, tras ser electo el año anterior.

254. Álvarez, M. (2011). Los 20 años del Mercosur: una integración a dos velocidades. CEPAL: *Serie Comercio Internacional* 108, 15.

255. Candeas, A., ob. cit., 245.

El gobierno de Alfonsín constituyó una ruptura con el Proceso de Reorganización Nacional tanto en la política interna como en la externa. El factor del régimen democrático y la importancia de preservar y continuar sus valores influyó enormemente en esta última al buscar diferenciarse de los juegos de poder de los militares y del componente ideológico que tuvo la política exterior del periodo anterior. No obstante, el principismo característico del partido radical en el poder chocó en diversas ocasiones con la crisis económica heredada del gobierno militar (desindustrialización, deuda externa, hiperinflación). En la Cuenca del Plata, esta coyuntura se manifestó en que la presencia de los militares, por ese entonces, en algunos países de la subregión, promovió ajustes en las relaciones con Argentina, en mayor o menor medida. Mientras que con Brasil y Bolivia (gobiernos civiles) los vínculos fueron más fluidos y fructíferos, con Paraguay y Uruguay (gobiernos militares) recién adquirieron mayor impulso con la vuelta de la democracia en estos dos Estados.

Durante el comienzo de la segunda etapa que aquí hemos delimitado (1979-2010), el sistema de relaciones de la Cuenca comenzó a cambiar notablemente con respecto a los años de la Guerra Fría. Esto se debió al proceso de integración iniciado entre Argentina y Brasil, los dos polos que determinaron tal dinámica. Aunque este proceso integrativo se inició durante los últimos años de la dictadura militar argentina, como respuesta de esta a la necesidad de adquirir un mayor grado de autonomía frente al poder hegemónico de Estados Unidos y evitar otro conflicto externo (además de Malvinas y el Beagle), el gobierno radical y su contraparte brasilera continuaron el acercamiento como vía para consolidar las nacientes democracias y, a la vez, dar solución a problemáticas regionales en común (deuda externa, crisis centroamericana). Al mismo tiempo, el surgimiento de la globalización y la regionalización obligó a los países sudamericanos a dejar atrás viejas rivalidades

y concertar posiciones y espacios de unión para reinsertarse en un nuevo paradigma internacional, como se verá a continuación.

## El Mercosur

En mayo de 1989, fue electo para el cargo de presidente de la Nación el candidato por el Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO), Carlos Menem. Ante un clima interno inestable y volátil en lo político y en lo económico, el gobierno radical decidió adelantar el traspaso de mando en pos de garantizar la continuación del sistema democrático.

La crisis socioeconómica (caracterizada por hiperinflación, saqueos a supermercados, rebelión de sectores de las Fuerzas Armadas, deuda externa) dio lugar a una reconfiguración del Estado argentino en sintonía con el auge del neoliberalismo a nivel mundial. El gobierno menemista puso en marcha una serie de reformas que redujeron el poder estatal al papel de «*provedor do marco legal adequado para o desenvolvimento dos mercados, da sociedade civil e do indivíduo*»<sup>256</sup>.

En este marco de liberalización económica, la política exterior se diseñó y utilizó como un instrumento funcional a la nueva política económica. Por lo cual, aquella tuvo como principal objetivo la construcción de la imagen de Argentina como una democracia confiable y consolidada para atraer capitales extranjeros y así salir de la profunda crisis<sup>257</sup>.

256. Gomes Saraiva, M. y Tedesco, L. (2001). Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional* 2, 129.

257. Ídem.

Miranda ubica las dos administraciones de Menem (1989-1995 y 1995-1999) dentro del modelo justicialista<sup>258</sup>. En su discurso, Menem apeló al pragmatismo y al realismo como herramientas para alcanzar el desarrollo óptimo del aparato productivo y el bienestar del pueblo argentino; esta última meta definida como el «interés nacional».

La perspectiva realista de la política exterior significó la aceptación del lugar de Argentina en el sistema internacional de acuerdo a sus capacidades y recursos, en lugar de la «confrontación idealista de Alfonsín»<sup>259</sup>. Desde esta línea, el pragmatismo se tradujo en la búsqueda de un alineamiento con Estados Unidos a partir del reconocimiento del hecho de que una confrontación con la potencia hegemónica mundial trae mayores costos para Argentina<sup>260</sup>; y en el Cono Sur, en la continuación y profundización de la alianza estratégica con Brasil.

La política exterior del gobierno de Menem se introdujo en un nuevo contexto internacional. El fin de la Guerra Fría significó una reestructuración del sistema mundial, en donde la caída del socialismo dio paso a la mundialización del capitalismo. La aceleración de este proceso provocó diversos cambios en los demás actores internacionales y posicionó al Estado frente a un nuevo contexto<sup>261</sup>. Nació, entonces, la «regionalización» como una respuesta de los Estados hacia la mundialización del modelo capitalista, la cual consistió en una «configuración de grandes espacios económicos regionales, que movilizan

258. Miranda R., ob. cit., 104-107.

259. Escudé, C. (1992). Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 42.

260. Ídem, 31.

261. Bizzozero Revelez, L. (2012). El Mercosur y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI: ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico? *Sí Somos Americanos* 12, 216-217.

importantes fuerzas económicas, sociales y políticas». Estos espacios se constituyen en grandes centros de poder, producto del «paso de un sistema internacional de Estados con diversos grados de autonomía en la formulación e implementación de políticas internas y externas a un nuevo sistema, más amplio que cada uno de ellos, que restringe la autonomía anterior de la cual gozaban»<sup>262</sup>. En este escenario se conformó el Mercosur.

En 1990, los presidentes Menem y Fernando Collor de Mello firmaron el Acuerdo de Complementación Económica 14 (ACE14) mediante el cual se decidió adelantar los plazos establecidos por el TICD para crear un mercado común al año 1994. Se dejó de lado el gradualismo de Alfonsín y Sarney con el fin de priorizar la apertura comercial por sobre la integración de sectores productivos<sup>263</sup>. La afinidad ideológica de los dos mandatarios y las expectativas depositadas en el libre mercado como mecanismo para incrementar el bienestar de los pueblos aceleraron las negociaciones que resultaron en la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Con él se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>264</sup>.

Mariano Álvarez resalta siete puntos principales del Tratado de Asunción:

- 1) Reducción generalizada de aranceles para el comercio.
- 2) Coordinación de políticas macroeconómicas.
- 3) Establecimiento de un arancel común.

262. Bernal Meza, R. (2007). Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y política exterior. *Carta Internacional* 2, 16.

263. Candeas, A., ob. cit., 247.

264. Venezuela se incorporó en 2006 y Bolivia en 2015.

- 4) Desarrollo de acuerdos sectoriales.
- 5) Creación de instituciones para la solución de controversias comerciales.
- 6) Creación de un Consejo del Mercado Común (CMC) encargado de la toma de decisiones.
- 7) Creación del Grupo del Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo y a cargo de la vigilancia del cumplimiento del Tratado<sup>265</sup>.

Además, se estableció una Secretaría Administrativa, con sede en Montevideo, y una Comisión Parlamentaria Conjunta, con la tarea de armonizar la legislación de los países miembros<sup>266</sup>. Con el Mercosur, sus integrantes buscaron «promover la inserción competitiva de los Estados miembros en el escenario internacional, impulsar las economías de escala y la productividad, estimular los flujos de comercio, atraer inversiones, favorecer la apertura de las economías de los cuatro países, coordinar las posiciones en los foros internacionales y coordinar las políticas macroeconómicas y comerciales»<sup>267</sup>.

El Tratado de Asunción se complementó con una serie de protocolos, entre ellos:

- 1) Protocolo de Las Leñas (1992): se estableció un cronograma para conformar un mercado común en 1995 y se discutió la adhesión de Bolivia al esquema.
- 2) Protocolo de Montevideo (1992): se discutió el arancel externo común.
- 3) Protocolo de Asunción (1993): se acordó la nomenclatura arancelaria.
- 4) Protocolo de Ouro Preto (1994): se adjudicó personería jurídica

265. Álvarez, M., ob. cit., 15-16.

266. Ídem, 16. La Comisión Parlamentaria Conjunta fue reemplazada por el Parlamento del Mercosur (Parlasur), en 2005.

267. Ídem.

internacional al Mercosur, con lo cual el CMC tiene capacidad para firmar acuerdos con otros organismos internacionales o países, sin que ello implique un carácter supranacional.

5) Protocolo de Ushuaia (1998): se reafirma el compromiso de defender y mantener el régimen democrático en los Estados partes<sup>268</sup>.

6) Protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur (2005)<sup>269</sup>.

Álvarez observa en esta enumeración de actas un avance de la estructura jurídico-institucional por sobre la coordinación de políticas comerciales. Es decir, el desarrollo formal e institucional a lo largo de la década de 1990 y principios del siglo XXI fue mayor a los logros reales y concretos en el camino de la integración a la economía mundial (objetivo base del Mercosur)<sup>270</sup>.

Esta situación se debió a que las diferencias entre las políticas exteriores de Argentina y Brasil condicionaron la cooperación en el plano político de ambos vecinos. Mientras el Palacio San Martín subordinó sus asuntos externos a la búsqueda de una relación de privilegio con Estados Unidos, Itamaraty mantuvo su tradicional postura tercermundista al evitar tanto enfrentamientos costosos como «alianzas incondicionales» con la potencia norteamericana<sup>271</sup>.

En los temas regionales, entonces, la meta de actuar en forma conjunta y concertar posiciones, tal como se propuso en las administraciones

268. El Protocolo de Ushuaia se firmó a raíz del intento de golpe de Estado al gobierno de Juan Carlos Wasmosy, en Paraguay, en 1996.

269. Álvarez, M., ob. cit., 18-19.

270. Ídem, 21.

271. Gomes Saraiva, M. (2007). Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy* 45, 130-131.

de Alfonsín y Sarney, se encontró con dificultades para concretarse. En palabras de Miriam Gomes Saraiva, «aunque los dos países identificasen la importancia de actuar en conjunto en términos internacionales, la política externa siguió siendo un área sensible, vista como cuestión de soberanía nacional»<sup>272</sup>. Por un lado, la diplomacia argentina percibió a Brasil como un país distanciado de Estados Unidos, y que buscaba mayor poder y autonomía en la región; por el otro, Brasil consideró a Argentina como un socio menor, cuyos cambios frecuentes en su política externa generaron desconfianza y dificultaron el fortalecimiento de una alianza a nivel político<sup>273</sup>.

Un factor que se destaca de esta coyuntura es la resolución de las tensiones entre los miembros del Mercosur en manos de los presidentes, en lugar de recurrir a un organismo especializado para esta tarea<sup>274</sup>. Esto implicó sortear los posibles vetos de actores internos, como el gabinete, el cuerpo diplomático y el Congreso, y una mayor autonomía y poder de los mandatarios en la toma de decisiones y en la solución de controversias<sup>275</sup>. Andrés Malamud atribuye el alto nivel de presidencialismo dentro del Mercosur a una «tradición de supremacía del ejecutivo en asuntos domésticos» y a una «débil institucionalización del Mercosur», que desatiende los puntos de veto y los actores con poder de veto «que

272. Ídem, 134.

273. Ídem.

274. Hasta el año 2002, las controversias entre las partes se resolvían por medio de negociaciones directas o, en caso de que estas fracasaran, el CMC actuaba de árbitro. Luego, se firmó el Protocolo de Olivos, el cual creó el Tribunal Permanente de Revisión, con el objetivo de «garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de Integración». Mercosur. Tribunal Permanente de Revisión. *Evolución del sistema de solución de controversias*. Recuperado de: [http://www.tprmercotur.org/es/hist\\_controv.htm](http://www.tprmercotur.org/es/hist_controv.htm) (consultado el 15 de octubre de 2018).

275. Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales* 15, 133.

puedan bloquear las intervenciones de los presidentes», como así también a la debilidad de los actores sociales internos<sup>276</sup>. A diferencia de lo que sucedió durante los gobiernos civiles de las décadas de 1960 y 1970, en donde los presidentes contaron con un menor margen de autonomía frente al creciente poder de veto de otros actores internos (como las Fuerzas Armadas), con las nuevas democracias, los mandatarios apelaron al trato interpersonal entre ellos, pasando por alto los protocolos diplomáticos y la misma burocracia del Mercosur.

A fines de la década de 1990, el Mercosur atravesó una etapa de mayores turbulencias a raíz de las controversias entre las políticas exteriores del segundo mandato de Menem y el de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Bernal Meza distingue cinco divergencias entre los dos socios mayores del Mercosur:

- 1) Interpretaciones sobre el orden mundial emergente luego de la Guerra Fría y sobre la globalización.
- 2) El papel que cada uno aspiraba a desempeñar en este contexto.
- 3) Los paradigmas dominantes en política exterior.
- 4) Las relaciones con Estados Unidos,
- 5) Las políticas de seguridad<sup>277</sup>.

Un ejemplo particular de estas diferencias es la irritación argentina ante las ambiciones brasileras de ocupar un asiento permanente dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por su parte, el gobierno de Cardoso dudó de la oscilación de Buenos Aires entre el

276. Ídem, 134.

277. Bernal Meza, R. (2002). A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional* 45, 45.

Mercosur y el ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas)<sup>278</sup>.

Las desavenencias se vieron impulsadas por la devaluación del real en 1999 y las consecuencias que ello provocó en la economía argentina. Ante las presiones del sector industrial y la prensa al gobierno argentino, por temor a que un real más barato provocara una «avalancha» de productos brasileiros en el mercado interno, la administración de Menem mantuvo la calma y optó por el diálogo directo con el equipo de Cardoso. Aquí se mostró con claridad la «diplomacia presidencial» que describe Malamud y también el pragmatismo que Miranda le atribuye a los gobiernos justicialistas. Aunque las negociaciones se complicaron a medida que aumentaban los reclamos internos (tanto en Buenos Aires como en Brasilia), Menem y Cardoso eligieron tomar la cuestión en sus manos con el fin de estimular el avance del proceso de integración y, como se mencionó anteriormente, pasando por alto protocolos y el poder de veto de otros actores, logrando al final llegar a un acuerdo y apaciguar las tensiones<sup>279</sup>.

Bernal Meza afirma que las coincidencias entre Argentina y Brasil, en cuanto al desarrollo del Mercosur en sus primeros años, fueron menores que los obstáculos hacia la elaboración y ejecución de una política externa común. Entre las primeras se destacan:

1) El liberalismo económico en la conducción externa.

278. Iniciativa del gobierno norteamericano de George Bush padre, la cual proponía el libre comercio entre todos los países de América (excepto Cuba). El proyecto despertó fuertes críticas que obstaculizaron las negociaciones, hasta que, en 2005, durante la IV Cumbre de las Américas, fue rechazado por la mayoría de los países latinoamericanos, entre ellos, Argentina, Brasil y Uruguay.

279. Malamud, A., ob. cit., 128-133.

- 2) Liberalización del comercio en lugar del «desarrollo autocentrado».
- 3) Reconocimiento de Estados Unidos como actor principal en el sistema internacional.
- 4) Construcción del Mercosur como «zona de paz» y como un proceso de integración en camino hacia la globalización («regionalización para la globalización»).

Por su parte, las divergencias se centraron en torno a:

- 1) La política de seguridad: Argentina adhirió a la visión estadounidense y Brasil optó buscar un modelo regional autónomo.
- 2) El modo de integración al nuevo orden mundial post-Guerra Fría: Brasil decidió reducir sus aspiraciones de convertirse en potencia regional y Argentina persiguió una alianza dependiente con Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
- 3) La posición en torno al ALCA: Argentina mostró mayor entusiasmo, mientras que Brasil exigió mayores condiciones para formar parte del mecanismo<sup>280</sup>.

Asimismo, el autor marca una característica importante del Mercosur, que lo diferencia de otros bloques regionales como la Unión Europea, dentro del proceso de regionalización: mientras que las economías del viejo continente son «formadoras de precios», las sudamericanas son «tomadoras de precios», incluidos los mismos de las mercancías que exportan<sup>281</sup>. Este factor incide directamente sobre la competitividad del bloque y su capacidad de inserción en el mercado mundial.

280. Bernal Meza, R., ob. cit., 21-22.

281. Ídem, 16.

Al finalizar la Guerra Fría, las relaciones entre los países de la Cuenca del Plata, adquirieron otros matices, consecuencia del surgimiento de un nuevo paradigma a nivel internacional, la mundialización del capitalismo. Dentro del regionalismo, entendido como una respuesta de los Estados a este nuevo paradigma, los países de la Cuenca se unieron en el Mercosur como vía para fortalecer los intercambios comerciales y los lazos políticos entre ellos e integrarse al sistema internacional. En este contexto, el Mercosur surgió por iniciativa de Brasil y Argentina como signo de su renovada relación, al cual se sumaron luego Uruguay y Paraguay. El bloque se fundó sobre la base de elementos comunes a todos sus miembros: proximidad geográfica, valores esenciales (entre ellos, la preservación de la democracia como régimen político) y estrategias comunes de gobernanza<sup>282</sup>.

A pesar del impulso dado durante los primeros años a la construcción del marco jurídico e institucional del organismo, en el plano de la integración económica las diferencias entre las políticas exteriores de las dos naciones grandes del Cono Sur dificultaron grandes avances. Ello se debió, principalmente, a la «diplomacia presidencial» como encargada de resolver los desentendimientos entre Brasil y Argentina, la cual constituyó un reflejo de la poca disposición de los gobiernos a ceder su capacidad de decisión a las instituciones del Mercosur, y a la debilidad de estas últimas, producto a su vez del alto nivel del presidencialismo en el bloque.

Por otro lado, distinguimos el modo en que la importancia dada a preservar la democracia como régimen político y sus valores como

282. Bernal Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional* 51, 156.

guías de la política exterior (y de la interior también) formalizaron la proyección del cambio de paradigma, en el plano internacional, sobre las relaciones intrarregionales. A diferencia de la etapa anterior, en donde la presencia de las Fuerzas Armadas, ya sea en el poder o detrás de él, amenazó constantemente y censuró las libertades democráticas y, siguiendo intereses geopolíticos, impulsó las hipótesis de conflicto entre los vecinos, con el término del conflicto Este-Oeste los gobiernos de los países del Mercosur pusieron en marcha mecanismos para fortalecer el Estado de derecho, tal es el Protocolo de Ushuaia (1998).

En Argentina, la crisis socioeconómica de 2001 trajo aparejados cambios profundos en la política y la economía interna y, tal como sucedió con la devaluación del real, provocó efectos colaterales en las economías vecinas. Por lo tanto, el apoyo de Brasil y los demás países de la Cuenca tomó mayor relevancia para salir de dicha crisis y profundizar la integración. Al mismo tiempo, al comenzar el siglo **XXI**, nuevas problemáticas tomaron relevancia en la agenda internacional, entre ellos la conservación del medioambiente y de los recursos naturales. Ello provocó que los países de la Cuenca del Plata centraran su atención en los reservorios de agua de la región, particularmente, en el Acuífero Guaraní.

## **Siglo **XXI**: el Sistema Acuífero Guaraní**

### **Crisis argentina y estancamiento del Mercosur**

En diciembre de 1999, el radical Fernando de la Rúa sucedió a Menem en la presidencia luego de ganar las elecciones junto con la coalición ALIANZA-FREPASO (Frente País Solidario), conformada por la UCR y partidos de centro-izquierda. Inmediatamente, al asumir el mando, el gobierno de De la Rúa buscó distanciarse del de su antecesor,

en un marco de recesión económica interna. En política exterior, se consideró un objetivo central la integración política y económica sudamericana, el afianzamiento de la paz y seguridad internacionales y la democratización del sistema internacional<sup>283</sup>. Estos principios pueden introducirse dentro de la concepción moralista del mundo propia de los gobiernos radicales.

A partir de estas líneas, el gobierno argentino pareció inclinarse por la relación con Brasil y por el reimpulso del Mercosur (definido como «prioridad estratégica»), cuyo estancamiento se agravó con la devaluación del real<sup>284</sup>. Según Russell y Juan Gabriel Tokatlián, «la percepción predominante era que los vínculos con el país vecino resultaban esenciales en lo económico y en lo político por igual»<sup>285</sup>.

Sin embargo, las relaciones argentino-brasileras se encontraron en un punto difícil en torno a dos temas: el futuro del Mercosur y el posicionamiento frente al ALCA y a Estados Unidos<sup>286</sup>. Esta situación se dificultó aún más por las urgencias económicas de Argentina (que trajeron al primer plano los vínculos con Washington y el Fondo Monetario Internacional) y las ambiciones brasileras de convertir a Sudamérica en una «región con características políticas propias» como medio para llegar a ser una potencia regional<sup>287</sup>.

283. Bernal Meza, R. (2002). Política exterior argentina: de Menem a De la Rúa ¿Hay una nueva política? *Sao Paulo en perspectiva* 16, 80.

284. Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2011). Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. En Sorj B. y Fausto S. (Comp.) *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos S.R.L, 293.

285. Ídem.

286. Bernal Meza, R., ob. cit., 83.

287. Russell, R. y Tokatlián, J. G., ob. cit., 294.

Las aspiraciones de Brasil se respaldaron en el argumento de que existen dos Américas Latinas: una de Panamá hacia el norte, considerada zona de influencia de Estados Unidos, y la otra en el Cono Sur, con el liderazgo brasileño. Para Argentina, aceptar esta tesis significó restarles importancia a las relaciones con México, país con el cual varios sectores internos de la Cancillería y el Ministerio de Economía apoyaban un acercamiento más profundo (sobre todo comercial)<sup>288</sup>.

Las turbulencias en las relaciones Brasil-Argentina se enmarcaron dentro de un escenario de estancamiento del Mercosur como proceso de integración y de articulación de los planos político (actuación del bloque en el sistema internacional), económico (inserción competitiva en el comercio mundial) y social (participación de la sociedad civil)<sup>289</sup>. A ello se le sumó la crisis económica de la región de fines de los años noventa, la cual cuestionó el uso del bloque como «vehículo para el desarrollo y también para el ejercicio de un instrumento de poder en las relaciones internacionales»<sup>290</sup>.

Los dos años del gobierno de De la Rúa «se centraron en manejar la crisis económica, dejando que el resto de las políticas públicas continuaran agónicamente su marcha»<sup>291</sup>. Asimismo, el presidente se apoyó en el principismo característico de la UCR para intentar distanciarse de los gobiernos menemistas, tanto en el plano interno como en el externo<sup>292</sup>. Sin embargo, la crítica realidad económica del país exi-

288. Ídem.

289. Bizzozero Revelez, L., ob. cit., 224-225.

290. Ídem.

291. Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *Colombia Internacional* 56-57, 19.

292. Bernal Meza, R., ob. cit., 80.

gió que la relación con Estados Unidos y las negociaciones con el FMI por la deuda externa pasaran a ser puntos prioritarios en la agenda gubernamental, lo cual impidió realizar cambios drásticos en materia de política externa. En paralelo, dentro de la Cancillería, se dividieron dos sectores: uno a favor de continuar las conversaciones en torno al ALCA y otro que buscó priorizar la integración del Mercosur. Todo este marco originó una política exterior de «double standing» entre el Mercosur y el ALCA, la cual afectó la relación con Brasil<sup>293</sup>.

Como resultado, en el contexto externo, Argentina se encontró aislada y desorientada en medio de las negociaciones de la deuda con el FMI y el estancamiento del Mercosur. La visión «ética y normativa»<sup>294</sup> hacia el mundo del gobierno de De la Rúa mostró ser insuficiente a la hora de conciliar sus propios valores con los intereses dentro del Palacio San Martín. A ello se sumó la gravedad de la coyuntura económica interna y el descontento popular (manifestado en los «cacerolazos»), factores que provocaron la renuncia del presidente en diciembre de 2001.

En medio del caos social y económico, asumió la presidencia Eduardo Duhalde, luego de que pasaran por la Casa Rosada tres presidentes más en apenas once días (Adolfo Rodríguez Saá, Ramón Puerta y Eduardo Camaño). El por entonces líder del Partido Justicialista, que conservaba la mayoría en ambas Cámaras del Congreso, dispuso como primera medida de carácter urgente el abandono de la convertibilidad y la devaluación del peso argentino en un intento de apaciguar el descontrol social<sup>295</sup>.

293. Ídem, 82-83.

294. Ídem, 80.

295. Aranda, R. A. (2004). La política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *Relaciones Internacionales* 27, 53.

La gravedad de la crisis y sus costos sociales, sin precedentes en la historia argentina, concentró las relaciones exteriores en el Ministerio de Economía, cuyo principal objetivo fue renegociar la deuda con los organismos internacionales. A su vez, «la paralización económica condujo a la paralización diplomática, acentuada por una falta de valoración del Canciller (Carlos Ruckauf) sobre los beneficios que podrían obtenerse de los funcionarios de política exterior» al cerrarse numerosas embajadas en el mundo, limitando de esta manera aún más la actuación de Argentina a nivel internacional<sup>296</sup>.

Duhalde terminó el periodo presidencial en el año 2003 cuando se llamó a elecciones. Durante su breve interinato, se priorizó el bloque del Mercosur como principal alianza para enfrentar la crisis local y recibió el apoyo brindado por Brasil en las negociaciones con el FMI y los esfuerzos para estabilizar la economía, además de la comprensión del presidente Cardoso ante los efectos de la devaluación en el intercambio comercial entre ambos vecinos<sup>297</sup>. Sin embargo, al ser un gobierno de crisis, el presidente justicialista utilizó el pragmatismo para mantener un bajo perfil en la región y al mismo tiempo evitar las confrontaciones con Estados Unidos en función del visto bueno de la potencia norteamericana hacia las conversaciones con el FMI<sup>298</sup>.

Con el bloque en una etapa de incertidumbre, los países miembros del Mercosur decidieron reorientarlo por cuatro factores: la crisis regional, con mayor incidencia en Argentina y Uruguay, los cambios de gobierno vinculados a nuevas demandas políticas y sociales representativas (Lula

296. Diamint R., ob. cit., 21.

297. Aranda, R. A., ob. cit., 54.

298. Gómez Saraiva, M. (2007). Brasil y Argentina: Política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy* 45, 132.

da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay, Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez en Venezuela, Michelle Bachellet en Chile), el impulso dado por Brasil a Sudamérica como espacio prioritario en su política regional y el renovado papel de Venezuela, como otro jugador con peso propio en la región<sup>299</sup>.

Vemos aquí que, durante el periodo presidencial 1999-2003, Argentina, a razón de su crisis socioeconómica interna, atravesó dos gobiernos de distinto color político (radical y peronista), cuyo manejo de la política exterior fue también diferente. El mandato de De la Rúa intentó distanciarse del gobierno anterior de Menem a partir de una política externa con base en valores morales (mantenimiento de la paz, preservación de la democracia, defensa de los Derechos Humanos, etc.), pero que, al mismo tiempo, tuvo que saber maniobrar la presión norteamericana y del FMI con respecto a la cancelación de la deuda externa y al apoyo financiero de estos para salir de la crítica situación financiera. Este escenario provocó que, dentro del Mercosur, la relación entre Argentina y Brasil enfrentara varios desacuerdos referidos al rumbo del organismo regional y a la influencia de Washington en Sudamérica (a través del ALCA).

La presidencia de Duhalde, en cambio, marcó un giro en cuanto a los objetivos de la política exterior, los cuales se acoplaron a la urgente necesidad de salir de la debacle económica. Por ello, aparecieron nuevamente las acciones pragmáticas de los gobiernos justicialistas. Ante la frialdad estadounidense, Argentina buscó apoyo en sus vecinos de la Cuenca del Plata, Brasil en primer lugar, y en el Mercosur como la

299. Ídem, 225.

plataforma más relevante para las exportaciones del país<sup>300</sup> y para obtener respaldo político en torno al fortalecimiento de la democracia durante este periodo turbulento.

Más allá de la coyuntura económica de los países del Mercosur, que obligó a los gobiernos a reimpulsar el bloque, en el plano global el nuevo milenio trasladó el foco a otros temas en la agenda de los Estados, cuyo debate había comenzado en la segunda mitad del siglo **xx**. La importancia de la preservación del medioambiente y de los recursos naturales, así como de disminuir su nivel de contaminación, incidió en la Cuenca del Plata y su valor estratégico para el Cono Sur. Esta vez, las discusiones entre los países miembros incluyeron, además de las aguas superficiales, las aguas subterráneas del Acuífero Guaraní; un ecosistema que, en ese momento, recién se encontraba en sus primeras etapas de estudio.

## **El Acuífero Guaraní**

Al entrar al siglo **xxi**, en la agenda internacional, tomó especial relevancia el tema del agua como recurso vital y estratégico desde el punto de vista ambiental y también como «eje de integración entre algunos Estados, siendo en algunas ocasiones punto de partida para la cooperación internacional»<sup>301</sup>. En el caso de las aguas compartidas, los Estados se vieron obligados a negociar y coordinar tratados, acuerdos

300. Simonoff, A. (2012). Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001. En Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (comp.) *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional del Rosario, 114.

301. Bono, L. (2004). Cuencas Hídricas compartidas. Regulación internacional y gestión integral. *Relaciones Internacionales* 27, 83.

y principios fundamentales referidos al uso y preservación de este recurso. Entre ellos se destacan las Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas en Ríos Internacionales, cuyos más importantes puntos son:

- 1) Uso equitativo y razonable de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional.
- 2) Evitar el perjuicio a los Estados ribereños, como también la contaminación de las aguas.
- 3) Obligación de notificar la realización de obras de infraestructura.
- 4) Solución pacífica de las controversias<sup>302</sup>.

El agua como recurso también fue objeto de debate en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972), cuya Declaración de Estocolmo se refiere a la necesidad de preservar el agua, la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (1992), la cual apunta a satisfacer las necesidades básicas y preservar los ecosistemas<sup>303</sup>, y también en la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable (2002), que reafirmó la urgencia de disminuir los niveles de contaminación y gestionar las aguas subterráneas<sup>304</sup>. Todas estas declaraciones y tratados conformaron un marco jurídico internacional que respondió a las necesidades de los Estados de preservar los recursos naturales en general y reglamentar su utilización, en un contexto de creciente escasez.

302. Ídem, 87. Las Reglas de Helsinki (1966) sirvieron como base para redactar el Tratado de la Cuenca del Plata (1969).

303. Mendilaharsu, L. A. (2014) Novedades jurídicas para la gestión, conservación y utilización del agua. Acuífero Guaraní. En Pastorino, L. (comp.) *De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 215.

304. Graff Rey, M. S. (2007). El Sistema Acuífero Guaraní dentro del contexto mundial de escasez de agua. La región sudamericana en relación a esta cuestión (Tesis de licenciatura) Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 101.

América del Sur cuenta con 37 cuencas transfronterizas y 29 acuíferos transfronterizos, entre los que se destacan la Cuenca del Plata, la Cuenca del Orinoco, el Acuífero del Amazonas y el Acuífero Guaraní<sup>305</sup>. Por acuífero se entiende «una capa subterránea de roca permeable que almacena, filtra y libera agua» y, por transfronterizo, a que atraviesa los límites nacionales<sup>306</sup>. El funcionamiento de este tipo de ecosistema consiste en dos áreas vitales: la zona de recarga, que aporta agua al acuífero, proveniente de las lluvias, a través de la filtración del suelo; y la zona de descarga, por medio de la cual el agua fluye hacia algún punto de salida (río, lago, mar). El estado de ambas áreas determina las condiciones del acuífero<sup>307</sup>.

El Acuífero Guaraní constituye la tercera reserva de agua dulce más grande del planeta, con una extensión de aproximadamente 1,2 millones de kilómetros cuadrados, almacena entre 40.000 y 50.000 kilómetros cúbicos de agua y goza de una capacidad de abastecimiento a la población mundial de aproximadamente 200 años<sup>308</sup>. En este marco jurídico internacional, los países que comparten sus aguas (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) tuvieron que enfrentar el nuevo dilema de garantizar el acceso igualitario al recurso y a la vez evitar daños a las demás partes a partir del establecimiento de instituciones dirigidas a una efectiva gestión de las aguas transfronterizas<sup>309</sup>.

305. Mello Sant'anna, F. y Villar, P. C. (2015). Gobernanza de las aguas transfronterizas: fragilidades institucionales en América del Sur. *América Latina Hoy* 69, 54.

306. Concina Haín, E. (2017). Acuerdo sin compromiso. El caso del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. *Integración y cooperación internacional* 25, 6.

307. Ídem.

308. Mendilaharsu, L. A., ob. cit., 216.

309. Ídem, 55.

Con respecto a los usos del Acuífero, estos incluyen el uso doméstico, industrial, riego, baños terapéuticos y el comercio del agua mineral. Brasil es el país que mayor aprovechamiento hace de él al abastecer a más de 300 ciudades (entre ellas San Pablo); Argentina y Uruguay utilizan las aguas termales con fines turísticos y Paraguay para la provisión a las áreas rurales. Al constituir una reserva de agua vital para la región, tanto para su abastecimiento como para el desarrollo económico, adquiere mayor relevancia dentro de un panorama de escasez del recurso hídrico a nivel global<sup>310</sup>.

Hasta el año 2010 fueron insuficientes las regulaciones existentes de las aguas subterráneas compartidas. A comienzos del nuevo siglo, solo se contaba con diferentes tratados en el marco de la Cuenca del Plata, entre ellos, el mismo Tratado de Brasilia, los cuales se limitaban a mencionar las aguas superficiales. En 2004, en sintonía con la conciencia ambientalista a nivel internacional, entró en vigencia el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, cuyo artículo 4 enuncia su objetivo como «el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población»<sup>311</sup>.

En 1994, varias universidades de los países titulares del SAG (la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Federal de Paraná-Brasil, la Universidad de la República del Uruguay y la Universidad de Asunción del Paraguay) lanzaron el

310. Graff Rey, M. S., ob. cit., 98-99.

311. Mercado Común del Sur. *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur*. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91816/norma.htm> (consultado el 19 de noviembre de 2018).

Proyecto para la Protección y el Desarrollo Sustentable del Sistema Acuífero Guaraní, con el objetivo de llevar a cabo un estudio profundo del ecosistema y sus recursos y diseñar un programa de manejo conjunto de estos<sup>312</sup>. En 1997, el Banco Mundial comenzó a mostrar interés por las reservas de agua del continente, entre ellas, el Acuífero Guaraní, y en 2003 acordó con los gobiernos nacionales su participación financiera en el trabajo de las universidades, junto con la de otros organismos internacionales como la OEA, con el fin de «lograr un modelo técnico, legal e institucional para la gestión, uso sustentable y preservación del Acuífero Guaraní como recurso hídrico, para que pueda ser manejado en forma conjunta entre los países propietarios»<sup>313</sup>.

Dentro de los aspectos más importantes del proyecto se encuentran:

- 1) Expansión y consolidación de los conocimientos científicos y técnicos sobre el Acuífero.
- 2) Desarrollo de un marco de manejo del SAG.
- 3) Participación del público, ONG y comunidades indígenas.
- 4) Evaluación y monitoreo del proyecto.
- 5) Manejo apropiado de las aguas subterráneas.
- 6) Uso del Acuífero como fuente de energía.
- 7) Coordinación y manejo de proyecto entre los gobiernos locales y los organismos internacionales<sup>314</sup>.

Para su ejecución, cada país creó una Unidad Nacional Ejecutora del

312. Santomaro Moscoso, M. N. (2016). Intereses geopolíticos de los actores externos en el Acuífero Guaraní y la respuesta de los países del Mercosur (Tesis de maestría) Universidad de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador, 65-66.

313. Ídem, 67.

314. Ídem, 68.

Proyecto (UNEP), las cuales conformaron el Consejo Superior del Proyecto (CSDP). La OEA desempeñó el rol de ejecutora y se instaló una Secretaría General en la ciudad de Montevideo. Los estudios realizados comprendieron el análisis de la población, cultura, sociedad y economía de la región<sup>315</sup>.

De esta manera, «los principios, valores y procedimientos en que se basa el proceso de cooperación son externos a los países de la Cuenca»<sup>316</sup>. El Banco Mundial y la OEA, entre otros organismos internacionales, propagan un modelo de normas neoliberales en torno a la gestión del recurso, basado en una visión del agua como un bien comerciable. Esta situación genera una desconexión entre las instituciones y las comunidades locales, impidiendo la cooperación efectiva de los países titulares del SAG<sup>317</sup>.

Detrás de la participación del Banco Mundial y la OEA, surgieron sospechas en cuanto a la presencia financiera y militar de Estados Unidos, camufladas en estos organismos y en los rumores de actividad terrorista en la Triple Frontera<sup>318</sup>, con el fin de asegurar el uso sustentable del recurso, evitar su contaminación y «mantener un control permanente hasta que lo considere conveniente»<sup>319</sup>. Esta situación llevó a que se diera por concluido el Proyecto del SAG en 2009.

315. Ídem.

316. Mello Sant'anna, F. y Villar, P. C., ob. cit., 55.

317. Ídem.

318. Región de encuentro entre los límites de Argentina, Brasil y Paraguay, conocida por una gran actividad turística y comercial y una notoria ausencia del control estatal. Aquí también se encuentra la principal zona de recarga y descarga del Acuífero Guaraní.

319. Graff Rey, M. S., ob. cit., 101.

En 2008, la Asamblea General de Naciones Unidas sancionó la Resolución 63/124, referida a los acuíferos transfronterizos. En ella, se llama a los Estados titulares de los acuíferos a concertar los correspondientes arreglos bilaterales o multilaterales para su adecuada gestión (equitativa y razonable)<sup>320</sup>. Tras esta resolución, un año después, los cuatro titulares del SAG firmaron el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, dentro del marco del Tratado de la Cuenca del Plata y del Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente del Mercosur. Su artículo 2 reafirma la titularidad única de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay sobre el Acuífero y su artículo 3 la soberanía de cada uno de ellos sobre la parte del ecosistema perteneciente a sus respectivos territorios. Asimismo, el Acuerdo promueve la conservación y preservación ambiental del SAG (artículo 4), la obligación de informar a las demás partes cuando se lleven a cabo obras de explotación y/o aprovechamiento del recurso hídrico (artículos 6 y 9), la cooperación y el desarrollo de proyectos comunes (artículo 12) y el procedimiento a seguir para la resolución de controversias (artículos 16, 17 y 18)<sup>321</sup>.

El Acuerdo de 2010 constituye «la acción más acabada y específica en materia de cooperación para la reglamentación del espacio del SAG»<sup>322</sup>. Luego de la participación de organismos extrarregionales, como el Banco Mundial, con una percepción neoliberal en torno al manejo de las aguas subterráneas como si estas fueran un bien comerciable, son los mismos cuatro Estados titulares los que convienen una serie de lineamientos generales, como guía de la utilización del re-

320. Concina Haín, E., ob. cit., 8.

321. Sistema Acuífero Guaraní. *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*. Recuperado de: [https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani\\_Aquifer\\_Agreement-Spanish.pdf](https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Spanish.pdf) (consultado el 20 de noviembre de 2018).

322. Concina Haín, E., ob. cit., 10.

curso hídrico<sup>323</sup>. Siguiendo a Eugenia Concina, el acuerdo representa un desarrollo progresivo del derecho, ya que trata una materia hasta ese momento sin una regulación específica (más allá de la Resolución 63/124 de la ONU) y, por otro lado, aporta una base para la construcción de la gobernabilidad interestatal del Acuífero<sup>324</sup>.

Ante las nuevas problemáticas planteadas por los países en la agenda internacional, con respecto a la gestión equitativa y razonable del agua y la consciencia en cuanto a su creciente derroche y escasez, el Acuífero Guaraní tomó un lugar de relevancia estratégica para el mundo. En consonancia con esta corriente de pensamiento, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en calidad de naciones titulares del Acuífero Guaraní, resolvieron construir un marco jurídico para regularizar el estudio y uso del ecosistema. En este proceso se puede observar un cambio en la perspectiva con que se abordó tal misión. A fines de la década de 1990, cuando se dio inicio a los estudios del Acuífero, la preeminencia de gobiernos neoliberales en la región llevó al involucramiento de organismos como el Banco Mundial, cuya visión del agua como un bien comerciable otorgó financiamiento a las universidades encargadas de dichos estudios. Debido a ello, los lineamientos que guiaron las actividades fueron externos a la región y, por lo tanto, excluyeron la cooperación efectiva entre los Estados nacionales.

Mientras que en la primera década del siglo XXI, la llegada de gobiernos de centro-izquierda, con otro enfoque respecto a la integración regional y a las relaciones con Estados Unidos y los organismos internacionales y, a la vez, concededores de la fuente de abastecimiento

323. Ídem.

324. Ídem

y desarrollo que se encuentra debajo de la superficie de la Cuenca del Plata, impulsó la regulación jurídica de los recursos naturales en manos exclusivamente estatales y dentro del marco de tratados de la región, tales como el Tratado de la Cuenca del Plata y el Acuerdo Marco sobre Medioambiente del Mercosur. De allí surgió el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní.

La firma del Acuerdo sucedió luego del grave conflicto ambiental entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos papeleras sobre el río Uruguay, el cual divide a ambos países. Como se verá a continuación, la controversia dejó en evidencia la falta de cooperación de los Estados partes en cuanto al establecimiento de normas para la solución de conflictos y el carácter declarativo de las existentes al respecto, particularmente los referidos a cuestiones ambientalistas. Sin embargo, el mismo Acuerdo, aunque resalta la obligación de las partes a informar sobre los emprendimientos de aprovechamiento de los recursos, prescinde de especificar el procedimiento a seguir en tales situaciones<sup>325</sup>.

## **Conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay**

### **Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007)**

Durante el interinato de Duhalde, se logró contener los efectos inmediatos de la crisis de 2001 y asegurar la transición presidencial con las elecciones de 2003<sup>326</sup>. El 25 de mayo de ese año, asumió el cargo Néstor Kirchner, del partido Frente para la Victoria (peronista), luego

325. Mello Sant'anna, F y Villar, P. C., ob. cit., 62.

326. Torres, M. A. (2013). Argentina y su inserción internacional en un periodo de recuperación. Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner. *Ciencia Política* 8, 109.

de salir en segundo lugar, con el 22% de los votos, detrás del exmandatario Carlos Menem (con el 24%), quien renunció a participar en la segunda vuelta electoral entre ambos.

La escasa legitimidad del nuevo gobierno, producto del bajo porcentaje de sufragios obtenidos en los comicios, obligó a Kirchner a buscar consenso con los partidos de la oposición y con la sociedad en general para expandir y consolidar su poder político dentro de un escenario caracterizado por la protesta social, los altos niveles de pobreza y desempleo, la situación de «default» con los acreedores internacionales y el repudio popular hacia las políticas neoliberales de la década de 1990<sup>327</sup>. Así, el presidente, en su discurso, buscó «sepultar el pasado argentino y mostrar que la nueva administración iba a estar desvinculada de este pasado»<sup>328</sup>.

En este sentido, Kirchner implementó un proyecto económico asentado en la reactivación industrial, «con fuerte tradición en el peronismo y en el desarrollismo frondicista» y con «acento nacionalista»<sup>329</sup>, en abierto contraste con el neoliberalismo de Menem y De la Rúa. La política exterior, entonces, se mostró, en un principio, subordinada a la política doméstica, ya que «la escasa legitimidad social con la que había llegado Kirchner al gobierno, más el problema de una economía en cesación de pagos», le impedían «distráer sus recursos políticos en el frente externo»<sup>330</sup>.

327. Ídem, 112.

328. Miranda, R. (2004). Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner. *Anuario 2004 IRI*, 2.

329. Simonoff, A. (2008). La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la Tercera Posición. *Intelector* 9, 13.

330. Miranda, R. (2012). Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. *Enfoques* 17, 89.

Como explica Miranda, el hecho de conseguir una relativa estabilidad en el marco interno, luego de la crisis de 2001, fue exhibido como un logro ante la comunidad internacional. La diplomacia argentina proyectó hacia afuera de las fronteras nacionales «los principios de un nuevo proyecto político que privilegiaba la resolución de los problemas internos heredados de décadas anteriores» o, en otras palabras, Kirchner creyó en una política interna fuerte y consolidada como base de una política exterior eficiente<sup>331</sup>. Este aspecto se mostró en la búsqueda de aliados para reinsertar a Argentina en el mundo, al tratar de reconfigurar su relación con Estados Unidos «intentando sumar poder con el de otros países periféricos»<sup>332</sup>.

El ámbito sudamericano se convirtió en prioritario para Argentina en cuanto al espacio para emprender la recuperación del país, usando como instrumento la continuidad y el fortalecimiento de la relación con Brasil. Tras las crisis regionales, ambos países compartían intereses y necesidades, tales como el avance del Mercosur como proceso de integración, las negociaciones comerciales de este bloque con la Unión Europea (UE), las conversaciones sobre el ALCA, la seguridad en la Triple Frontera, las relaciones con el FMI y el endeudamiento externo<sup>333</sup>. Así, Kirchner y Lula da Silva firmaron el Consenso de Buenos Aires, en 2003, y el Acta de Copacabana, un año después, con el objeto de reafirmar el compromiso de ambas naciones de profundizar su vínculo estratégico y coordinar posiciones en temas comunes.

Sin embargo, Argentina había perdido su relevancia regional y mundial y la asimetría con su vecino era aún mayor que en años anteriores.

331. Ídem, 90-91.

332. Ídem, 91.

333. Torres, M. A., ob. cit., 120-121.

El apoyo en el gobierno de Lula Da Silva confirmó la falta de alternativas externas para Buenos Aires ante su propia vulnerabilidad, aunque esta nueva situación trajo beneficios: «El hecho de que Brasil asumiera el liderazgo regional con la colaboración argentina, lo convirtió al país vecino en una suerte de contrapoder de Estados Unidos en el ámbito hemisférico». En este proceso, Argentina logró esquivar la presión directa del gobierno norteamericano y, al mismo tiempo, que el apoyo de Washington a Buenos Aires por las negociaciones con el FMI estuviera libre de riesgos<sup>334</sup>.

A pesar de que la relación con Brasilia funcionó de forma eficaz para la reinserción argentina, persistieron algunas tensiones entre los vecinos, como las aspiraciones brasileras de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el impulso dado por Brasil a su propio proyecto de integración regional, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)<sup>335</sup>, institucionalizada en 2008. Mientras Kirchner buscaba expandir el Mercosur, profundizando la cooperación política más que el intercambio comercial, Lula se concentró en acrecentar el liderazgo de Brasil en el Cono Sur con el fin de convertirse en un actor de importancia a nivel global<sup>336</sup>.

334. Miranda, R., ob. cit., 4.

335. Simonoff, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *Confines* 5, 78. La UNASUR está compuesta por los doce países de América del Sur: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela. Actualmente, varios países anunciaron su salida definitiva del bloque (entre ellos, Argentina, Brasil y Paraguay), por lo que sus actividades son mínimas.

336. Torres del Sel, M. M. (2013). Las políticas regionales de México, Brasil y Venezuela con respecto a la integración de América Latina. *Invenio* 16, 36.

Según Simonoff, «las desavenencias con la administración de Lula llevaron (a Kirchner) a un deslizamiento hacia Caracas, frente a otras opciones, como lo podían ser Chile o México»<sup>337</sup>. Venezuela buscaba afianzar las relaciones con Argentina «como forma de contrabalancear el poder y liderazgo brasileño»<sup>338</sup>, y Argentina necesitaba superar sus dificultades para acceder a los mercados internacionales y renegociar la deuda con el FMI; por lo cual ambos países firmaron un Acuerdo de Cooperación Energética, en 2005, a la vez que el gobierno de Chávez compró 500 millones de dólares de la deuda argentina<sup>339</sup>. Asimismo, Buenos Aires impulsó la incorporación de Venezuela al Mercosur para mantener el equilibrio con Brasil dentro del bloque. Este último, por su parte, aceptó al nuevo integrante con el objetivo de alinearlo en su propio plan de integración y limitar la «diplomacia del petróleo» de Chávez<sup>340</sup>.

Como puntualizamos en el primer capítulo, el análisis de Miranda sobre la política exterior argentina abarca solamente hasta la presidencia de Duhalde. Igualmente, se pueden observar las características que el autor le atribuye al modelo justicialista en la presidencia de Kirchner. Como medio para salir de la debacle económica de 2001 y reinsertar a Argentina en el plano mundial, y al llegar a la presidencia con una cantidad escasa de votos, el mandatario eligió mantener un perfil bajo en el ámbito externo para concentrar sus esfuerzos en el interno. Ello se asemeja al pragmatismo peronista.

337. Simonoff, A., ob. cit., 79.

338. Torres del Sel, M. M., ob. cit., 35.

339. Briceño Ruiz, J. (2010). Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo? En Bologna, A. (comp.) *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*. Rosario: UNR Editora, 407.

340. Torres del Sel, M. M., ob. cit., 37.

Por otro lado, la preferencia por las relaciones bilaterales, otro rasgo del modelo, se plasmó en las relaciones con Brasil y en la búsqueda de contrabalancear el poder de este país mediante el acercamiento con Venezuela. Continuando las acciones de Duhalde, Kirchner buscó el apoyo de Lula da Silva con el fin de obtener un mayor margen de maniobra frente a la presión norteamericana. Al mismo tiempo, la aproximación entre Buenos Aires y Caracas respondió al interés de las dos naciones de equilibrar el creciente poderío de Brasilia como actor de mayor relevancia regional. Lo mismo cabe para el Mercosur, el cual se convirtió en el bloque con mayor preponderancia para el Palacio San Martín, en los ámbitos comercial y político, como escenario principal para que Argentina se reinsertara internacionalmente.

Dentro de este nuevo contexto sudamericano, surgido luego de severas debacles político-económicas en la región, principalmente la que estalló en Argentina en 2001, la política exterior kirchnerista tuvo como objetivo fundamental la reinserción del país en el sistema mundial. Para ello, se enfocó en las relaciones con América Latina, más precisamente, con el Cono Sur y Brasil. Al margen de ello, tuvo que afrontar el conflicto con Uruguay por la instalación de papeleras sobre las orillas del río Uruguay. La controversia enturbió la relación con el gobierno de Tabaré Vázquez y, al mismo tiempo, movilizó a grupos ambientalistas y a los pueblos de las ciudades de Fray Bentos (Uruguay) y Gualeguaychú (Argentina). El conflicto, al abarcar los mandatos de Kirchner (2003-2007) y el primero de su esposa, Cristina Fernández (2007-2011), exhibió dos formas de encarar una coyuntura ambiental que predominó en la agenda bilateral y suscitó la reacción de los pueblos a ambas orillas del río Uruguay.

## Estatuto del Río Uruguay (1975)

Como se mencionó en el capítulo anterior, en 1961, Argentina y Uruguay suscribieron el Tratado de Límites del Río Uruguay, en la ciudad de Montevideo. Este, además de establecer de forma definitiva la división del río (artículo 1) y la libertad de navegación de sus aguas (artículo 5), comprometió a ambos vecinos a redactar un estatuto referido a la reglamentación del uso del río, en cuanto a la preservación de los recursos vivos, la seguridad de la navegación y la prevención de la contaminación de las aguas (artículo 7)<sup>341</sup>.

El Estatuto del Río Uruguay se firmó en 1975, en la ciudad uruguaya de Salto. Su artículo 1 define como fin común el aprovechamiento óptimo y racional del río, y los artículos 3, 4 y 5, la cooperación de ambos ribereños en torno a cuestiones como la facilidad y seguridad de la navegación, el uso del canal principal del río y las obras de conservación de este. Asimismo, el artículo 49 crea la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), con sede en Paysandú, Uruguay, y con personalidad jurídica para cumplir sus funciones (artículo 50). Entre ellas, se pueden destacar (artículo 56):

- 1) Dictado de normas reglamentarias sobre el uso y navegación del río, la preservación de los recursos vivos y la prevención de la contaminación.
- 2) Coordinación de estudios e investigaciones conjuntas sobre el río.
- 3) Coordinación de tareas de navegación, balizamiento y bragado.

341. Comisión Administradora del Río Uruguay. *Tratado del Río Uruguay*. Recuperado de: [http://www.caru.org.ar/web/pdfs\\_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf](http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf) (consultado el 5 de diciembre de 2018).

4) Administración de las obras binacionales<sup>342</sup>.

Los artículos 58, 59 y 60 establecen el sistema de resolución de controversias. La CARU solo actúa a pedido de alguna de las partes y tiene 120 días para expedirse, caso contrario, se procede a las negociaciones directas. Si estas fracasan, cualquiera de las partes puede someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). En cuanto a la realización de obras sobre los márgenes del río que puedan alterar su régimen, navegabilidad o calidad de las aguas, el artículo 7 obliga a las partes a comunicar los proyectos a la Comisión. Esta tiene un plazo de treinta días para determinar si dicho proyecto puede producir daños sensibles y notificar a la otra parte de su decisión. La parte notificada dispone de 180 días para expedirse sobre el proyecto y, si lo aprueba, la otra parte puede proceder a su realización. En caso contrario, interviene la Comisión tal como se describe en los artículos 58, 59 y 60<sup>343</sup>.

El Estatuto del Río Uruguay surgió en medio de la «guerra de los papeles» entre las diplomacias argentina y brasilera, como parte de la política del gobierno de Perón de acercarse a los Estados Frontera de la Cuenca del Plata, eliminando los conflictos pendientes por entonces (entre ellos la reglamentación del uso de los recursos del río Uruguay), para recomponer el equilibrio en la subregión<sup>344</sup>. Treinta años después constituyó la principal fuente jurídica en la cual se apoyó la defensa argentina en el conflicto de las papeleras con Uruguay, el cual alcanzó niveles altos de tensión entre los vecinos. Como se verá,

342. Comisión Administradora del Río Uruguay. *Estatuto del Río Uruguay*. Recuperado de: [http://www.caru.org.ar/web/pdfs\\_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf](http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf) (consultado el 5 de diciembre de 2018).

343. Ídem.

344. Moneta, C. J., ob. cit., 86.

tanto las negociaciones directas como la participación de la CARU y el Mercosur fracasaron, por lo cual se recurrió a la mediación de actores extrarregionales (el rey Juan Carlos I de España y la CIJ) en un asunto puramente bilateral.

## Estallido del conflicto

Juan Ignacio Hernández Beloqui<sup>345</sup> desarrolló una detallada cronología del conflicto de las papeleras, la cual nos servirá de base para nuestros objetivos. El autor divide dicha cronología en seis fases:

- 1) Antecedentes y fase local del conflicto (1998-2005).
- 2) Primera escalada (2005).
- 3) Regionalización e internacionalización (2006).
- 4) Facilitación española (2006-2007).
- 5) Desescalada (2008-2009).
- 6) Resolución del conflicto (2010).

Durante la primera fase, comenzaron a organizarse los movimientos ambientalistas uruguayos, entre ellos la ONG Guayubirá y el Movimiento por la Vida, el Trabajo y un Desarrollo Sustentable (MOTVIDES), contra el modelo forestal que Uruguay adoptó en 1987<sup>346</sup>.

345. Hernández Beloqui, J. I. (2013) El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay: ¿Resolución o transformación?, *ICIP Working Papers* 3.

346. En breves líneas, la forestación como actividad económica dirigida a la exportación apareció en Uruguay en la década de 1950, con la participación de actores externos, como, por ejemplo, el Banco Mundial. En 1987, la Ley 15939 consagró la nueva política forestal del país a partir de medidas que benefician la industria maderera local (exoneración de tributos a las tierras destinadas a la actividad, subsidios del Estado, exoneraciones impositivas a la importación de insumos, etc.). En: Hernández Beloqui, J. I., ob. cit., 13.

Las reclamaciones se centraron en denunciar los graves impactos sociales y ambientales de dicho modelo: latifundización y extranjerización de los suelos, apropiación y destrucción de recursos esenciales, contaminación y destrucción de los recursos hídricos y la vida de los seres vivos, pérdida de soberanía sobre el uso de los recursos, entre otros<sup>347</sup>.

En el año 2002, Uruguay y Finlandia firmaron el Acuerdo relativo a la Promoción y Protección de Inversiones y, un año después, la empresa española ENCE y la finlandesa Botnia presentaron proyectos para construir una planta de pasta de celulosa cada una sobre el margen oriental del río Uruguay. Estos hechos desencadenaron una serie de protestas por parte de varios grupos ambientalistas, tanto uruguayos como argentinos, quienes argumentaban que la emisión de gases nocivos y los deshechos de las papeleras contaminarían las aguas del río. Los vecinos de la localidad argentina de Gualeguaychú, provincia de Entre Ríos, y de la uruguaya Fray Bentos (donde se instalarían las pasteras) se organizaron y formaron el foro de debate Vecinos Autoconvocados por la Defensa del Río Uruguay con el objeto de diseñar una estrategia de oposición a la instalación de las empresas.

Sin embargo, en octubre de 2003 y febrero de 2005, el gobierno uruguayo autorizó, mediante decreto presidencial, la instalación de ENCE y Botnia, respectivamente, sin previa consulta a la CARU, como lo establece el Estatuto del Río Uruguay. Hasta ese momento, el conflicto solo era local, sin generar preocupación en el gobierno argentino. No obstante, en abril de 2005 se llevó a cabo una manifestación multitudinaria sobre el puente General San Martín, que une a Fray Bentos y

347. Borrás, S. (2010). El desenlace del conflicto de la celulosa: Argentina vs. Uruguay. *Revista Catalana de Dret Ambiental* 1, 10.

Guauguaychú, la cual congregó a más de treinta mil personas provenientes de ambas localidades. Este «abrazo al río» constituyó una demostración de fuerza por parte de la sociedad civil que sacudió a los gobiernos de Argentina y Uruguay.

Días después del «abrazo al río», se constituyó la Asamblea Ciudadana Ambiental de Guauguaychú, compuesta exclusivamente por enterrianos y con el aval del gobierno provincial. Sin vinculaciones partidarias ni afiliaciones ideológicas, la Asamblea firmó la Declaración de Guauguaychú, cuyo principal reclamo fue dirigido al gobierno uruguayo, en lugar de a las pasteras, por violar el Tratado del Río Uruguay, al omitir la consulta previa correspondiente a la CARU en cuanto a la instalación de aquellas. La controversia ambiental, entonces, dejó de ser local para pasar a ser bilateral<sup>348</sup>.

La segunda fase comenzó con la decisión de los presidentes Kirchner y Vázquez de crear un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) con el objetivo de analizar las consecuencias de la instalación de las dos plantas en Fray Bentos. Sin embargo, la Asamblea de Guauguaychú rechazó de lleno esta medida al entender que los resultados del GTAN serían solo de carácter consultivo, por lo cual continuaron ejerciendo presión a partir de medidas como reparto de volantes a los turistas que cruzaban el puente San Martín, interrupciones del tránsito de este y ampliación de la cobertura de la prensa local. La iniciativa del gobierno argentino de crear el GTAN formó parte de su estrategia de negociación para evitar la instalación de las pasteras, objetivo central del accionar de Buenos Aires<sup>349</sup>.

348. Hernández Berroqui, J. I., ob. cit., 20-23.

349. Jara, J. M. (2016). Cambios en las Estrategia de Política Exterior de Argentina respecto al Conflicto de las Papelelas (periodo 2007-2011) (Tesis de licenciatura)

Durante el transcurso del año 2005, el conflicto fue adquiriendo mayor visibilidad hasta que los assembleístas resolvieron cortar el puente San Martín de forma ininterrumpida desde diciembre de 2005 hasta mayo de 2006, afectando profundamente el movimiento turístico y comercial<sup>350</sup>. Hernández Beloqui identificó aquí un desplazamiento del eje del conflicto, por parte del gobierno uruguayo, el cual consideró los cortes como una violación al derecho internacional y a las normas del Mercosur. Por ello, Vázquez exigió su levantamiento como condición indispensable para continuar con las negociaciones bilaterales.

Al entrar al año 2006, la controversia tomó, para cada país, un carácter nacionalista. En Argentina, Kirchner, en conversaciones con los assembleístas, la definió como una «cuestión nacional»; mientras que, en Uruguay, Vázquez obtuvo el apoyo de todo el espectro político local. En este clima de antagonismos bien definidos a uno y otro lado del río, el GTAN finalizó sus tareas sin llegar a un acuerdo unánime. Por un lado, Uruguay insistió en el bajo nivel de afectación de las aguas del río por parte de las pasteras, resaltó el carácter de «política de Estado» de las fábricas para su gobierno y acusó a Argentina de mantener en funcionamiento varias papeleras en su propio territorio con tecnología más atrasada que la que utilizarían Botnia y ENCE. Argentina, por su parte, se defendió alegando que las fábricas de celulosa dentro de su jurisdicción tenían menor capacidad de producción (comparadas con Botnia y ENCE) y que las empresas europeas se instalaban en países en desarrollo ante las elevadas exigencias ambientalistas de aquel continente. Por ello, exigió que Uruguay concediera toda la información ne-

---

Universidad Siglo 21, Buenos Aires, 33-34.

350. El puente internacional General San Martín constituye una importante vía de paso para el comercio del Mercosur y el tránsito turístico, proveniente de Brasil y con dirección a Chile.

cesaria para establecer el tipo de impacto ambiental<sup>351</sup>. La formación del GTAN constituyó la única iniciativa del gobierno de Kirchner en conjunto con su contraparte uruguaya. Luego de su fracaso, el presidente comenzó a tomar decisiones unilaterales, tornando el asunto de las papeleras aun más conflictivo<sup>352</sup>.

La tercera fase, entonces, abrió dos instancias judiciales: Buenos Aires elevó a la CIJ una demanda contra su par ribereño por violación al Estatuto del Río Uruguay, pidiendo la detención de las obras de ENCE y Botnia para evitar la posible contaminación; y Montevideo acusó a su vecino de incumplimiento del Tratado de Asunción, dentro del marco del Mercosur, por la inacción del gobierno argentino ante los cortes del puente San Martín que interrumpieron la libre circulación de bienes, servicios y personas. Mientras Uruguay intentaba regionalizar el conflicto, al incorporar al Mercosur, Argentina mantuvo su postura de que este era bilateral, posición compartida por Brasil, cuyo gobierno se mostró poco dispuesto a discutir temas forestales en la región.

En junio de 2006, la CIJ denegó la solicitud argentina de medidas provisionales contra Uruguay, argumentando la falta de pruebas dirigidas a que la decisión uruguaya generaría riesgos inminentes para el río y las poblaciones aledañas. Y, en septiembre, el fallo del Tribunal Ad Hoc del Mercosur reconoció los perjuicios ocasionados por las manifestaciones de los habitantes de Gualeguaychú al comercio uruguayo y argentino y le atribuyó al gobierno de Kirchner «una actitud permisiva» hacia ellas. Sin embargo, con respecto a la solicitud uruguaya de sancionar la conducta argentina, el Tribunal decretó que quedaba fuera de su competencia determinar acciones futuras de las partes.

351. Jara, J. M., ob. cit., 34-35.

352. Ídem, 35.

Durante el verano austral de 2007, continuaron los cortes en el puente General San Martín con la pasividad del gobierno argentino, por lo cual Uruguay pidió a la CIJ medidas cautelares contra su vecino. La controversia entró en su etapa más conflictiva con la negativa de la CIJ a la solicitud uruguaya, el anuncio del presidente de ENCE de la relocalización de la pastera en la ciudad uruguaya de Colonia y la aprobación por parte del Banco Mundial de un préstamo para la instalación de Botnia. A ello se agregó la intención del gobierno de Uruguay de enviar al Ejército a montar guardia alrededor del terreno en donde se iba a construir la pastera, decisión inédita desde que volvió la democracia a la región (aunque luego se dio marcha atrás)<sup>353</sup>.

En noviembre de 2006, se inauguró, en Montevideo, la XVI Cumbre Iberoamericana, ocasión en la cual se oficializó el rol de mediador en la causa de las papeleras del rey de España, Juan Carlos I. Luego de realizar varias visitas a la zona en cuestión, a ambos lados del río, el entonces embajador español ante la ONU, Antonio Yáñez-Barnuevo (designado por el rey para llevar adelante la mediación) ofició una reunión en Madrid entre representantes argentinos y uruguayos, en abril de 2007. El resultado fue la Declaración de Madrid, la cual fijó los temas a debatir en las conversaciones: localización de la papelera, cortes de ruta, aplicación del Estatuto del Río Uruguay y medidas de protección del medioambiente y desarrollo sustentable en la zona afectada.

Aunque la Declaración de Madrid constituyó un signo de buena voluntad por parte de Argentina y Uruguay, con el tiempo reaparecieron los enfrentamientos diplomáticos y los gestos provocativos. Al mismo tiempo que se llevaba a cabo la XVII Cumbre Iberoamericana (noviem-

353. Hernández Beloqui, J. I., ob. cit., 26-29.

bre de 2007), en Santiago de Chile, Kirchner se reunió con los asambleístas de Gualeguaychú, a quienes les reiteró su adhesión a la causa contra Botnia. Este hecho fue muy mal recibido por su contraparte Vázquez, luego de que este hubiera detenido la habilitación de la papelera por pedido español. El presidente uruguayo ordenó inmediatamente su rehabilitación para el 1 de diciembre, finalizando los oficios del rey Juan Carlos<sup>354</sup>.

Desde el momento en que comenzaron las protestas multitudinarias en el puente San Martín hasta el término de la mediación de la monarquía española, la actuación del gobierno de Néstor Kirchner con respecto al conflicto ambiental con Uruguay se centró en evitar la instalación de las papeleras. De acuerdo a José Manuel Jara, los medios que se emplearon para cumplir ese objetivo fueron, en una primera etapa, pacíficos, ya que se intentó negociar para llegar a un acuerdo, por medio del GTAN. Pero a partir de los pronunciamientos por separado de las delegaciones argentina y uruguayas que conformaron el grupo de trabajo, Kirchner pasó a la confrontación con el gobierno de Tabaré Vázquez a través de declaraciones públicas de carácter nacionalista, el respaldo a las protestas y la demanda a su vecino rioplatense ante la CIJ<sup>355</sup>.

Sin embargo, durante 2008 y 2009, el conflicto entró en una etapa de distensión, con el recambio presidencial en Argentina (Cristina Fernández de Kirchner asumió en 2007), la planta Botnia en funcionamiento y varios estudios independientes que demostraban la ausencia de contaminación en el río. Aunque los cortes en el puente General

354. Ídem, 29-32.

355. Jara, J. M., ob. cit., 47.

San Martín continuaron, se había producido un desgaste tanto dentro de la Asamblea de Gualaguaychú como en la población en general. La llegada de José Mujica a la presidencia de Uruguay trajo mayor flexibilidad al diálogo con Cristina Fernández en torno al futuro de las relaciones, luego de que la CJI dictara su fallo definitivo<sup>356</sup>.

### **Resolución del conflicto: Fallo de la Corte Internacional de Justicia (2010)**

En mayo de 2006, Argentina acudió a la jurisdicción de la CIJ acusando a Uruguay de incurrir en responsabilidad internacional al incumplir las obligaciones del Estatuto de 1975, entre ellas: adoptar todas las medidas necesarias para el óptimo y racional aprovechamiento del río, preservar el medio acuático y prevenir la contaminación, notificar previamente a la CARU y a la otra parte del Estatuto sobre la instalación de las pasteras y seguir los procedimientos de consulta establecidos por el acuerdo. En consecuencia, solicitó que Uruguay cumpliera sus obligaciones internacionales, se abstuviera de repetir sus acciones irresponsables y reparara el perjuicio causado<sup>357</sup>.

Uruguay respondió pidiéndole a la Corte que rechazara los reclamos argentinos, apoyándose en su derecho a continuar operando las papeleras conforme a las disposiciones del Estatuto. Argumentó que, de lo contrario, el daño provocado a su economía sería mucho mayor en comparación con su supuesto incumplimiento del Estatuto. En caso de que el Tribunal concluyera que Uruguay faltó a sus obligaciones procesales con respecto a la CARU, solicitó que dictara una sentencia adecuada<sup>358</sup>.

356. Ídem, 32.

357. López Escarcena, S. (2012). El asunto de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. *Revista Chilena de Derecho* 39, 852.

358. Ídem, 852-853.

En abril de 2010, cuatro años después, la CIJ falló en forma definitiva sobre la cuestión de las pasteras:

*«In its Judgment, which is final, without appeal and binding on the Parties, the Court:*

*III. Finds, by thirteen votes to one, that the Eastern Republic of Uruguay has breached its procedural obligations under articles 7 to 12 of the 1975 Statute of the River Uruguay and that the declaration by the Court of this breach constitutes appropriate satisfaction;*

*IV. Finds, by eleven votes to three, that the Eastern Republic of Uruguay has not breached its substantive obligations under articles 35, 36 and 41 of the 1975 Statute of the River Uruguay;*

*V. Rejects, unanimously, all other submissions by the Parties»<sup>359</sup>.*

En su dictamen, la Corte hizo distinción entre «obligaciones de naturaleza procesal» (contempladas en los artículos 7 a 12 del Estatuto de 1975) y «obligaciones de naturaleza sustantiva o de fondo» (artículos 35, 36 y 41<sup>360</sup>); y afirmó que, aunque exista una «relación funcional» entre ambos tipos de obligaciones, el cumplimiento de una es independiente del cumplimiento de la otra<sup>361</sup>. Así, en primer lugar, el Tribunal de La

359. Corte Internacional de Justicia. *Argentina v Uruguay. Pulp mills on the River Uruguay. Press release*. Recuperado de: <http://www.worldlii.org/cgi-bin/sinodisp/int/cases/ICJ/2010/18.html?query=argentina%20uruguay> (consultado el 17 de diciembre de 2018).

360. Referidos al deber de las partes de evitar alterar o perjudicar el régimen de las aguas del río Uruguay, coordinar entre ellas medidas para mantener el equilibrio ecológico y controlar plagas e informar sobre toda norma a dictar con relación a la contaminación de las aguas y el ecosistema. En Comisión Administradora del Río Uruguay. *Estatuto del Río Uruguay*. Recuperado de: [http://www.caru.org.ar/web/pdfs\\_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf](http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf) (consultado el 10 de diciembre de 2018).

361. Juste Ruiz, J. y Bou Franch, V. (2011). El caso de las plantas de celulosa sobre el río

Haya halló que Uruguay infringió sus obligaciones procesales, es decir, el deber de informar, notificar y negociar junto con Argentina, con el fin de alcanzar el aprovechamiento óptimo y racional del río, contenido en el artículo 1 del Estatuto. Con ello, la sentencia desestimó las alegaciones de Uruguay de que había proporcionado la información necesaria a su vecino por otras vías, en lugar de la CARU, y recalcó el rol de esta en el Estatuto como mecanismo central para cumplir el fin contemplado en el artículo 1<sup>362</sup>. Asimismo, estableció también que «la sola constatación por parte de la Corte de la violación de los artículos 7 a 12 del Estatuto constituye en sí misma una satisfacción apropiada para Argentina», sin que esta pueda pedir indemnizaciones<sup>363</sup>.

En segundo lugar, la Corte declaró la ausencia de vulneración, por parte de Uruguay, de las obligaciones de fondo, entre ellas: contribuir a la utilización óptima y racional del río, preservar el régimen del río y la calidad de sus aguas, coordinar medidas para mantener el equilibrio ecológico, prevenir la contaminación y proteger el medioambiente acuático. El Tribunal argumentó la falta de evidencias que demostraran que Botnia hubiese afectado tanto las aguas del río como el ecosistema y las poblaciones aledañas; por lo cual se excusó de determinar si Uruguay faltó a las obligaciones de fondo<sup>364</sup>.

Por último, la CIJ desestimó las demás demandas argentinas en cuanto a la compensación, por parte de Uruguay, por los perjuicios sufridos en varios sectores económicos (turismo, agricultura), el desmante-

---

Uruguay: Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril de 2010. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)* 21, 17.

362. Ídem, 18.

363. Hernández Berroqui, J. I., ob. cit., 33.

364. Juste Ruiz, J. y Bou Franch, V., ob. cit., 27.

lamiento de Botnia como remedio a las infracciones procesales de Montevideo y la solicitud de garantías para evitar que Uruguay repitiera sus actos en el futuro. El Tribunal de La Haya consideró que el solo hecho de reconocer el incumplimiento de Uruguay de las obligaciones procesales del Estatuto constituye satisfacción suficiente para Argentina, ya que Uruguay sí cumplió con las obligaciones de fondo. Además, el fallo instó a las partes a la cooperación mutua con el fin de lograr el objetivo principal del Estatuto de 1975, el aprovechamiento óptimo y racional del río<sup>365</sup>.

Según Hernández Beloqui, «las lecturas políticas del fallo en ambos márgenes del Plata fueron las de considerar que el mismo les había sido favorable». En Uruguay, se destacó el hecho de que la Corte reconoció el bajo nivel de contaminación de Botnia, por lo cual la sentencia fue un aval a la pastera. Y en Argentina, se resaltó la condena a Uruguay por incumplir con los procedimientos del Estatuto. Ambos vecinos coincidieron en la necesidad de normalizar las relaciones a partir del trabajo conjunto en torno al control ambiental del río. Por ello, los presidentes Fernández de Kirchner y Mujica firmaron un acuerdo en julio de 2010 para formar un Comité Científico en el marco de la CARU, cuya tarea sería la de monitorear el río Uruguay y sus áreas de influencia<sup>366</sup>.

La postura ambigua del gobierno argentino hacia la Asamblea de Gualaguaychú, la determinación de los activistas y el rechazo de estos al fallo de La Haya dificultó el accionar de aquel, que se negaba a terminar con las protestas por la fuerza. El gobierno argentino de-

365. Borrás S., ob. cit., 32.

366. Hernández Berroqui, J.C.I., ob. cit., 34-35.

ció, entonces, denunciar civil y penalmente a aquellas personas que continuaran con las manifestaciones, por lo cual, la Asamblea de Gualaguaychú decidió levantar el corte del puente San Martín para que ambas delegaciones pudieran trabajar en el acuerdo<sup>367</sup>.

A diferencia del periodo anterior, el gobierno de Cristina Fernández asumió un cambio de estrategia con respecto a la relación con el gobierno uruguayo, por un lado, y los asambleístas de Gualaguaychú, por otro, al obligar a estos a finalizar las interrupciones del puente y al cooperar con el presidente Mujica en la normalización de las relaciones entre ambas naciones y en el monitoreo conjunto del río Uruguay por medio de la CARU. A ello se añadió la pérdida de legitimidad de los manifestantes, al desgaste de sus reclamos y la necesidad de reanudar el comercio y el turismo entre los vecinos<sup>368</sup>. Luego de la publicación del fallo definitivo de La Haya, ambos gobiernos se enfocaron en reencauzar las relaciones bilaterales y normalizar el tránsito de personas y el movimiento del comercio dentro del bloque del Mercosur.

La estrategia del gobierno hacia la controversia del río Uruguay, entonces, mutó tanto en su objetivo principal como en los medios para conseguirlo. Si Néstor Kirchner se enfocó en evitar a toda costa que se instalaran las pasteras, su esposa dio mayor preponderancia al vínculo con Uruguay y a las necesidades, políticas y económicas, de trabajar en conjunto con el vecino para reparar las antiguas ofensas. En este contexto, el fallo de La Haya sirvió como punto de partida para comenzar de nuevo entre ambas orillas del río.

367. Ídem, 35.

368. Jara, J. M., ob. cit., 51-55.

Por otro lado, los medios que sirvieron al objetivo principal (en cada mandato) se ajustaron al ritmo de escalada de tensiones. En las primeras etapas, del 2005 al 2007, la fuerte participación de las poblaciones de Gualeguaychú y Fray Bentos incidió en gran medida en la forma en que tanto Kirchner como Tabaré Vázquez transformaron el conflicto en una cuestión de defensa nacional. En un primer momento, se intentó negociar para llegar a un acuerdo; sin embargo, en consonancia con la creciente visibilidad y presión de los reclamos populares (a través de los cortes del puente San Martín), ambos mandatarios, mediante declaraciones y gestos provocativos, alinearon los respectivos sectores internos detrás de posiciones rígidas. De esta manera, cambió también el receptor de la estrategia argentina: de las papeleras Botnia y ENCE al gobierno uruguayo.

Cuando se produjo el recambio presidencial en ambos países, el gobierno de Cristina Fernández ajustó su estrategia al nuevo contexto (fallo «favorable» de la CIJ, desgaste de las protestas de los grupos ambientalistas, necesidad de restablecer el movimiento turístico y comercial con Uruguay). Así, se trabajó conjuntamente en el monitoreo del río Uruguay, por medio de la CARU, y en normalizar las relaciones.

Otro aspecto a destacar es la actuación del Mercosur en su función de resolver controversias y la importancia de la normativa en materia ambientalista acordada entre sus miembros. Aunque el conflicto principal (la instalación de las pasteras) constituyó un asunto entre Uruguay y Argentina, indirectamente afectó la libre circulación de bienes y personas dentro del bloque, motivo por el cual Montevideo acudió al Tribunal Permanente de Revisión. Sin embargo, Argentina insistió en el carácter bilateral de la problemática y Brasil se desligó del debate, en detrimento de la influencia del bloque para abrir una vía de solución al conflicto. Asimismo, el Acuerdo Marco sobre

Medioambiente de 2004 quedó en meras declaraciones por la poca voluntad, por parte de los miembros, de llevarlo a la práctica.

El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay dejó al descubierto la ausencia de consenso y cooperación de los países del Mercosur en torno a la protección y preservación del medioambiente. Aún con el Acuerdo Marco sobre Medioambiente del Mercosur (2004) y el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (2010), que establecen pautas generales referidas a estos temas, el bajo perfil del organismo y la desvinculación de Brasil durante el desarrollo de la controversia puso en la mesa la competencia de los vecinos por la radicación de empresas extranjeras, como Botnia y ENCE, «lo que genera que cada país establezca sus propias políticas de incentivo y donde la protección ambiental queda supeditada a las exigencias del país en cuestión, aunque una eventual contaminación afectaría a todos»<sup>369</sup>.

369. Ídem, 55.

## CONCLUSIONES

La Cuenca del Plata constituye el principal espacio de interacción y comunicación entre los países que la comparten: Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Como tal, atravesó distintas etapas, cada una con características propias, influenciadas por el contexto regional y mundial, los cuales determinaron los diferentes patrones de relaciones entre los Estados mencionados.

En el desarrollo de este trabajo se buscó comprobar el modo en que la política exterior argentina en la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní fluctuó de acuerdo a la élite gubernamental, y cómo esta actuó de acuerdo a principios y objetivos propios, en consonancia con el contexto internacional, desde 1961 a 2010. Para ello, se dividió el periodo de estudio en dos etapas: la primera, de 1961 a 1979, se caracterizó principalmente por la sucesión de gobiernos civiles y militares, dentro de los años más complejos de la Guerra Fría; la segunda, de 1979 a 2010, mostró la consolidación del régimen democrático en la región, inserta en un escenario global hegemonizado por Estados Unidos, tanto política como económicamente. En ambas etapas, los objetivos del gobierno argentino y su comportamiento como un actor de peso en Sudamérica difirieron bastante.

Ya desde fines del siglo XIX y principios del XX, se fue conformando poco a poco la dinámica que marcó los vínculos dentro de la Cuenca, especialmente en el transcurso de las décadas de 1960 y 1970. Por un lado, un polo hegemónico cuyos integrantes, Argentina y Brasil, se encontraron envueltos en una feroz competencia por la hegemonía del subcontinente y, por otro, los Estados Frontera, Uruguay, Paraguay y Bolivia, los cuales intentaron sacar el mayor provecho de la rivalidad de sus vecinos.

La competencia brasilero-argentina determinó en gran medida la dinámica de las relaciones entre los países ribereños, cuyo principal punto de confrontación fue el aprovechamiento de los ríos de curso internacional. Al existir una ventaja geográfica a favor de Brasil (control de las nacientes de los ríos frente al control argentino de las desembocaduras), la capacidad de cada uno para influir en los Estados Frontera, como medio para alcanzar el liderazgo de la región, ocupó un lugar de preponderancia en la política exterior de ambos vecinos, alentando varias hipótesis de conflicto durante los años más álgidos del conflicto Este-Oeste.

En Argentina, la alternancia entre gobiernos civiles y militares influyó de manera directa en la política exterior en general y en la actuación dentro de la Cuenca del Plata en particular. La rivalidad con Brasil, materializada en los emprendimientos hidroeléctricos sobre los ríos de la Cuenca y en la competencia armamentística nuclear, fue abordada por la élite gubernamental de acuerdo a sus propios principios y pensamiento, aunque el interés siguió siendo el mismo: el liderazgo frente al rival o, en su defecto, el equilibrio de poder en el Cono Sur.

La política hacia los Estados Frontera constituyó una de las aristas principales del comportamiento del gobierno argentino para consolidar su propia esfera de influencia. Las estrategias incluyeron desde la construcción de caminos y vías férreas hasta acuerdos de comercio con los países vecinos, pasando por los emprendimientos hidroeléctricos conjuntos (como Yacyretá y Salto Grande). En paralelo, y en sintonía con la etapa más conflictiva de la Guerra Fría, los militares llevaron adelante su propia política exterior (ya sea ocupando el poder de facto o condicionando al gobierno civil) a partir de lecturas del contexto regional marcadas por las hipótesis de conflicto y la rivalidad latente con Brasilia.

En este marco, las luchas internas entre los sectores liberales y nacionalistas incluyeron a civiles y militares a la hora de diseñar una estrategia para contener el avance brasilero y mantener el equilibrio regional. Esto moldeó una política exterior ambivalente entre las vías de cooperación con los vecinos que promovieron los gobiernos electos y las hipótesis de conflicto que sostuvieron las Fuerzas Armadas (con una gran influencia de la geopolítica). Dentro de estas últimas, las pugnas fueron más evidentes en el desenvolvimiento de dos (o tres) diplomacias paralelas y sin comunicación entre sí durante las dictaduras. A la larga, la posición argentina en la Cuenca careció de unidad al avanzar y retroceder repetidamente frente al acelerado y unificado expansionismo brasilero.

Lo explicado hasta aquí se puede observar en los dos grandes asuntos que se desarrollan en el segundo capítulo. En primer lugar, la firma del Tratado de la Cuenca del Plata (1969), la estrategia más relevante que subsistió a los cambios de gobierno de esta etapa. A pesar de ser concebido por Illia como un instrumento de cooperación e integración del espacio geográfico de la Cuenca, y así mantener el equilibrio regional, la abrupta llegada de la Revolución Argentina al poder ajustó estas iniciativas a la propia concepción hostil y confrontativa de los militares hacia la relación con su principal vecino. Por lo tanto, el Tratado nació en el periodo de mayor hostilidad que atravesaron las relaciones argentino-brasileras, lo cual le confirió poca legitimidad e iniciativa a la hora de resolver las controversias entre ambos países.

En segundo lugar, el enfrentamiento diplomático por las represas Corpus e Itaipú ilustra, igualmente, los ajustes que el gobierno argentino le imprimió a su actuación en la Cuenca. La concentración del gobierno de la Revolución Argentina en detener las obras en el salto de *Sete Quedas*, esgrimiendo principios del derecho internacional

en ámbitos multilaterales, permitió aun más el avance brasilero, ya que el gobierno de Onganía restó esfuerzos al afianzamiento de las relaciones con Paraguay en favor del acercamiento de Stroessner a la dictadura brasilera. Luego del giro que imprimió la política exterior peronista con el reimpulso de las negociaciones con Paraguay y Uruguay en torno a Yacyretá y Salto Grande, el gobierno de Videla, debido a necesidades económicas y geopolíticas, dirigió sus esfuerzos a alcanzar un acuerdo con respecto a Itaipú y Corpus. A diferencia del Tratado de Brasilia, el Acuerdo Corpus-Itaipú se firmó en un contexto externo más distendido que aquel, en donde las urgencias económicas de ambos gobiernos militares y la política aperturista de Figueiredo encaminaron la relación Brasil-Argentina a una nueva etapa.

Desde la década de 1980, comenzó otro periodo en la Cuenca del Plata. Con el regreso definitivo de la democracia a la región y luego con el fin del conflicto Este-Oeste, las interacciones dentro de la Cuenca se modificaron y, por lo tanto, la política exterior argentina sufrió una serie de cambios y ajustes, esta vez, mucho más notables. El Palacio San Martín abordó la relación con Brasil y la posterior conformación del Mercosur como ejes de cooperación política y económica, así como puntos de partida para la inserción en un mundo globalizado y hegemonizado por Estados Unidos en reemplazo de la antigua concepción hostil que tuvieron los militares hacia el vecino país. Asimismo, la salida de estos últimos del poder dio lugar a una renovada consideración en cuanto a la necesidad de preservar y consolidar la democracia como régimen político. En paralelo, el mismo proceso de formación del Mercosur, iniciado gradualmente en las presidencias de Alfonsín y Sarney, se amoldó a las concepciones neoliberales de Menem y Collor de Mello, apenas iniciado 1990.

Más allá de estos grandes cambios, durante el periodo 1979-2010, resaltan mayores continuidades en la política exterior argentina, producto

de la instalación definitiva de la democracia como forma de gobierno. Aunque en los años '90 existieron divergencias en las políticas exteriores entre Brasil y Argentina, hubo también voluntad por parte de ambos gobiernos para resolverlas, demostrando con ello el privilegio que estos le otorgaban al vínculo político y económico. Las acciones cooperativas con el vecino en diversos campos (comercial, nuclear, tecnológico, entre otros) se observan durante todo el segundo periodo delimitado en este trabajo, marcando una continuidad notable en la política exterior argentina. A diferencia de la etapa anterior, las hipótesis de conflicto disminuyeron en gran medida su alcance, así como también la influencia de las Fuerzas Armadas en la elaboración de la política exterior y, por lo tanto, en la manera de resolver las controversias entre ambos países.

El siglo **xxi** comenzó junto con una renovada conciencia, a nivel mundial, en torno a la preservación de los recursos naturales y la disminución de los niveles de contaminación ambiental, con la ONU como principal impulsora del debate. En consonancia con este nuevo paradigma global, y mientras las crisis económicas de varios países sudamericanos replantearon el funcionamiento del Mercosur, adquirió importancia el Sistema Acuífero Guaraní como reserva fundamental y proveedor de agua dulce a los integrantes de la Cuenca del Plata. Los sucesivos gobiernos democráticos reconfiguraron la dinámica de las relaciones intrarregionales en torno a la cooperación conjunta en el tratamiento de las aguas compartidas y la construcción de un marco jurídico apropiado. Estos dos últimos temas también fueron abordados de acuerdo al paradigma internacional del momento: durante la década de 1990, el neoliberalismo fomentó una mirada sobre el recurso hídrico como si fuera un bien comerciable, es decir, una mirada ajena a los países de la región. Con la llegada de los nuevos gobiernos progresistas de principios del siglo **xxi**, se adoptó un enfoque propio

dentro del marco de los organismos regionales locales, tales como el Mercosur y el Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata.

Luego de la crisis económica de 2001, se observa otra continuidad en la política exterior argentina, ya que el gobierno, a cargo del partido justicialista por casi diez años, trabajó en forma conjunta con sus pares para crear un marco regulatorio del ecosistema, cuyas aguas subterráneas cumplen una función de gran importancia en el abastecimiento y desarrollo de la región. Siguiendo esta línea, se firmaron el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, en 2004, y el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, en 2010.

El caso particular que sucedió apenas iniciado el nuevo milenio, fue el conflicto de las papeleras Botnia y ENCE, entre Argentina y Uruguay. La larga duración de la discordia dejó al descubierto la débil cooperación en los hechos entre los países sudamericanos, a pesar de los convenios firmados, en torno a la preservación de los recursos naturales. Asimismo, predominaron los intereses individuales de cada uno por sobre el uso equitativo y la preservación de las aguas compartidas. La competencia entre ellos por obtener inversiones y beneficios de las empresas extranjeras, con intenciones de explotarlos, prevaleció por sobre los principios acordados en el marco regional en el Tratado de la Cuenca del Plata, en el Acuerdo Marco sobre Medio ambiente del Mercosur y en el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní.

El gobierno argentino ajustó constantemente su estrategia para impedir la instalación de las pasteras en el río Uruguay según el contexto regional. De los intentos de negociación con el gobierno de Tabaré Vázquez se pasó a la confrontación directa, al mismo tiempo que se agravaron las protestas y los cortes del puente San Martín. Las idas y vueltas entre

ambos países para encontrar una solución a la controversia, más la insistencia de Argentina en tratarla en el ámbito bilateral (en lugar de impulsar a organismos como la CARU o el Mercosur en el rol de mediador) terminaron por extender su duración hasta el recambio presidencial a ambas orillas del río, socavando la legitimidad de los reclamos fronteras adentro. Con el fallo de La Haya (2010), un contexto más optimista y distendido propició un nuevo entendimiento entre Buenos Aires y Montevideo y se dejó atrás el conflicto ambiental. A partir de todos estos instrumentos podemos comprobar la hipótesis que dio origen a esta investigación: la política exterior argentina sobre la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní, entre 1961 y 2010, fluctuó de acuerdo a los gobiernos, que actuaron según características y objetivos propios, en consonancia con el contexto internacional del momento.

Con la controversia de las papeleras definitivamente resuelto, los cuatro titulares del SAG firmaron el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní en 2010, demostrando con ello un gran interés por la gestión del ecosistema. Sin embargo, al día de hoy, solo falta que Paraguay deposite su ratificación, por lo que aún el Acuerdo sigue sin entrar en vigencia. Esta situación condiciona en gran medida la gestión conjunta de las aguas subterráneas, la búsqueda de fondos para nuevos proyectos y la implementación de medidas para preservar los recursos naturales sin restringir la soberanía de cada país involucrado. Como resultado, el SAG ha quedado en un lugar relegado en la agenda regional.

A pesar de que el impulso dado al Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní desaceleró el trabajo conjunto de los titulares en el área ambiental durante la última década, el desarrollo de las relaciones intrarregionales continúa su dinamismo en otras esferas, a la vez que es influenciado por el panorama global de manera directa. Nuestra investigación solo abarca hasta el año 2010; sin embargo, el contexto internacional al

día de hoy es muy diferente al de hace casi diez años atrás. La disputa diplomática entre China y Estados Unidos tiene como uno de sus principales escenarios a América Latina, en donde la primera ha avanzado pacientemente en tejer acuerdos con los gobiernos regionales en distintas áreas de cooperación (militar, comercial, infraestructura, tecnología, etc.). Resta analizar en futuras investigaciones cómo la presencia china (y la estadounidense también) puede llegar a influir en el manejo colectivo del SAG, teniendo en cuenta, en tiempos de escasez mundial, la importancia estratégica de las aguas subterráneas de nuestro Acuífero.

Hoy en día, la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní sigue ocupando un lugar de relevancia en la política exterior argentina. Al ser un espacio de integración y unión con las naciones limítrofes, constituye uno de los principales escenarios de actuación del país a nivel sudamericano. Con el sistema internacional en constante cambio, las relaciones de Argentina con sus vecinos de la región prevalecen en importancia política y económica, superando los cambios en el sistema internacional y los consecuentes ajustes que cada gobierno, de acuerdo a su manera de abordar la política exterior, les pueda imprimir.

## FUENTES Y FUENTES

### *Bibliografía principal*

- Albergaria de Queiroz F. (2011). Hidropolítica y seguridad: las cuencas del Plata y amazónicas en perspectiva comparada (tesis de doctorado). Universidad de Brasilia, Brasilia.
- Álvarez, M. (2011). Los 20 años del Mercosur: una integración a dos velocidades. *CEPAL: Serie Comercio Internacional* 108.
- Amicci, D. (2012). La trayectoria hacia la Cumbre de Uruguayana: máxima expresión de la aproximación entre Argentina y Brasil durante el desarrollismo. *Confines* 8-15, 133-156.
- Aranda, R. A. (2004). La política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *Relaciones Internacionales* 27, 39-58.
- Bernal Meza, R. (2007). Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y política exterior. *Carta Internacional* 2, 12-24.
- Bernal Meza, R. (2002). A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional* 45, 36-71.
- Bernal Meza, R. (2002). Política exterior argentina: de Menem a De la Rúa ¿Hay una nueva política? *Sao Paulo en perspectiva* 16, 74-93.
- Bizzozero Revelez, L. (2012). El Mercosur y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI: ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico? *Sí Somos Americanos* 12, 215-237.

- Bologna, B. (1991). Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 2.
- Borrás, S. (2010). El desenlace del conflicto de la celulosa: Argentina vs. Uruguay. *Revista Catalana de Dret Ambiental* 1, 1-45.
- Boscovich N. (1979). *Geoestrategia de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Caetano, G. (2009). Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del Tratado de la Cuenca del Plata (1969-2009). Parte I. *Estudios* 37, 81-109.
- Caetano, G. (2010). Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del Tratado de la Cuenca del Plata (1969-2009). Parte II. *Estudios* 38, 75-102.
- Candeas, A. (2017). *A integração Brasil-Argentina: História de uma ideia na "visão do outro"*. Brasília: Fundación Alexandre de Guzmán.
- Concina Haín, E. (2017). Acuerdo sin compromiso. El caso del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. *Integración y cooperación internacional* 25, 5-14.
- Cosso, M. (2012). "El Acuífero Guaraní como recurso vital y estratégico, en el marco de la defensa nacional". Ponencia, 1<sup>a</sup> *Encuentro de investigadores en formación de recursos hídricos*. Instituto Nacional del Agua del Gobierno de Argentina.
- Cresto, J. J. (2001). *Presidente Frondizi. La política internacional a través de sus viajes al exterior*. Buenos Aires: Edivérn SRL

- Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *Colombia Internacional* 56-57, 12-27.
- Doratioto, F. (2014). *O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)*. Brasilia: Fundación Alexandre de Guzmán.
- Escudé, C. y Cisneros, A. (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Recuperado de: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm> (consultado el 29 de marzo de 2018).
- Fraga, J. A. (1983). *La Argentina y el Atlántico Sur: conflictos y objetivos*. Buenos Aires: Pleamar.
- Gómez Saraiva, M. (2007). Brasil y Argentina: Política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy* 45, 127-140.
- Gomes Saraiva, M. y Tedesco, L. (2001). Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional* 2, 126-150.
- González del Solar, N. (2013). Las aguas subterráneas en la dimensión internacional. Notas jurídicas sobre el Acuífero Guaraní. *Derecho y Ciencias Sociales* 9, 42-52.
- Graf Rey, M. S. (2007). El Sistema Acuífero Guaraní dentro del contexto mundial de escasez de agua. La región sudamericana en relación a esta cuestión. (Tesis de licenciatura) Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Graf Rey, M. S. (2007). El Acuífero Guaraní: un gran reservorio en la mirada mundial. Ponencia, *III Encuentro del Centro de Reflexión en*

*Política Internacional (CERPI)- I Jornadas del CENSUD. "Desafíos y alternativas de nuestra política exterior". (La Plata, 2007).*

Greño Velazco, J. E. (1974). Argentina-Uruguay: punto final a una larga controversia. *Revista de Política Internacional* 132, 43-72.

Guglielmelli, J. E. (1979). *Geopolítica del Cono Sur*. Buenos Aires: El Cid.

Hernández Beloqui, J. I. (2013) El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay: ¿Resolución o transformación?, *ICIP Working Papers* 3, 1-63.

Jaguaribe, H. (1987). La integración Argentina-Brasil, *Integración latinoamericana s.n.*

Jara, J. M. (2016). Cambios en las Estrategia de Política Exterior de Argentina respecto al Conflicto de las Papeleras (periodo 2007-2011). (Tesis de licenciatura) Universidad Siglo 21, Buenos Aires.

Juste Ruiz, J. y Bou Franch, V. (2011). El caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay: Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril de 2010. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)* 21, 1-31.

Justo, L. (1983). *Argentina y Brasil en la integración continental*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Lanús, A. (1984). *De Chapultepec al Beagle*. Buenos Aires: Emecé.

López Escarcena, S. (2012). El asunto de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. *Revista Chilena de Derecho* 39, 849-860.

- Madrid, E. (2002). Argentina-Brasil: Economía, política y comercio (1955-1967). Portal de Promoción y Difusión Pública del Conocimiento Académico y Científico. Universidad Nacional de Mar del Plata. Recuperado de: <http://nulan.mdp.edu.ar/2332/> (consultado el 10/04/2018)
- Madrid, E. (2010). Argentina y Brasil: economía y política exterior bajo regímenes dictatoriales, 1976-1983. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad* 37-38, 103-136.
- Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales* 15, 113-138.
- Marques F., Cruz L. R. y Creuz M. (2010). O peso da redemocratização no processo de integração entre Brasil e Argentina. *Cadernos PROLAM/USP* 9, 20-48.
- Mello Sant'anna, F. y Villar P. (2015). Gobernanza de las aguas transfronterizas: fragilidades institucionales en América del Sur. *América Latina Hoy* 69, 53-74.
- Mendilaharsu, L. (2014). Novedades jurídicas para la gestión, conservación y utilización del agua. Acuífero Guaraní (213-221). En Pastorino, L. (comp.) *De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Miranda, R. (2004). Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner. *Anuario 2004 IRI*. Recuperado de: [http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/anuario/CD%20Anuario%202004/Cerpi/03-Anuario%20Roberto%20Miranda.pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202004/Cerpi/03-Anuario%20Roberto%20Miranda.pdf) (consultado el 22 de noviembre de 2018).

- Miranda, R. (2012). Des-incursión argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. *Enfoques* 17, 85-103.
- Moneta, C. J. (1983). *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Moneta, C. (1988). *La política exterior del peronismo: 1973-1976*. En Perina R. y Russell R., (Comp.) *Argentina en el mundo (1973-1987)*. Buenos Aires: GEL.
- Moniz Bandeira, L. A. (1992). Argentina y Brasil: regímenes políticos y política exterior, 1930-1992. *Ciclos* 3, 161-172.
- Nehring Belo, C. (2011). Itaipú: Marcos da construação da usina nas páginas do jornal Clarín (1973-1979). (Tesis de maestría) Universidad Federal de Grande Dorados, Mato Grosso do Sul, Brasil.
- Romano, S. M. (2008). Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960 en el marco de las relaciones con Estados Unidos. *Confines* 4-8, 31-46.
- Russell R. y Hirst M. (1987). Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil. *Estudios Internacionales* 20, 442-490.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2011). *Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas* (281-310). En Sorj B. y Fausto S. (Comp.) *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos S.R.L.
- Sánchez-Gijón, A. (1990). *La integración en la cuenca del Plata*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana.

- Sanguenetti, J. (1972). Geopolítica de la cuenca del Plata. *Estrategia* 19.
- Santomaro Moscoso, M. N. (2016). Intereses geopolíticos de los actores externos en el Acuífero Guaraní y la respuesta de los países del Mercosur. (Tesis de maestría) Universidad de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador.
- Simonoff, A. (2006). Los dilemas de la autonomía: la política exterior de Arturo Illia (1963-1966). (Tesis Doctoral) Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Simonoff, A. (2008). La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la Tercera Posición. *Intellector* 9, 1-20.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *Confines* 5, 71-86.
- Simonoff, A. (2012). *Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001*. En Morasso, C. y Pereyra Doval G. (Comp.) *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional del Rosario, Santa Fe, Argentina.
- Sindico, F., Hirata, R. y Manganelli, A. (2018). The Guaraní Aquifer System: from a Beacon of hope to a question mark in the governance of trans-boundary aquifers. *Journal of Hydrology Regional Studies* (20), 49-59.
- Torres, M. A. (2013). Argentina y su inserción internacional en un periodo de recuperación. Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner. *Ciencia Política* 8, 107-135.

Vázquez Ocampo, J. M. (1989). *Política Exterior Argentina (1973-1983). De los intentos autonómicos a la dependencia*. Buenos Aires: CEAL.

Wettstein, G. y Campal, E. (1975). Agricultura y geopolítica en la cuenca del Plata, *Crisis* 27.

Zeballos, C. (1979). El sistema de la Cuenca del Plata: aspectos institucionales. *Integración Latinoamericana* (s.n), 70-87.

Zugaib, E. (2007). *A Hidrovía Paraguai-Parana*. Brasilia: Fundación Alexandre de Gusmao.

### *Bibliografía secundaria*

Bono, L. (2004). Cuencas Hídricas compartidas. Regulación internacional y gestión integral. *Relaciones Internacionales* 27, 83-90.

Briceño Ruiz, J. (2010). Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo? (435-463) En Bologna, B. (comp.) *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*. Rosario: UNR Editora.

Escudé, C. (1992). *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 31-71.

Deciancio, M. (2017). La construcción del campo de las relaciones internacionales argentinas: contribuciones desde la geopolítica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 12, 179-205.

Laguado, A. (2006). Onganía y el nacionalismo militar en Argentina. *Universitas humanística* 62, 239-259.

Simonoff, A. (2007). Perspectivas sobre los setenta: una aproximación a las lecturas sobre la política exterior del peronismo. *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 7, 1-29.

Torres del Sel, M. M. (2013). Las políticas regionales de México, Brasil y Venezuela con respecto a la integración de América Latina. *Invenio* 16, 29-46.

Zapata, V. y Zurita, M. D. (2005). Las vacilaciones de la Revolución Argentina en su Política Exterior: ¿Alineamiento norteamericano o nacionalismo heterodoxo? *Estudios* 29, 145-161.

### *Fuentes*

Comisión Administradora del Río Uruguay. *Tratado del Río Uruguay*. Recuperado de: [http://www.caru.org.ar/web/pdfs\\_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf](http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf) (consultado el 5 de diciembre de 2018).

Comisión Administradora del Río Uruguay. *Estatuto del Río Uruguay*. Recuperado de: [http://www.caru.org.ar/web/pdfs\\_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf](http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf) (consultado el 5 de diciembre de 2018).

Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata. *Tratado de la Cuenca del Plata*. Recuperado de: <http://cicplata.org/es/documentos/> (consultado el 14 de junio de 2018).

Corte Internacional de Justicia. *Argentina v Uruguay. Pulp mills on the River Uruguay. Press release*. Recuperado de: <http://www.worldlii.org/cgi-bin/sinodisp/int/cases/ICJ/2010/18.html?query=argentina%20uruguay> (consultado el 17 de diciembre de 2018).

Mercado Común del Sur. *Tratado de Asunción*. Recuperado de: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf) (consultado el 5 de octubre de 2018).

Mercosur. Tribunal Permanente de Revisión. *Evolución del sistema de solución de controversias*. Recuperado de: [http://www.tprmercosur.org/es/hist\\_controv.htm](http://www.tprmercosur.org/es/hist_controv.htm) (consultado el 15 de octubre de 2018).

Mercado Común del Sur. *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur*. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91816/norma.htm> (consultado el 19 de noviembre de 2018).

Sistema Acuífero Guaraní. *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*. Recuperado de: [https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regional-docs/Guarani\\_Aquifer\\_Agreement-Spanish.pdf](https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regional-docs/Guarani_Aquifer_Agreement-Spanish.pdf) (consultado el 20 de noviembre de 2018).

José Ignacio Teruel Galletti

**REFORMISMO SAUDÍ:**

**¿NUEVAS BASES ESTRUCTURALES?**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>277</b>
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO</b>	<b>281</b>
Fuentes y clasificaciones del reformismo islámico	281
La nahda en la cultura, política y filosofía árabe	287
<b>CAPÍTULO II: ARABIA SAUDITA ¿CAMINO A LA NAHDA?</b>	<b>290</b>
<b>CAPÍTULO III: LA HISTORIA REFORMISTA DEL REINO</b>	<b>297</b>
Breve repaso histórico de la conformación estatal de Arabia Saudita	297
<b>CAPÍTULO IV: VISIÓN 2030: EL NUEVO MOTOR DE TRANSFORMACIONES</b>	<b>320</b>
Propósitos, propuestas y estructura de Visión 2030	320
Los programas, el camino para alcanzar la Visión 2030	327
De la teoría a la práctica	330
<b>CAPÍTULO V: EL GIRO ESTRUCTURAL Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES EXTERIORES</b>	<b>334</b>
Arabia Saudita vs. Irán: la lucha por la hegemonía regional	336
Riad y el terrorismo	339
La «mano dura» del plan en ejecución	342
Yemen y la «Guerra Fría islámica» entre Arabia Saudita e Irán	346
Relaciones con Estados Unidos: una distanciación aprovechada por China	349
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>352</b>
<b>FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>356</b>

## RESUMEN

Desde el comienzo del siglo **XXI**, Arabia Saudita ha acrecentado progresivamente sus políticas modernizadoras hasta que, con la llegada del Príncipe Heredero Mohamed bin Salman y el anuncio de su plan reformista llamado Vision 2030, se comenzó a hablar de un cambio de línea reformista y un abandono del wahabismo, corriente bajo la cual se estructuró el Reino y a la cual legitimizaba.

Visión 2030 es un proyecto que refleja las expectativas y metas de los gobernantes saudíes para dentro de una década. A su vez, marca el rumbo de las acciones que tomará la monarquía y el impacto que se busca conseguir con cada una. También, los dirigentes publican constantemente los avances conseguidos, nuevos desafíos y modificación de las metas, si así se necesitara, por lo que este plan se mantiene en constante cambio, pero siempre con el mismo objetivo: diversificar la economía y que este desarrollo se refleje en la sociedad.

Además de influir en la política puertas adentro del Estado, esta visión implica una revisión del papel saudí en la región y en el sistema internacional, reorientando su política exterior y tomando una nueva postura en cuanto a diversos temas como el terrorismo internacional, participación en organizaciones internacionales y la dinámica de las relaciones bilaterales. Es por ello que el futuro de Arabia Saudita se estructura en base a la visión de Mohamed bin Salman quien, sin ser aún el soberano, es la pieza central del reino saudí y está dispuesto a enfrentarse a quien se le oponga para aplicar sus ideas.

**Palabras clave:** Arabia Saudita, Visión 2030, wahabismo, reformismo, nahda, modernización.

## **ABSTRACT**

Since the beginning of the 20th century, Saudi Arabia has increased progressively its modernizing policies. When Mohammed bin Salman was elected as the Crown Prince, he announced his reformist plan called «Vision 2030». Later academic specialists started talking about the application of a new reformist line in the country and the abandonment of wahabism, a movement which was used to build up the kingdom and the Crown's legitimacy.

Vision 2030 is a project that reflects the expectations and goals of Saudi leaders in 10 years. Furthermore, it defines the policies the Crown will implement and the impact they expect to achieve. In addition, Arabian rulers always publish their advances, challenges and goal transformations, so the plan can be constantly modified but always keeping its objective: to diversify Saudi economy and to reflect the results through society's development.

Besides influencing in the State internal policies, this vision implies a revision of Saudi role in the region and in the international system, reorienting its foreign policy and taking a new position about some topics as international terrorism, their participation in organizations and the dynamic in the bilateral relations. That is why the future of Saudi Arabia is based on Mohammed bin Salman's vision who, even without having the sovereign power, is the central piece of the Kingdom and will fight against whoever opposes him and his ideas.

**Keywords:** Saudi Arabian, Vision 2030, wahabism, reformism, nahda, modernization.

## INTRODUCCIÓN

Arabia Saudita ha sido un enigma para muchos académicos de las relaciones internacionales. El autoritarismo de la corona es la razón de la complejidad de obtener información sobre el Reino, especialmente si lo que buscamos es una mirada crítica y realista de lo que sucede puertas adentro.

A pesar de este desafío informacional, las últimas declaraciones de la monarquía indican que Riad está buscando un cambio de rumbo por medio de reformas sociales, políticas y económicas y, si bien algunas de ellas se realizaron a principios del siglo corriente, no se habló específicamente de un «reformismo» hasta el segundo quinquenio del siglo XXI, cuando el Príncipe Heredero Mohammed bin Salman lanzó el Plan Visión 2030, un ambicioso proyecto modernizador para Arabia Saudita.

El presente trabajo busca enfocarse en el reformismo saudí, tomando como base el proyecto gubernamental anteriormente nombrado, que abarca el lapso temporal desde su anuncio, el 25 de abril de 2016, hasta el fin del año 2018.

Las preguntas que guían el análisis son, en primer lugar, en qué consiste el Plan Visión 2030, a qué tipo de reformismo islámico pertenece y por qué el gobierno saudí realizó este cambio en su línea reformista. Ellas fueron formuladas con el objetivo de analizar el Plan Visión 2030 propuesto por Riad y el cambio de reformismo islámico al que este da comienzo, desarrollando también las razones por las que se produjo esta modificación. Específicamente se busca estudiar las clasificaciones del reformismo islámico, desarrollar los antecedentes reformistas dados en el tercer estado saudí y analizar las bases del Plan Visión 2030 del Príncipe Heredero.

La hipótesis del presente trabajo es que con el Plan Visión 2030, lanzado en 2016 por el Príncipe Heredero Mohammed bin Salman, el gobierno saudí realizó un cambio de una línea reformista wahabista hacia una línea moderna, laica, que preserva las costumbres árabes y que sienta los fundamentos económicos traducidos en reformas sociales ante el agotamiento del fundamento wahabista como fuente legitimadora del poder.

La investigación es básica y será abordada desde el enfoque cualitativo. Respecto del método, se utilizará el hipotético-deductivo, buscando combinar la reflexión racional con la observación de la realidad para poder comprobar la hipótesis propuesta. En cuanto a las técnicas, se realizará la investigación a partir del análisis documental por medio de libros impresos, publicaciones en revistas tanto electrónicas como impresas, notas periodísticas y materiales audiovisuales.

Este trabajo tiene como fin analizar la nueva línea reformista tomada por el gobierno saudí, abordada desde el anuncio del Plan Visión 2030, por el Mohammed Bin Salman, en 2016, por lo que también deberemos tener en cuenta los antecedentes reformistas dados en el Reino desde su creación y las bases sobre las cuales este se funda. El proyecto no solo será analizado desde la teoría pura, sino también desde la práctica, tanto a nivel nacional como en el marco de la nueva política exterior entablada por la Corona.

Para ello, en el primer capítulo se abordará el modelo esquemático del reformismo islámico propuesto por Emilio González Ferrín, cuyas cuatro rutas se trazan en torno a una «rosa de los vientos» que depende de dos ejes: modernidad o tradición y religión o cultura. A continuación, se explicarán las seis corrientes reformistas islámicas modernas propuestas por González; más que una mera representación general,

son modelos con características específicas, objetivos definidos y que están basados en sociedades determinadas. El primer modelo esquemático permitirá observar el cambio de la política saudí en cuanto a los mencionados dos ejes. Por otro lado, la segunda clasificación es útil para hacer un análisis más profundo mediante el cual se determine qué reformismo representaba a la política saudí en el pasado y cuál lo hace desde su cambio de dirección.

Para finalizar el primer capítulo, se desarrollará el concepto de «nahda» o «resurgimiento árabe», se lo clasificará basado en la propuesta de Juan Macías Amoretti y se proseguirá a encasillar el reformismo saudí en torno a una de estas clasificaciones.

Seguidamente, en el capítulo dos, se darán las razones por las que se cree que la nueva política de Arabia Saudita sigue el camino de la nahda y abandona el wahabismo que la caracterizaba históricamente. Para esto será necesario citar algunos de los pilares del Plan Visión 2030 y hacer un análisis discursivo de fragmentos de conferencias del Príncipe Heredero Mohammed bin Salman. También será fundamental desarrollar el cambio de alianzas internas en el Reino y la opinión pública con respecto a la Corona.

Para concluir este capítulo, se explicará el caso del periodista crítico al gobierno Jamal Khashoggi, asesinado en 2018 en un consulado saudí en Turquía. Este es un hecho fundamental porque pone en duda al reformismo saudí y confirma la postulación de González Ferrín, quien dijo que las rutas reformistas islámicas no son siempre claras y muchas veces se ven elementos opuestos en ellas.

A continuación, en el capítulo tres, se desarrollará la historia reformista de Arabia Saudita. En primer lugar, se hará un breve repaso his-

tórico del Emirato de Diriyah (primer Estado Saudí) y del Emirato de Nechd (segundo Estado Saudí) para entender las bases sobre las cuales se estructura Arabia Saudita (tercer Estado Saudí), el cual será desarrollado con mayor profundidad, poniendo el centro de la atención en los planes económicos, la posición de los gobernantes con respecto a la población y su rol en el sistema internacional, características que están interconectadas. Este último análisis histórico abarca desde la creación de Arabia Saudita, en 1932, hasta el ascenso de Mohammed bin Salman.

El capítulo cuatro estará enfocado en las reformas contemporáneas del gobierno saudí. Para ello, en primer lugar, será indispensable explicar la estructura del Plan Visión 2030 y los objetivos que se busca conseguir con él, como así también desarrollar los programas que sirven como una guía del gobierno para ejecutar su proyecto. Además, será necesario enumerar y analizar las medidas reformistas ya tomadas por la Corona y las que se piensa realizar en un futuro próximo, demostrando que Visión 2030 es más que solo un plan, es también una realidad.

En el quinto capítulo se estudiará el Plan Visión 2030 sobre la base de la política exterior de Arabia Saudita. Para ello, se desarrollará el cambio de la actitud de la Corona sobre la base de cinco situaciones en particular: la relación con Irán, el terrorismo internacional, la «mano dura» saudí contra Qatar y Líbano; la «Guerra Fría Islámica» en el conflicto de Yemen y la modificación de las alianzas estratégicas.

En suma y considerando lo expuesto anteriormente es que se harán las consideraciones finales de la presente tesis.

## CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

«The ink of the scholar is more holy than the blood of the martyr».

*Libro sagrado Corán*

### Fuentes y clasificaciones del reformismo islámico

Si bien es cierto que cuando hablamos de temas político-internacionales comúnmente existen diferentes posturas, el reformismo islámico es una materia muy particular por la inmensidad de posiciones y las discrepancias que hay entre ellas. Por un lado, autores como Mohammed Arkoun argumentan que el pensamiento islámico, a partir del siglo XIX, ha sido una ideología de lucha defensiva que va más allá de la memoria de su lazo colonial, siempre ajena a la dirección que toma el mundo; es decir, ha sido «menos universal y más específico». Según él, la vida en común en el espacio islámico se ha caracterizado por una diferenciación para con el mundo (refiriéndose con ello a Occidente) y exclusión de la modernidad, tomada como algo extranjero, por el contexto histórico que les tocó vivir<sup>1</sup>.

Leonard Blinder, en cambio, desde una perspectiva «deconstructivista del orientalismo», llamará a estas ideas reformistas «ideologías desarrollistas». Así, se enfocará en una rama más allá del tradicionalismo, como el liberalismo (para algunos autores como Emilio González Ferrín, una alternativa desestimada) o un islamismo no escrituralista y, por ende, menos tradicionalista, también llamado «islam de bricolaje»<sup>2</sup> por Malika Zaghal.

1. Mohammed Arkoun. *Essais sur la pensée islamique*. París: Maisonneuve et Larose, 1984, p. 303.

2. El islam de bricolaje es un concepto que describe el pensamiento intelectual abierto

Ferrín explica el reformismo islámico de la siguiente manera:

En la literatura de ideas reformistas islámicas, la «búsqueda de la asala», la autenticidad perdida, progresa siempre impulsada por un motor revolucionario (zawra), se mueve siempre entre la tradición y la modernidad, y de igual modo, en principio, equidistante de lo religioso y lo cultural. Así, en la particular «rosa de los vientos» del pensamiento reformista islámico contemporáneo –muy particularmente el árabe–, pueden trazarse al menos cuatro rutas posibles en la «búsqueda de la autenticidad»: entre tradición y religión –lugar de lo salafi–, entre esta y la modernidad –un cierto despertar revolucionario, estético religioso, denominable sahwa–. También puede moverse a cierta distancia de lo religioso, amparándose en un reconocible laicismo arabizante hacia la recuperación del patrimonio (turaz), eclipsado por el brillo de la modernidad occidental, o bien hacia una modernidad propia y actualizada (nahda), desvinculada del matiz estético religioso<sup>3</sup>.

---

y transformador de los protestantes islámicos en contraposición con la visión cerrada y el tradicionalismo de los ulemas. La palabra «bricolaje» en este contexto representa una producción intelectual construida sobre la base de materiales intelectuales heterogéneos y la existencia de dos mundos cognitivos diferentes que representan la existencia de dos tipos sociales diferentes: uno rural educado en escuelas religiosas y perteneciente a instituciones que no cuestionan el régimen político y otro, joven y recientemente urbanizado, integrado por militantes islámicos que estudiaron en universidades modernas con profesores que mezclan su conocimiento progresista con las ciencias religiosas.

3. Emilio González Ferrín. «Antecedentes históricos en el pensamiento reformista islámico». Awraq 1 (2010): 5-25.

Esta rosa de los vientos es, actualmente, meramente representativa o gráfica, ya que en gran medida los conceptos han sido trastocados desde la base léxica, por lo que hoy es difícil de reconocer una corriente tomando este esquema como referencia. Por ejemplo, es común encontrar un patrimonio cultural –turaz– históricamente laico que se haya forzado a lo islámico, que debería ser denominado salafi.

Por ello es que, tomando esto como base el gráfico y sus dificultades de interpretación, González Ferrín distingue seis tipos distintos de reformismo islámico modernos. En primer lugar, el tradicionalismo neohanbalí, que hace suya la causa del califato, una especie de «estativación» de la identidad cultural islámica, es decir, una fusión entre la patria y la religión. Uno de sus destacables referentes es un jurista de Damasco –actual capital siria– llamado Ibn Taymiya, quien se aferró a la aplicación del califato y de su ordenamiento jurídico, la sharia, para asegurar la supervivencia del islam. Para Ferrín, la sharia es el referente de este reformismo, al ser un cuerpo normativo supranacional supuestamente inmune al paso del tiempo<sup>4</sup>.

Esta visión se considera literalista en su visión de reconstrucción y reinstauración de un mundo pasado. El literalismo neohanbalí es escolástico, dogmático de tendencia juridizante. Esta corriente se da con Ibn Taymiya en un contexto en el que el tradicionalismo desafía a Occidente –luego de las cruzadas– en pos de la sharia y en nombre de los salaf, los ilustres constituyentes de la nueva tradición<sup>5</sup>.

4. *Ibidem*.

5. *Ibidem*.

La segunda corriente a la que hace referencia el autor es el wahabismo, un tipo de reformismo tradicionalista neohanbalí, cuyo nombre se debe a Muhammad ibn Abd-al-Wahhab, erradicador de las «contaminaciones chiíes» y los bastiones paganos que habitaban el desierto arábigo. Esta corriente se basa en la idea incomparable e inmortal de Dios y en su principal atributo: la Unicidad (Tawhid). Esta tendencia sirvió para propagar las ideas árabes en la comunidad islámica, después de haber sido desplazada por los turcos hacia el desierto de Arabia. Ferrín lo define como «el primer soplo de vida del islam árabe tras su decadencia en los siglos anteriores»<sup>6</sup>.

Al Wahhab defendía la idea de la Umma<sup>7</sup> como único tipo de sociedad permitida, aunque las ideas antiturcas y el contexto en el que vivió le impidieron abordar el califato universal.

El principal «motor» del wahabismo era la protesta contra los deterioros internos, urgiendo a volver a la pureza perdida y a la aplicación de la Ley Clásica. Del mismo modo rechazó las ideas innovadoras sufíes por considerarlas como herejía. Su creador, para llevar hasta las últimas consecuencias su pensamiento del islam como modo de vida, hizo un pacto –que desarrollaremos luego– con el príncipe local Ibn Saúd para que teoría y práctica fueran a la par.

Por otra parte, se encuentra el sanusismo y mirganismo. Este movimiento reformista se dio en el desierto en el norte africano y buscaba la vuelta al islam a su sencillez antes de ser arruinado por «las herejías y los prejuicios», al igual que el wahabismo, pero a diferencia de este, el sanusismo es neosufí<sup>8</sup>.

6. *Ibidem*.

7. La Umma es la comunidad islámica integrada por todos los profesantes de la religión, sin importar su nacionalidad, raza o condición social.

8. Emilio González Ferrín, *ob. cit.*

Al-Sanusi, su fundador, proclamó que su pensamiento era el auténtico islam basado en el *iytihad*<sup>9</sup>, y organizó las zagüías, es decir, lugares de vida religiosa en común. Si bien tenía un carácter pacifista que rechazaba la guerra, el contexto histórico hizo que lo fuera abandonando y hasta luchó contra italianos, franceses, turcos e ingleses. Los sunasistas no poseían bienes propios, sino que todo era comunal y se destacaban por la pobreza de sus vestimentas<sup>10</sup>.

El panislamismo, otra de las corrientes que menciona González Ferrín, en la teoría, implica convertir al islam en una ideología que traspase las fronteras. Sin embargo, en la práctica se presenta como un arma de doble filo ya que desde el punto de vista institucional es una ideología del Imperio turco en su desesperación por evitar la desintegración, y desde el punto de vista popular implica el rechazo del colonialismo de Occidente y al califato «colaboracionista» de Estambul<sup>11</sup>. Esta corriente entraría en conflicto con los nacionalismos albaneses, kurdos y árabes dentro del Imperio turco, ya que implica una unión de todos ellos bajo un mismo sistema estatal, justamente lo contrario de lo pretendido por dichos nacionalistas que buscaban autonomía y reclamaban territorios como propios.

Si bien comenzó siendo una idea para volver a los primeros años del islam con el reinado de Mahoma y el Antiguo Califato, terminó siendo modificada en el pensamiento de Al Afgani como un método de unidad para luchar contra la colonización de tierras musulmanas. Según Danielle Costa:

9. Interpretación que hacen los juristas islámicos, ulemas y muftíes de los textos religiosos para transcribirlos en términos de derecho islámico.

10. Emilio González Ferrín, ob. cit.

11. *Ibidem*.

Afgani creyó que para vivir en el mundo moderno se necesitaban cambios de los modos musulmanes de organizar la sociedad, y que se debían hacer por voluntad propia. El islam, como creyó Afgani, no solo era compatible con la razón, el progreso y la solidaridad social, las bases de civilización moderna, pero si era correctamente interpretado sería positivo para la sociedad<sup>12</sup>.

González Ferrín también hace referencia al modernismo neomutazilí al que define como la «otra cara de la moneda del tradicionalismo neohanabí»; en simples palabras, este es un reformismo racionalista, humanista islámico y liberal<sup>13</sup>.

Uno de sus grandes referentes es Ahmad Jan de Bahadur (1817-1898), un joven intelectual y modernista indio y fundador de la Aligarh High School, el primer centro islámico modernista, que tomó como referencia los modelos de Cambridge y Oxford. Jan creía que debía aceptarse la ocupación británica como un mal menor inevitable. También rechazaba la imitación del pasado y sostenía que los musulmanes estaban obligados a renovar y completar su tradición mediante la interpretación personal cualificada. En resumen, pensaba que el islam no se oponía a la modernización occidental, sino que podían complementarse.

Finalmente, el autor aborda el salafismo, al que reconoce como una consecuencia de la Primera Guerra Mundial, que llevó al neohanbalismo a convertirse en una corriente organizada y delimitada: el salafismo. Con Rashid Rida como gran referente, se plantea el rechazo a

12. Danielle Costa. «Afghani's Vision of a Pan-Islamic Civilization». Disponible en: <http://www.indyflicks.com/danielle/papers/paper13.htm> (consultado el 2 de octubre de 2011).

13. Emilio González Ferrín, ob. cit.

toda innovación en la creencia islámica. También propone al califato como forma de organización estatal musulmana, gobernada por la ley islámica. Sin embargo, existe una discrepancia con los hanbalíes, esto no es solo un tratado de ulemas, sino más bien un llamado a la acción social<sup>14</sup>.

Esta ideología tuvo un gran cambio en la década de 1920 ya que se pasó de una idea califal utópica a un mahdismo populista como el de los hermanos musulmanes. Por otra parte, los ulemas entendieron la imposición, por parte de Occidente, de nacionalidades territoriales por sobre la pertenencia a una comunidad, por lo que se tomó la modernización como colaboracionista, como «quinta columna» del colonialismo occidental<sup>15</sup>.

## **La nahda en la cultura, política y filosofía árabe**

Djirdji Zaydan, uno de los primeros intelectuales en hablar de la nahda, hacía referencia al renacimiento árabe de los pueblos que se encontraban bajo el dominio occidental. El autor asociaba al movimiento con una contribución benéfica de Occidente para Oriente. De esta manera, la nahda supone algo innovador para los árabes musulmanes: la posibilidad de alcanzar la modernidad en todos los niveles. Según Juan Macías Amoretti:

[La nahda representa un] auténtico modo de situarse ante la modernidad por parte de los árabes y constituyendo uno de los conceptos básicos para desarrollar pos-

14. Emilio González Ferrín, ob. cit.

15. *Ibidem*.

teriormente cualquier marco teórico destinado a alcanzar la modernidad de forma integral, o bien a diseñar una modernidad propia, para salir de la crisis producida por los largos años, o siglos, de colonización y de sumisión a las ideas y los planes de los colonizadores<sup>16</sup>.

Es por ello que la nahda se acompaña de un concepto que la condicionó desde su primer momento, la hadata o modernidad.

Amoretti distingue dos tipos de «resurgimiento» en el mundo árabe. Por un lado, uno se nutre de las fuentes filosóficas europeas, precisamente en el pensamiento ilustrado y liberal, por ello se concibe a la nahda como un proceso de modernización y desarrollo irreversible hacia una sociedad mejor. Por la influencia del pensamiento liberal europeo es que justamente la concepción de la sociedad se dibuja en un plano temporal lineal y no en uno cíclico, como era tradicionalmente concebida la historia en el pensamiento árabe e islámico clásico. La ciencia y la tecnología son herramientas de iluminación para acabar con el atraso y la crisis árabe<sup>17</sup>.

Por otra parte, una segunda línea de pensamiento de la nahda está constituida por una tendencia salafí. Sin embargo, esta no es exclusivamente una mirada religiosa, sino que propone una visión introspectiva de la religión, la cultura y la tradición árabe e islámica y la construcción de una modernidad basada en presupuestos endógenos. Esta línea no pretende conseguir una modernidad al estilo europeo, incluso reniega de

16. Juan Macías Amoretti. «La nahda como despertar político en el Magreb: tensiones históricas y conceptuales en el pensamiento de Mālik Bennabi». *Anaquel de Estudios Árabes* 24 (2013): 85-104. (Los corchetes son nuestros).

17. *Ibidem*.

muchos de los aportes de ellos, tomando solo los que sean necesarios para alcanzar un modelo propio respetuoso de los valores, la historia, la filosofía y el legado cultural árabe e islámico. Se trata de un proyecto emancipador e independiente en el que la modernidad se percibe como un «resurgimiento» árabe e islámico a partir de una autoconciencia del «yo» árabe, o mejor dicho del «nosotros». Benabi, un pensador representativo de esta segunda línea, explica también el papel social de ella, haciendo un llamamiento al árabe a actuar en la historia y, por tanto, a convertirse en un sujeto político y social activo<sup>18</sup>.

Por otra parte, hace hincapié en el papel emancipador de la mujer, una pieza fundamental de la nahda. Por su parte, Maher Al-Sharif explica que el papel de la mujer árabe se ve limitado por una sociedad totalitaria que la obliga a quedarse en su casa, por la prohibición a ellas a estudiar y trabajar y por una visión de inferioridad de ella. Haciendo también su aporte, Butrus Al-Bustani considera que la educación de la mujer es una de las razones de la nahda y dice que este es el «primer peldaño de la escalera para la reforma patria»<sup>19</sup>.

Habiendo explicado la clasificación reformista tomada y, como se evidenciará en el repaso histórico modernizador del reino y en el desarrollo del plan Visión 2030, es que se afirma que parece avvicinarse el fin del wahabismo por una tendencia que, si bien no puede clasificarse en ninguno de los tipos de reformismo islámico modernos propuesto por González Ferrín, se dirigiría, en la teoría, en la dirección de la nahda en su rosa de los vientos y, dentro de ella, se seguiría la segunda tendencia propuesta por Amoretti.

18. Malik Benabi. *Šurūt al-nahija*. Damasco: Dār al-fikr, 1982, p. 88.

19. Maher al-Sharif. «Del concepto de ciudadanía en el pensamiento de los precursores de la nahda o renacimiento árabe». *Awraq* 10 (2010): 13-27.

## CAPÍTULO II: ARABIA SAUDITA ¿CAMINO A LA NAHDA?

«Becoming a modern society is about industrialization, urbanization, and rising levels of literacy, education, and wealth. The qualities that make a society Western, in contrast, are special: the classical legacy, Christianity, the separation of church and state, the rule of law, civil society».

*Samuel P. Huntington*

Para explicar las razones por las que se considera que Riad tomó, aparentemente, el camino de la nahda, tenemos que mencionar que Visión 2030 busca una modernización y sobre todo un cambio económico, pero siempre preservando la cultura del Reino, como se evidencia en el primer pilar del plan «Una sociedad vibrante», donde se distinguen objetivos como el de «fomentar valores de tolerancia y moderación» o el de «promover la cultura (árabe) y el entretenimiento», lo que significaría abandonar el wahabismo por una opción más tolerante y profundizar una culturalización arabizada<sup>20</sup>.

Esta nueva dirección también se puede evidenciar en los discursos del Príncipe Heredero, quien numerosas veces ha hablado de la necesidad de luchar contra el extremismo. Una de sus declaraciones fue «no perderemos 30 años de nuestras vidas lidiando con ninguna idea extremista. Vamos a erradicar el extremismo»<sup>21</sup>, a lo que responde su «purga» contra los opositores; es decir, la detención de quienes esta-

20. *Reino de Arabia Saudita. Strategic Objectives and Vision Realization Programs (2017).*

Disponible en: [www.vision2030.gov.sa/download/file/fid/1319](http://www.vision2030.gov.sa/download/file/fid/1319) (consultado 21 de septiembre de 2018).

21. Gonzalo Rodríguez Marín. «Un gesto saudí para dejar atrás la involución religiosa». *El País*, 6 de noviembre de 2017. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/11/06/actualidad/1509983988\\_906484.html](https://elpais.com/internacional/2017/11/06/actualidad/1509983988_906484.html) (consultado el 14 de julio de 2019).

ban dispuestos a neutralizar sus ambiciones modernizadoras, entre los que se encontraban one príncipes, cuatro ministros y diez exministros. Además, ha hablado de hacer del país un lugar no solo para los musulmanes, y es aquí donde resulta importante volver a resaltar la frase «en teoría», ya que en la práctica la Corona aplica políticas persecutorias contra las minorías, como lo explica Human Rights Watch, y es también el segundo país con menos libertad religiosa del mundo, tan solo detrás de Corea del Norte<sup>22</sup>.

Sin embargo, algunos expertos, como el doctor David Hernández Martínez, analizan al wahabismo como un elemento fundamental para la estabilidad de la Corona, debido a que es una de las bases sobre las que se asienta el Estado y que le da legitimidad a la monarquía y por ello se los percibe en su estudio como elementos inseparables. Contra esta mirada podría decirse que esta fuente de legitimidad se ha agotado, ya que los sectores más conservadores creen que la Corona ha abandonado el camino de la ley islámica y que el gobierno es incapaz de frenar al chiismo, entendido como vía de penetración iraní<sup>23</sup>.

No obstante, una de las estrategias de Riad ha sido estrechar sus lazos con el grupo salafí reformista «Sahwa», agrupación pacífica que escribe peticiones a la Corona y circula sermones en casetes, demandado un mayor papel del clérigo en el gobierno, mayor transparencia y una sociedad islámicamente más conservadora como defensa de las in-

22. Marina Such. «La persecución cristiana y musulmana en el mundo actual: Un resumen para no perderse». *Magnet*, 25 de agosto de 2017. Disponible en: <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/la-persecucion-cristiana-y-musulmana-en-el-mundo-actual-un-resumen-para-no-perderse> (consultado el 14 de julio de 2019).

23. David Hernández Martínez. «La política exterior de Arabia Saudí en Medio Oriente tras la primavera árabe, objetivos y estrategias regionales (2011-2016)». Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2018, p. 97.

fluencias culturales occidentales. Ellos tienen puntos en común con el wahabismo, pero también con los Hermanos Musulmanes (enemigos de la monarquía saudí) y se muestran favorables a las Revoluciones Árabes. En este sentido, su líder, Salman Al Awda, ha criticado abiertamente cuestiones controvertidas como los bombardeos al Estado Islámico o la intervención militar en Yemen<sup>24</sup>.

Este acercamiento sería una táctica del gobierno saudí para que, mediante una alianza con un popular grupo de conservadores, pueda ganar cierta legitimidad en los sectores más reacios a la modernización, debido a que la agrupación tiene gran atracción de los jóvenes porque durante toda su existencia ha aprobado las reformas políticas al tiempo que también censuraban las acciones de Osama Bin Laden.

En lo que respecta a la relación con los chiíes, el régimen pretende reforzar la lucha contra ellos, reclamando que es una forma de intromisión de Irán. La principal motivación es, como dijimos antes, que la población cree que la Corona no hace lo suficiente para frenar la expansión del chiismo, siendo la principal causa del gran reclutamiento de ISIS en el Reino. Para hacer frente a ello, Riad se apoya no en justificaciones geopolíticas, sino más bien en doctrinas religiosas como la dictada por miembros destacables del ya nombrado grupo Sahwa, como lo son Ayid o Awad Al-Qarni. Mientras el primero ha pedido públicamente la muerte del Ayatolá Jamenei, el segundo ha clasificado a los zayidíes de Yemen como repudiables. En este sentido es que el régimen se sustenta en el grupo para legitimar su posición y seguir contando con el apoyo de la población<sup>25</sup>.

24. Alberto Priego. «La nueva política exterior de Arabia Saudí». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2015/DIEEEM18-2015\\_NuevaPoliticaExterior\\_ArabiaSaudí\\_A.Priego.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM18-2015_NuevaPoliticaExterior_ArabiaSaudí_A.Priego.pdf) (consultado el 20 de septiembre de 2018).

25. *Ibidem*.

Sin embargo, a fines del 2018 hubo un suceso clave para la imagen de Riad: el asesinato del periodista saudí Jamal Khashoggi, quien fue declarado muerto por las autoridades saudíes 18 días después de su desaparición. Estos funcionarios afirmaron que murió en el consulado de Arabia Saudita en Estambul, Turquía, por «una pelea». Sin embargo, Khashoggi fue estrangulado y luego descuartizado con una sierra para huesos, por lo que se afirma que fue torturado<sup>26</sup>.

El Príncipe Heredero ya había dicho un año atrás en una conversación con su asistente Turki Aldakhil (que fue filtrada por los servicios de inteligencia estadounidenses) que «usaría una bala» contra el periodista si este no volvía al Reino (de donde huyó en septiembre de 2017) y frenaba sus críticas contra el gobierno<sup>27</sup>.

Desde sus comienzos en el *Washington Post*, Jamal atacó a Riad. Para demostrarlo solo tenemos que ver su primer artículo en el que expresa que «Arabia Saudita no siempre fue tan represora. Ahora es insostenible»<sup>28</sup>. También cuenta cómo dejó su casa y se dedicó a luchar por la libertad de expresión. Por otra parte, en su última columna se encargó de detallar la represión en los países árabes, basándose en el informe «Libertad en el mundo», publicado por Freedom House. Su fin era puntualizar las «promesas y esperanzas rotas» que trajo la primavera árabe. También expresa que los gobiernos árabes silencian a la prensa para que los ciudadanos no puedan discutir los problemas

26. Andrés Mourenza. «¿Cómo se investiga el asesinato de Khashoggi?». *El País*, 12 de octubre de 2018. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/10/22/actualidad/1540226740\\_400586.html](https://elpais.com/internacional/2018/10/22/actualidad/1540226740_400586.html) (consultado el 14 de julio de 2019).

27. Mark Mazzetti. «El príncipe heredero dijo que usaría “una bala” en Khashoggi según *The New York Times*». *Clarín*, 9 de febrero de 2019. Disponible en: [https://www.clarin.com/mundo/dia-principe-saudita-mohammed-bin-salman-prometio-bala-jamal-khashoggi\\_0\\_NqhdRr6A\\_.html](https://www.clarin.com/mundo/dia-principe-saudita-mohammed-bin-salman-prometio-bala-jamal-khashoggi_0_NqhdRr6A_.html) (consultado el 14 de julio de 2019).

28. *Ibidem*.

políticos o la gestión de sus representantes. Además, cuenta cómo la aparición de internet parecía ser la salida al problema, pero explica que, como la legitimidad de esos gobiernos depende de la información que reciben sus ciudadanos, decidieron censurar este medio<sup>29</sup>.

En definitiva, Khashoggi siempre fue, para el régimen saudí, un enemigo que ponía en dudas el camino reformista del Reino y que tiraba abajo la imagen modernizadora del Príncipe Heredero. Es decir, con los filtros informativos de Arabia Saudita y, por consiguiente, la dificultad para los occidentales de obtener información sobre el país, quién mejor para contar cómo es la vida dentro del territorio que un periodista saudí que huyó de ahí.

La realidad es que el asesinato de este periodista fue el detonante de las críticas, pero no el primer suceso. Funcionarios estadounidenses llamaron «Grupo Saudí de Intervención Rápida» a quienes acabaron con la vida de Khashoggi; sin embargo, ellos vienen operando desde 2017 según las autoridades norteamericanas. Entre sus operaciones se mencionan más de doce casos entre los que se encuentran acciones como repatriación forzosa de saudíes, detenciones y abusos en el Palacio Real y secuestros y torturas. Un antecedente icónico al de Jamal fue el de un profesor universitario de lingüística que había escrito sobre la mujer saudí en un blog. Según informes de inteligencia estadounidenses, fue sometido a tortura psicológica, por lo que intentó suicidarse<sup>30</sup>.

29. *Ibidem*.

30. Mark Mazzetti y Ben Hubbard. «La campaña de secuestros y torturas del príncipe saudí para silenciar a la disidencia». *Clarín*, 18 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.msn.com/es-ar/noticias/otras/la-campa%C3%B1a-de-secuestros-y-torturas-del-pr%C3%ADncipe-saud%C3%AD-para-silenciar-a-la-disidencia/ar-BBUVGWY>

Si bien Riad trató de desligarse de este grupo y explica no estar relacionado con el asesinato del periodista del *Washington Post*, justificando que hay once detenidos por el caso, no solo hubo más culpables (dieciocho en total: quince integrantes del equipo, que llegó el 2 de octubre, y tres empleados del consulado que abandonaron Estambul al día siguiente), sino que estas personas no serán extraditadas a Turquía como lo indicó la justicia de ese país<sup>31</sup>.

Además, entre los acusados por el caso de Khashoggi, se encuentran miembros de la guardia real, como Mutreb y al Harbi, quienes también actuaron en el encierro de cientos de príncipes, empresarios y exfuncionarios en el Ritz-Carlton, por orden del Mohammed bin Salman, donde uno de los custodiados murió y varios recibieron abuso físico, por lo que se puede trazar una conexión entre el Grupo Saudí de Intervención Rápida y el Príncipe Heredero.

Este conjunto de acciones represivas debilita a Riad, que no tiene el apoyo de los sectores conservadores, que se niegan a aceptar las reformas sociales modernizadoras, pero que tampoco logró consolidar su imagen benévola y reformista que quiso mostrar puertas afuera del Reino. Esta pantalla fue primero desestimada por los periodistas opositores que huyeron del territorio y por los críticos que resistieron las continuas represiones y se quedaron y, más tarde, destruida al estar en el foco de atención por persecuciones, asesinatos y torturas.

(consultado el 14 de julio de 2019).

31. «Arabia Saudita rechazó extraditar a Turquía a los sospechosos por la muerte de Jamal Khashoggi». *Infobae*, 9 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2018/12/09/arabia-saudita-rechazo-extraditar-a-turquia-a-los-sospechosos-por-la-muerte-de-jamal-khashoggi/> (consultado el 14 de julio de 2019).

Sin apoyo popular, ni con una política estable que lo coloque de un lado o del otro de la discusión, la única salida de la Corona es seguir reprimiendo a ambos sectores y tomar diferentes medidas aclamables por cada uno que mantenga cierto margen de su popularidad. Entre ellas se puede nombrar la relación más estrecha con el grupo Sahwa para lograr la conformidad puertas adentro con los sectores conservadores religiosos y la designación de la primera embajadora saudí, la cual trabajará ni más ni menos que en Washington para mejorar su imagen para Occidente.

Es esta distorsión entre la teoría de las políticas propuestas por Riad y el trasfondo de su puesta en marcha lo que nos obligó a decir repetidamente que el camino tomado por Arabia Saudita es el de la nahda solo en la teoría, ya que analizarlo en la práctica es de gran complejidad y no queda clara la tendencia seguida en la brújula, tal como se anticipó en la cita de Ferrín en el marco teórico. Por ejemplo, como ya explicamos, la nahda es una modernización laicista; no obstante, la monarquía tiene como primer objetivo de su primer pilar del Plan Visión 2030 crear una identidad islámica, meta que incluye diversas finalidades, entre ellas la de «fomentar la tolerancia», con la que se abarca tanto a otras ramas confesionales más allá del sunismo como a otras religiones más allá del islam. Esto contradice en la práctica el secularismo del gobierno, que participa de lo que se ha llamado «Guerra Fría Islámica» contra Irán y financia grupos extremistas suníes para extender su influencia. Por ello es que si tratáramos de encasillar el reformismo saudí desde la práctica llevada a cabo por Riad, nos encontraríamos en un debate entre nahda y wahabismo sobre el cual se estructuró Arabia Saudita.

### **CAPÍTULO III: LA HISTORIA REFORMISTA DEL REINO**

«Dicen que la historia se repite. Pero lo cierto es que sus lecciones no se aprovechan».

*Camille See*

#### **Breve repaso histórico de la conformación estatal de Arabia Saudita**

Para entender la actualidad del Reino y su lucha contra diversos sectores reformistas, es preciso trazar una línea histórica que muestre los diversos procesos históricos que ha vivido el país. Así, el proceso de la formación de Arabia Saudita se puede dividir, a grandes rasgos, en tres periodos:

El primero de ellos abarca desde 1744 d.C. a 1818 y es conocido como Emirato de Diriyah. Comienza cuando el jeque Muhammad ibn Abd-al-Wahhab (creador del wahabismo) y el príncipe Muhammad bin Saud firman el pacto de Diriyah. En este se define un programa que se basaba en la unión del poder político bajo una mirada conservadora del islam sunní y que tenía como objetivo la unificación de las tribus de la Península Arábiga bajo un emirato. Este es el primer Estado saudí. En un comienzo, la extensión territorial se limitaba a la región de Najd. Sin embargo, a fines del siglo XVIII el emirato se había extendido hasta las fronteras del Imperio otomano, al sur de Irak y en la región de Hiyad, convirtiendo a los Saud en una amenaza<sup>32</sup>.

32. Madawi al Rasheed. *A Story of Saudi Arabia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 15.

En 1802, se dio la batalla de Kerbala en la ciudad homónima que pertenecía al Imperio otomano y era de gran trascendencia debido a que es la cuarta ciudad más importante para los chiíes –porque allí se encuentra la tumba del segundo nieto de Mahoma–. En 1803 Abdul Aziz bin Muhammad bin Saud, el segundo gobernante del primer Estado saudí, es asesinado, por lo que asume Saud bin Abdulaziz, soberano de gran relevancia ya que es quien llevó a la mayor extensión territorial saudí hasta la fecha y fue quien tomó Medina y La Meca. En 1811 comienza la campaña contra los wahhabíes de Mehmet Alí –valí de Egipto que gobernaba en nombre del Imperio otomano–, considerado actualmente como el fundador del Estado egipcio. En 1814 Saud muere y es sucedido por Abdullah bin Saud. En 1815 Mehmet deja a su hijo Tusan a cargo de la campaña y él se encarga de gobernar Egipto (ya que corría riesgo de una invasión por parte del Imperio otomano). Un año después, su otro hijo, Ibrahim Bajá, toma el mando de la lucha debido a la muerte de su hermano. Es este justamente quien toma nuevamente Medina y La Meca y, en 1818, termina con el primer Estado saudí<sup>33</sup>.

El segundo periodo corresponde al Emirato de Nechd (1824-1891) y se considera el menos ligado a la religión entre los tres. Comienza cuando, en 1824, Turki Ibn Abdul Lah, nieto del fundador del primer Estado, Muhammad bin Saud, expulsa las fuerzas egipcias de Riad y los alrededores. Desde ese lugar pretende reconstruir el emirato, por lo que la nombra capital. Además, logró que muchas familias que habían huido de Egipto entraran al ejército para luchar por la reconstrucción. En 1834, Mishari Ibn Abdul Rahman, primo distante de Turki, lo asesina, pero pronto el hijo de este último, Fáisal bin Turki bin Abdul-lah Al-Saúd, asedia a Riad con sus tropas y mata a Mishari, tomando así

33. Oliver da Lage. *Géopolitique de l'Arabie saoudite*. Bruselas: Complexe, 1996, p. 28.

el poder. Este logró gobernar por cuatro años hasta 1838, cuando los egipcios invaden el emirato, lo llevan preso e instalan a Jalid Ibn Saud, último hermano vivo de Muhammad bin Saud. Sin embargo, ante la lucha de Egipto por su independencia del Imperio otomano y la guerra con las potencias aliadas (que temerosas veían el ascenso de poder de Mehmet), le quitan su apoyo a Jalid y repliegan fuerzas para hacer frente a su conflicto, lo que dejó al gobierno impuesto débil, lo que facilitó ser derrotado por Abdul-lah ibn Thuniyyan. Sin embargo, ese año Faisal escapa de la prisión y, ayudado por la familia Al-Rashidi, que gobernaba Hail, toma el poder nuevamente. En 1865 Faisal muere y comienza una lucha entre sus hijos Saud y Abdullah, haciendo vulnerable a la Casa Saud, sobre todo ante Muhammad bin Rashid, príncipe de Hail, quien aprovechó el conflicto para hacerse aún más poderoso. Este tomó gran parte de Nechd, incluyendo Riad y, en 1891, expulsa a Abdul Raham (hijo más joven de Faisal) a Kuwait, lo que da por finalizada la batalla de Mulayda y termina con el segundo Estado Saudi<sup>34</sup>.

Por último, el periodo de Arabia Saudita que se extiende desde 1932 hasta la actualidad. Si bien en 1932 es cuando aparece Arabia Saudita oficialmente, existió un proceso previo a su constitución. Este empieza en 1902, cuando el hijo de Abdul Rahman bin Faisal, conocido como Abdulaziz Ibn Saud, lucha contra los Rashid, toma Riad y procede a la toma de otros territorios como Qatif, Al Hasa y Yubail. Durante la Primera Guerra Mundial, se firma un acuerdo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el que este reconoce la soberanía de la dinastía en las regiones ocupadas y les proporciona ayuda armamentística y protección, pero, a cambio, no debían interferir en los

34. James Parry. «A Man for our Century». Disponible en: <https://web.archive.org/web/20080607093721/http://www.saudiaramcoworld.com/issue/199901/a.man.for.our.century.htm#the.first.and.second.saudi.states> (consultado el 15 de julio de 2019).

intereses británicos. Sin embargo, Ibn Saud utilizó los recursos para continuar con la expansión e incluso tomar La Meca. Cabe destacar que su ejército estaba formado por Ikhwan, es decir, monjes-soldados que luchaban por la purificación y unión del islam.

Finalmente, en 1932, específicamente el 23 de septiembre, nace oficialmente el Reino de Arabia Saudita. De allí, la historia contemporánea del reino puede dividirse en diferentes etapas:

La primera de ellas abarca desde la Arabia Saudita pre-petrolera a la muerte de Ibn Saúd. En 1933, Ibn Saud firmó una concesión de exploración con la empresa californiana (en ese tiempo la más importante de Estados Unidos) Standard Oil de Rockefeller, la cual estableció una subsidiaria local llamada California Arabian Standard Oil Co. (CASOC). Sin embargo, no fue hasta 1938 que se descubrió petróleo. Antes de esto, el Estado saudí carecía de grandes recursos y apenas estaba estructurado burocráticamente; Ibn Saud recibía en su palacio (o tienda si se estaba desplazando) a aquellos que tuvieran peticiones o asuntos a tratar. La organización era tribal; en las reuniones se encontraban, además del rey, su familia y los «incorporados» o derrotados como los rashidíes. Así el soberano mostraba su poder y su benevolencia, además de instruir al resto de presentes<sup>35</sup>.

Además de estas sesiones públicas, cada día el rey llevaba dos de carácter privado en las que definía las líneas de su gobierno con sus allegados y una sesión religiosa con un ulema<sup>36</sup>. Se estableció una especie

35. Alejandro Salamanca. «Arabia Saudí IV: el Reino antes del petróleo». *Desvelando Medio Oriente*, 10 de enero de 2016. Disponible en: <https://desvelandoorientel.com/2016/10/01/arabia-saudi-4/> (consultado el 15 de julio de 2019).

36. Estudiantes legales del islam y la sharia.

de servicio exterior para otorgar visado a peregrinos y establecer relaciones, principalmente con Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Países Bajos y Francia<sup>37</sup>.

En 1932 Ibn Saud comenzó a desarrollar una administración burocrática paralela. Se encargó de contratar asesores extranjeros, tanto occidentales como árabes (egipcios y libaneses), para recibir asesoramiento técnico. También tenía a Ibn Sulayman, un ministro de finanzas que administraba la fortuna de la familia real, como así también los subsidios recibidos por parte de Gran Bretaña hasta mediados de los años '20. Los mayores ingresos se debían a los peregrinos y a las aduanas, además de los impuestos religiosos que cobraban los Mutawain<sup>38</sup>39.

Escaso de instituciones y con una organización rudimentaria, la forma en la que se redistribuían los ingresos era por medio de regalos, banquetes y ceremonias. El reino, por cierto, muy poco poblado, adolecía de infraestructura para ofrecer los servicios básicos a su población. Los saudíes carecían de electricidad, agua corriente, sanidad pública o rutas<sup>40</sup>.

Como el reino estaba integrado por diversas tribus, muchas de las cuales se sentían excluidos como los Shammar, se aplicaban subsidios para mantenerlas calmadas y leales, ya que no deseaban integrarlas al sistema estatal, completamente concentrado en la familia real<sup>41</sup>.

37. Alejandro Salamanca. «Arabia Saudí IV: el Reino antes del petróleo». Desvelando Medio Oriente, 10 de enero de 2016. Disponible en: <https://desvelandooriente.com/2016/10/01/arabia-saudi-4/> (consultado el 15 de julio de 2019).

38. Escuadrón que se encarga de la observación religiosa y moral en la vía pública, basándose en la interpretación de la sharia.

39. Alejandro Salamanca. Ob. cit.

40. *Ibidem*.

41. Luis Bosemberg. «Arabia Saudí: tribalismo, religión, conexión con occidente y

La decadencia de los británicos, quienes aportaban alrededor del 60% del presupuesto saudí, fue progresivamente tomado por Norteamérica. Arabia Saudita y Estados Unidos tenían intereses comunes que llevaron a una relación de privilegio: petróleo, estabilidad y seguridad, anticomunismo, antiradicalismo y protección desde Norteamérica. Con la Segunda Guerra Mundial, se presentó la oportunidad para profundizar las relaciones; se vislumbraron las condiciones para establecer un modelo de cooperación con el reino diferente al imperialismo occidental del siglo anterior. La petrolera norteamericana debía ser el principal motor de la modernización saudí; debía ser un Estado dentro de otro Estado, construyendo hospitales, aeropuertos, escuelas, investigaba sobre nuevas posibilidades agrarias y apoyaba la construcción de una base militar<sup>42</sup>.

Un claro ejemplo del protagonismo de la petrolera que, años después sería refundada como Aramco, fue cuando en 1939 proporcionaba investigadores y maquinaria para, además de buscar petróleo, ayudar al gobierno a localizar fuentes subterráneas de agua potable. Este hecho significó un gran avance para el reino, ya que se encontraba en una grave sequía que desencadenaba la pérdida del pasto en los alrededores de Riad y, consecuentemente, la muerte del ganado del principal foco poblacional del país. Las exploraciones fueron acompañadas por la utilización de bombas mecánicas, que reemplazaron la mano de obra humana y la utilización de animales para la extracción de agua. Por otro lado, también es posible entender el papel fundamental de quienes tenían el monopolio de la explotación petrolífera en la mo-

modernización conservadora». Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/histcrit17.1998.08> (consultado el 23 de septiembre de 2018).

42. *Ibidem*.

dernización saudita, en la creación, en 1945, de la primera aerolínea comercial del reino, llamada Saudi Arabian Airlines, dependiente del Ministerio de Defensa. Si bien fue el Estado quien se encargó de su creación, fue la compañía estadounidense quien construía los aeropuertos a las afueras de los muros de barro de Riad. Este proyecto fue acompañado, dos años más tarde, por el anuncio de la construcción de casi 500 km de ferrocarril por parte de la empresa. La nueva infraestructura permitiría el transporte de materiales pesados entre Dammam y Riad, fundamental para que la capital dejará de ser una antigua ciudad de estructuras rudimentarias y comenzara la construcción con hormigón. Todos estos sucesos generaron que los aumentos de los ingresos de la población –sobre todo de los habitantes de Riad– sufrieran un gran crecimiento<sup>43</sup>.

Retornando las relaciones árabes-estadounidenses, en 1942 parecía que las reservas estadounidenses se estaban agotando, lo que le dio gran importancia al petróleo de Arabia Saudita, el que era extraído solo por la empresa estadounidense. Era el sustituto ideal porque le permitía economizar las reservas a Occidente<sup>44</sup>.

Árabes y estadounidenses se unieron para impedir la unidad árabe bajo hachemitas con apoyo británico. Por supuesto, este acuerdo fue secreto por décadas, ya que los soviéticos mantenían su apoyo a Siria e Irak y porque había líderes radicales que dirigían países de la región, como Nasser en Egipto. Otro temor era que los sectores más religiosos se levantaran en contra del acuerdo por ser llevado a cabo con los «infieles» o que se tomara al rey como una marioneta de Occidente<sup>45</sup>.

43. Peter Harrigan. *Riad, oasis de tradición y visión de futuro*. Riad: Medina Publishing SA, p. 79.

44. Luis Bosemberg, ob. cit.

45. *Ibidem*.

El 9 de noviembre de 1953, Arabia Saudita recibió la noticia de la muerte del rey Ibn Saúd, quien tuvo 32 esposas, 53 hijos, 36 hijas y alrededor de 500 nietos. Este dato resulta importante debido a que el poder está centrado en la familia real. Se estima que el tamaño de ella llega a 25 mil miembros, para otros es de 7 mil, de los que se calcula que 200 ostentan casi todo el poder o tienen gran influencia en la política del Reino.

La segunda etapa del país va desde la fragilidad interna gubernamental a la «modernización desde arriba». Tras la muerte de Ibn Saúd, asumió la dirección de Arabia Saudí su hijo Saúd bin Abdulaziz. Allí la ley de sucesión se cambió para que el poder se transmitiera de hermano a hermano, luego a hermanastros y finalmente a hijos. El rey debía ser aprobado por el consejo de la familia real. Esto es lo que llevó a la actual gerontocracia, es decir, a que ancianos sean quienes gobiernan<sup>46</sup>.

Antes de asumir al poder, había grandes disputas entre Saúd bin Abdulaziz y su hermano Fáisal, ya que se consideraba que quien finalmente fue el sucesor, era incompetente, y de hecho lo mostró durante su gobierno; si bien tuvo políticas como la creación, en 1957, de la Universidad del Rey Saúd, la primera del Reino, o la creación del Ministerio de Petróleo y Minerales, que reemplazaba a la Oficina de Minas, que era supervisada por ARAMCO –es decir, aumentó el control del Reino sobre los recursos–, también cometió grandes errores que le costaron el cargo: restableció la esclavitud, llevó al Reino a aumentar su deuda de 200 millones de dólares a 450, fue el responsable de la pérdida de valor del riyal, gastó fortunas en palacios, se convirtió en la persona más rica del mundo a pesar de que su país se empobre-

46. Madawi al Rasheed. *A Story of Saudi Arabia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 106.

cía y por decreto real suprimió el puesto de primer ministro, es decir, centralizó el poder en su persona<sup>47</sup>. Asimismo, el nuevo monarca tenía 53 hijos y 56 hijas y, aunque en un principio ubicó a sus hermanastros como ministros, solo fue por una demanda para mantener el linaje real. Demanda que incumpliría más tarde cuando colocó a sus hijos en el poder: Saúd Fahd en el Ministerio de Defensa, Musa'id en la Guardia Real, Jálid en la Guardia Nacional y Saad en la Guardia Especial. Esto molestó a los hermanastros del rey, quienes argumentaban que eran inexpertos y empezaron a temer que Bin Abdulaziz elegiría a uno de sus hijos para sucederle<sup>48</sup>.

En el ámbito internacional apoyó a las fuerzas reales yemeníes en la Guerra Civil y, a pesar de relacionarse con Egipto para evitar el ascenso de los hachemitas de Jordania e Irak, fue acusado de participar en un complot con los Hermanos Musulmanes de Egipto para asesinar a Nasser en 1954<sup>49</sup>.

También es de vital importancia mencionar la creación, en 1960, de la OPEP<sup>50</sup> (Organización de Países Exportadores de Petróleo), en la cual Arabia Saudita fue uno de los cinco fundadores en conjunto con Irán, Irak, Kuwait y Venezuela. La organización quería en sus comienzos reafirmar los derechos de los países miembros en el mercado de petróleo que era dominado por un grupo de multinacionales llamadas «Las Siete Hermanas»<sup>51</sup>. Sin embargo, recién en los ´70 y los ´80 esta cobra-

47. Peter Harrigan. *Riad, oasis de tradición y visión de futuro*. Riad: Medina Publishing. s.a, p. 91.

48. Madawi al Rasheed. *A Story of Saudi Arabia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 114.

49. *Ibidem*.

50. Organización de Países Exportadores de Petróleo.

51. Las Siete Hermanas eran Standard Oil of New Jersey, que después fue Esso

ría importancia, cuando quienes la conformaban tomaron el control del sector petrolero y adquirieron voz y voto a la hora de establecer los precios del crudo<sup>52</sup>.

En 1962, cuando Saúd partió hacia el extranjero por un tratamiento médico, Fáisal formó un gabinete excluyendo a los hijos del rey. También colocó en el gobierno a sus hermanastros Fáhdi y Sultán, prometió una reforma de diez puntos en los que se encontraban la supresión de la esclavitud y la creación de un Consejo Judicial. A su vuelta, Saúd rechazó la propuesta y amenazó con la movilización de la Guardia Nacional, aunque, sorprendentemente, esta se levantó contra el rey y los ulemas apoyaron a Fáisal, por lo que el monarca se vio obligado a abdicar y se exilió en Ginebra<sup>53</sup>.

Fáisal comenzaría un segundo periodo de modernización, diferente al anterior, que se llevó a cabo en el periodo de entreguerras. Planteaba mantener las relaciones de poder tradicionales mediante una modernización organizacional, que más tarde llevaría al reino a transformarse en un estado rentista. Se adaptaron las estructuras tribales y oligárquicas que tenía el país hacia una tecnócrata. Una excesiva modernización era poco recomendable porque podrían ser derrocados. Por lo tanto, se apuntó a sostener dos pilares: la legitimidad a través de

---

y actualmente es Exxonmobil; Royal Dutch Shell; Anglo-Iranian Oil Company, actualmente British Petroleum; Standard Oil de Nueva York, que fue Movil y luego formó Exxonmobil; Standard Oil of California, que más tarde pasó a llamarse Chevron y es la actual ChevronTexaco; Gulf Oil Corporation, que fue adquirida casi completamente por Chevron en 1985; y Texaco, que se fusionó con Chevron para crear ChevronTexaco.

52. OPEC. *Brief history*. Disponible en [https://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/24.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm) (consultado el 15 de julio de 2019).

53. Madawi al Rasheed. *A Story of Saudi Arabia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 117.

la religión y las relaciones con Occidente con quienes tenían intereses comunes, como la lucha contra la izquierda, la extracción petrolera y la utilización de este recurso como motor de la economía. Como señala Luis Boserberg: «El discurso se componía de una mezcla de fundamentalismo islámico y de nacionalismo árabe independentista, como también estaba imbuido de valores tribales. El reino se autodibujaba como religioso y soberano»<sup>54</sup>.

El Reino comenzó a dar aportes al desarrollo de otros países de la región, siempre teniendo en cuenta como puntos fundamentales el grado de antisovietismo y el apoyo a la reislamización. Se donaba dinero a fundaciones, diarios y a la construcción de mezquitas. Se utilizaron grandes cantidades de dinero para programas de cooperación y de inversión regional. Arabia Saudita se convirtió en un financiador en procesos de estabilización en otros Estados de la región. Se desarrollaron programas de educación religiosa tanto en el interior como en el exterior, convirtiéndose así en el bastión sunnita. Eran, junto con los iraníes, quienes aseguraban los intereses occidentales en medio de líderes radicales<sup>55</sup>.

En los años '70 se daría un giro en la modernización. Se llevó a cabo el primer plan quinquenal (entre 1970 y 1975), un plan de industrialización y diversificación económica para disminuir la dependencia del crudo. Se apoyó al sector privado para que invirtiera y se crearon industrias petroquímicas, de hierro, cemento, acero y fertilizantes. Asimismo, comenzaron las grandes compras de tecnologías y, sobre

54. Luis Boserberg. «Arabia Saudí: tribalismo, religión, conexión con occidente y modernización conservadora». Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/histcrit17.1998.08> (consultado el 23 de septiembre de 2018).

55. *Ibidem*.

todo, de armamento. Para Bosenberg, este es el punto donde se puede hablar de un verdadero plan de desarrollo. Este proyecto tenía como fin lograr mejorar el nivel de vida y lograr una mayor estabilidad, siempre con enormes gastos sociales<sup>56</sup>.

Al cabo de cinco años ya se vislumbraban grandes cambios: disminuyó el desempleo, mejoró la calidad de vida, había estabilidad social, aumentó la mano de obra extranjera y hubo migraciones a las ciudades por la falta de inversión en el campo. Esto creó un notable aumento en la construcción. Se desarrollaba así una clase media y una nueva clase obrera. Aparecieron pequeñas fábricas y talleres, aunque dependientes de bienes intermedios de importación. La dinastía gobernante, para apaciguar el malestar social de algunos sectores, estableció un pacto social, donde aportaba salud y educación a los habitantes a cambio de que ellos permanecieran políticamente pasivos en un país con la oposición y los sindicatos prohibidos<sup>57</sup>.

El plan quinquenal terminó en conjunto con el reinado de Fáiisal, quien fue asesinado en un majlis<sup>58</sup> por Fáiisal bin Musa'id, su sobrino, como venganza de su padre, antiguo rey, y de su hermano (asesinado por las Fuerzas de Defensa en una manifestación en 1965). El príncipe fue capturado y ejecutado en una plaza de Riad. Este sería el comienzo del nuevo –y corto– reinado del hermano de Fáiisal bin Abdulaziz, Jálid bin Abdulaziz<sup>59</sup>.

56. *Ibidem*.

57. Dieter Nohlen y Franz Nuscheler. «Handbuch der dritten welt». s.l.: J. H. W. Dietz Verlag, 1993.

58. Evento en el cual el rey escucha las peticiones de los ciudadanos.

59. «1975: Saudi's King Faisal assassinated». *BBC*, 25 de marzo de 2005. Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/25/newsid\\_4233000/4233595.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/25/newsid_4233000/4233595.stm) (consultado el 18 de julio de 2019).

La tercera etapa del Reino abarca desde el segundo plan quinquenal hasta la crisis saudí. Con el nuevo rey, se desarrolló otro plan quinquenal, desde 1975 a 1980, muy diferente al primero: se especializaron en el desarrollo de recursos para maximizar los recursos petroleros y minerales, pero también se limitó la producción petrolera. El gran paso fue la decisión de invertir en el exterior. El excedente se exportaba a Estados Unidos, Japón y Europa<sup>60</sup>.

Las tribus se debilitaron: muchos de sus miembros se volvieron sedentarios, otros se convirtieron en obreros. Se otorgaron parcelas a título individual y los jefes tribales se enriquecieron enormemente. Líderes y príncipes establecieron redes de solidaridad en los focos poblacionales, donde se establecieron redes clientelistas que buscaban como fin la destrribalización. Es decir, aportaban ayuda a los miembros de ellas, quienes se convertían en apoyos políticos<sup>61</sup>.

El fin de los '70 y comienzo de los '80 sería un periodo de grandes cambios. En 1979 Arabia Saudita dudaba de su capacidad de controlar a las tribus cuando un grupo de ellos tomó la Gran Mezquita en La Meca, manifestándose en contra de las reformas impulsadas por Riad y criticando una «desvinculación» del wahabismo promovido por el sistema educativo, los medios de comunicación y las mezquitas. Si bien las autoridades solucionaron el problema por la fuerza, matando a cientos de personas y luego decapitando a los promotores de las revueltas, esto le sirvió como un aviso a la Corona que inmediatamente dio un paso atrás en su modernización, aplicando estrictamente la segregación por sexo, prohibiendo a las mujeres aparecer en la televisión y

60. Luis Bosemberg, ob. cit.

61. *Ibíd*em

en la prensa, dándole más poder a la policía religiosa y cerrando las tiendas de música y los cines. Si la monarquía estaba en dudas, la situación se volvería más tensa ya que ese mismo año la invasión soviética a Afganistán y el triunfo de la Revolución iraní se traducirían en un drástico aumento de la presencia norteamericana en el Próximo Oriente<sup>62</sup>.

Por otra parte, en 1980 se daba el comienzo de la guerra entre Irán e Irak, que duró ocho años, en la cual los saudíes –junto con Estados Unidos y Kuwait– prestaron su apoyo al gobernado por Sadam Husein. Se estima que solo Arabia Saudita le dio un apoyo de 20 mil millones de dólares, dinero que nunca se devolvió<sup>63</sup>.

Estos últimos dos sucesos mencionados fueron los causantes de uno aún mayor que, si bien en un principio parecía beneficiar al reino, terminó por perjudicarlo: el comienzo de la segunda crisis del petróleo. Los precios del crudo se dispararon a grandes escalas (se multiplicaron por 2,7 entre 1978 y 1981). El nuevo líder iraní obligó a negociar a las empresas extranjeras. La inestabilidad significó la caída de la producción nacional en 3,5 millones de barriles diarios. El ataque de Irak a Irán y el comienzo de la guerra entre ambos terminaría significando otros 3,3 millones de barriles diarios menos de producción mundial. Este fue el momento indicado para que los saudíes aumentaran su producción, llegando a ingresos petroleros de 115.500 millones de dólares anuales en 1981. Sin embargo, durante la crisis, los países im-

62. Alberto Priego Moreno. «La reconfiguración de Arabia Saudí. Del modelo de los tres pactos a la Vision 2030». Disponible en: [http://www.iewee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO05-2017\\_ArabiaSaudi\\_Vision2013\\_AlbertoPriego.pdf](http://www.iewee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO05-2017_ArabiaSaudi_Vision2013_AlbertoPriego.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019).

63. Farhang Rajaei. *Iranian perspectives on the Iran-Iraq war*. Florida: University Press of Florida, 1997.

portadores restringieron el consumo, buscaron formas más eficientes de producción y sustitutos del crudo. En 1985, el país de la península Arábiga solo obtenía 18.000 millones de dólares anuales. Y, para 1995, serían solo 7.000 millones<sup>64</sup>.

El año 1981 sería también un año de cambios internos para los sauditas. Se anunciaba la muerte de Jálid bin Abdulaziz a causa de un paro cardíaco y era la hora de su hermano Fahd de asumir.

La cuarta etapa del nuevo estado saudí está marcada por la presencia extranjera como detonante de reformas. La Guerra del Golfo entre 1990 y 1991 llevó a que la región, y sobre todo el país, tuviera gran presencia extranjera que rondaba medio millón en la tierra santa. Los intereses occidentales y la dependencia saudí se hicieron visibles, lo que significó la pérdida de legitimidad del régimen. Paradójicamente, quienes eran responsables de la estabilidad para el régimen eran ahora quienes lo deslegitimizaban, no intencionalmente, sino que era más bien un choque entre la ideología nacionalista e independiente del Reino con la realidad, que era el sometimiento a occidente. Esto llevaría a la Corona a buscar apoyos internos y una apertura interna; dicha situación desembocó en la creación de la shura<sup>65</sup> y de nuevas leyes<sup>66</sup>.

Sin embargo, el levantamiento de la sociedad no era el único reto que enfrentaban los saudíes. Luis Bosemberg explica un mayor problema: la crisis financiera:

64. Luis Bosemberg, ob. cit.

65. La shura es un consejo consultivo de la Corona formado por 150 miembros.

66. Luis Bosemberg, ob. cit.

La guerra agravó las finanzas del Estado. Su costo ascendió a US 70.000 millones (los saudíes hablan de US 50.000 millones), mientras que el precio del barril descendió de US 40 a comienzos de los 80 a US 15 en 1995. La ayuda a Irak en la década de los 80 equivalía a US 20.000. Empeoró el déficit presupuestal. Hubo que recurrir a las reservas exteriores, que para 1995 se habían reducido a US 70.000 millones. Según el FMI, el reino ya no tenía activos líquidos de reserva en el exterior, es decir, reservas que pudiese utilizar en caso de emergencia. El país se endeudó externamente por primera vez en US 3.500 millones. Por primera vez la petromonarquía sintió el gran peso de preocupaciones financieras<sup>67</sup>.

En definitiva, lo que había empezado como una crisis internacional, sumado a la crisis financiera, condujo a la crisis política del régimen. Sin embargo, esta era, en parte, fruto de la modernización alcanzada. Los mayores críticos al reinado eran la nueva clase media y sobre todo la nueva élite religiosa. Sus críticas tenían argumento religioso y un origen académico, es decir que eran el resultado de la modernización desde arriba iniciada por Fáisal<sup>68</sup>.

Para frenar el descontento de la población, la monarquía comenzó a aceptar recomendaciones y críticas. La mayor de ellas era fundamentalista: la Corona había abandonado la ley islámica. Se protestaba por la presencia extranjera, el déficit y los altos gastos en armamento que, decían, no habían servido de mucho, ya que necesitaban de Occidente

67. *Ibidem*.

68. *Ibidem*.

para asegurar la integridad territorial. Se exigía que el clero participara en la actividad estatal para controlarla; mayor educación religiosa; censurar las programaciones extranjeras y la prohibición de enseñar doctrinas occidentales<sup>69</sup>.

Con las reformas, el monarca tenía más poderes: nombraba a los emires que gobernaban las provincias, fijaba el presupuesto y nombraba a los 60 diputados de la shura. Los cambios fueron no solo políticos y sociales, también económicos, ya que se llevó a cabo una política de austeridad a pesar de que el gobierno lo negara. El principal objetivo fue reducir los gastos y aumentar los ingresos; para ello, se suprimieron subsidios, se aumentaron las tarifas en servicios públicos y, lo que era central en la política económica realizada, se optó por la privatización de empresas nacionales. Estas ahora no producirían en un marco de un modelo de sustitución de importaciones sino más bien para exportar<sup>70</sup>.

Una quinta etapa está marcada por el siglo XXI como una época de modernización. Abdalá bin Abdulaziz era medio hermano de Fahd. Si bien asumió oficialmente al trono en 2005, ocupó el poder de facto desde 1995 debido a que su predecesor estaba incapacitado a causa de una hemiplejía que le impedía mover parte de su cuerpo. El monarca encaró distintas propuestas de modernización en las que participó su hermano, sucesor al trono –y actualmente rey– Salman Bin Abdulaziz. Según un cable de WikiLeaks, del gobierno saudí al Consejo Nacional de Seguridad, sobre la reunión entre el entonces príncipe heredero y el embajador estadounidense en Riad, James C. Oberwetter, el 25 de marzo de 2005, el saudí explicó el carácter de la modernización del

69. *Ibidem*.

70. *Ibidem*.

reino; expuso que el ritmo y el alcance de ella depende principalmente de factores culturales y sociales, no religiosos, y que justamente por esos factores sociales el Gobierno de Arabia Saudita (SAG) no puede imponer las reformas porque habría reacciones negativas. En cambio, consideró que los cambios debían ser introducidos de forma «sensible y oportuna». Señaló que los derechos de las mujeres son mejores bajo el islam pero que el contexto social hizo que ellas recibieran derechos como la educación hace relativamente poco tiempo. También afirmó que el islam tenía la democracia antes que las demás culturas debido a que el Corán establece que los gobernantes deben consultar sus decisiones. Además, explicó que si se impusiera una democracia en Arabia Saudita cada tribu y cada región tendría un partido debido a los diversos componentes del reino<sup>71</sup>.

Un cable del 7 de marzo de 2009 de David Rundell, diplomático estadounidense, desarrolla los dos decretos del rey Abdulá del 25 de febrero del mismo año, el cual extendía el cargo de 26 funcionarios, con la excepción del gobernador de la provincia de Jizan. Dice que no es una sorpresa y que contrasta con los nombramientos del 14 de febrero que eliminaron o reasignaron funcionarios a favor de reemplazos con mentalidad reformista. Argumenta, también, que las extensiones apuntalan la base de poder del rey, permitiéndole concentrarse en las reformas. En ese sentido, otro cable del 28 de agosto de 2009 codificado por el embajador Richard W. Erdman expresa:

On August 23, King Abdullah issued royal decrees extending the terms of HRH Mishal bin Majed bin Abdelaziz as

71. WikiLeaks. *Ambassador's farewell call on riyadh provincial governor Prince Salman*. Disponible en [https://wikileaks.org/plusd/cables/07RIYADH651\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/07RIYADH651_a.html) (consultado el 19 de julio de 2019).

Governor of Jeddah City, and of Abdulrahman bin Abdulmohsen Al-Abdelkadir as Deputy Minister of Civil Services. These appointments are in keeping with the King's general tendency to extend leaders in key positions and reserve governmental shake-ups for exceptional situations. By preserving family harmony and stability, the King aims to create the political space for implementation of his reform agenda<sup>72</sup>.

Estos telegramas explican por qué la modernización se hizo lentamente durante el reinado de Abdulá. Era un problema tanto el contexto social y cultural como también los funcionarios saudíes, muchos de los cuales eran demasiado adultos y presentaban un pensamiento conservador.

La mayor preocupación del rey era que llegara el día de su muerte y cargara con el peso de la corrupción sobre sus hombros. Hay miles de príncipes y princesas en el reino, cada uno de ellos recibe un sueldo mensual desde su nacimiento que va desde \$270 mil riyales saudíes por mes (1 dólar = 3,75 SR) a \$800 a los miembros que componen la «sucursal» más distanciada de la familia real. Esto está tan arraigado que incluso existe una oficina encargada –la «Oficina de Decisiones y Reglas»– y un presupuesto formal del gobierno para ellos, que hace una década se estimaba que era de 2.000 millones de dólares en un presupuesto gubernamental de 40 mil millones de dólares. Además, se crean programas que están «fuera del presupuesto» y no son controlados por el Ministerio de Finanzas, por lo que algunos príncipes

72. WikiLeaks. *Royal extensions of governorships - preserving the peace*. Disponible en: [https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH1112\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH1112_a.html) (consultado el 19 de julio de 2019).

umentan su capital en trabajos que no están supervisados. También, al casarse, un príncipe recibe de uno a tres millones para construir un palacio y, como el estipendio varía si él es soltero o casado, también aumenta lo que recibe mensualmente. Estas prácticas hacen que los príncipes vean al reino como una Saud INC y se sientan en el derecho de reclamar algo de la riqueza real<sup>73</sup>.

Entretanto, Abdalá decidió hacer modificaciones en la Corona, algunas fueron bien vistas, como la Comisión de Lealtad que elige al rey que, si bien es tomada como una reforma, solo formaliza una vieja tradición de que un tribunal compuesto en 2006 por 33 (actualmente 35) miembros masculinos –los cuales son los hijos vivos del fundador, un hijo de cada uno de los hijos fallecidos de Ibn Saúd, e hijos tanto del rey actual como del príncipe heredero– elija al nuevo heredero al trono, el cual puede ser propuesto por el actual rey. En cambio, otras modificaciones generaron el descontento de sus familiares: cortó los servicios de telefonía pagos a miles de príncipes y princesas, canceló las suites en lujosos hoteles de la ciudad de Yeda. También se redujo la cantidad de boletos gratuitos de Saudia Airlines para los miembros de la familia real, ya que a menudo solían pedir de más y luego venderlos o llevaban incluso a más de diez acompañantes. Se empezaron a hacer multas de velocidad o hasta llevar presos a miembros de la realeza por no tener el papeleo al día. Se han cortado, también, muchas visas de bloqueo, que funcionan como un cheque al portador, es decir, las puede usar quien sea que las tenga en sus manos. Estas eran una iniciativa para permitir la entrada de trabajadores extranjeros de bajo presupuesto, pero muchos miembros reales han acabado por venderlas. Sin

73. WikiLeaks. *Saudi royal wealth: where do they get all the money?* Disponible en: [https://wikileaks.org/plusd/cables/96RIYADH4784\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/96RIYADH4784_a.html) (consultado el 19 de julio de 2019).

embargo, el mayor recorte de presupuesto ha sido en la materia en la que los príncipes más dinero ganan: la tierra. La Corona ha transferido tierras públicas a ellos, quienes a su vez las vendían a grandes sumas de dinero, este derecho real fue enormemente recortado por Abdalá, quien tuvo que enfrentar las protestas de los príncipes por todos los recortes<sup>74</sup>.

El reinado de Abdalá bin Abdulaziz terminó en 2015 con su muerte, sucediéndole así su hermano Salman. En el sentido modernizador, si bien hizo oídos sordos a la petición de autorizar a las mujeres a conducir, amenizó algunas restricciones y en 2011 garantizó el derecho al voto femenino y las candidaturas de mujeres a las elecciones municipales previstas para 2015. Antes, en 2009, inauguró una universidad científica y por primera vez permitió que hombres y mujeres puedan compartir los mismos espacios. También envió a más de 170.000 mujeres sauditas a estudiar en el extranjero<sup>75</sup>.

Abdalá fue quien tuvo que afrontar la primavera árabe, el conjunto de protestas sociales en pos de la democracia y derechos sociales en los países árabes. Ante esto, siempre se lo vio preocupado por la posibilidad de que se expandiera este carácter revolucionario. Su ambigüedad ante las protestas en Siria y Libia se contrasta con el envío de tropas a Bahrein y la represión a manifestantes en el ámbito interno. Las protestas combinaron reivindicaciones laborales, con el levantamiento

74. Jorge Comins. «Fundamentos de poder, excepcionalismo y cuestión sucesoria en Arabia Saudí». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEO50-2014\\_ArabiaSaudi\\_JorgeComins.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO50-2014_ArabiaSaudi_JorgeComins.pdf) (consultado el 20 de julio de 2019).

75. Human Rights Watch. *Women and Saudi Arabia's Male Guardianship System*. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2016/07/16/boxed/women-and-saudi-arabias-male-guardianship-system> (consultado el 19 de julio de 2019).

por la exclusión de la minoría chií y el pedido por mayores derechos hacia las mujeres. Como respuesta se utilizó nuevamente la estrategia rentista (dar subsidios a la población y subir los salarios a funcionarios para obtener más apoyo) y la represión, habiendo encarcelado a más de 500 personas. También se expulsó a tres millones de trabajadores extranjeros para cubrir sus puestos con jóvenes saudíes, entre quienes se estimaba una desocupación del 30%<sup>76</sup>.

Ya en el poder, el rey Salman se propuso hacer cambios que fueron fundamentales: decidió que su heredero al trono no fuera su sobrino, Mohammed bin Naif bin Abdulaziz, y propuso a su hijo y antiguo asesor, Mohammed bin Salman, quien fue aceptado por la Comisión de Lealtad con 31 de 34 votos; sin embargo, lanzó un dictamen para que, a partir del próximo príncipe heredero, la sucesión no se pueda dar entre reyes del mismo linaje<sup>77</sup>.

Ya en el reinado de Abdulaziz se decía que, al cabo de una década, habría un heredero al trono que fuera de la nueva generación de príncipes, recalcando la avanzada edad de quienes alcanzaban el poder y siendo conscientes de que dos tercios de los saudíes son jóvenes de hasta 30 años. Por eso mismo se eligió a Mohammed, un príncipe de tan solo 32 años quien, a diferencia de otros miembros de la Casa que realizan sus estudios en Occidente, cursó derecho en la Universidad Rey Saud. Es popular entre los más jóvenes y reformistas por su pen-

76. Mediterráneo Sur. «La Primavera Árabe, un año después». Disponible en: <http://www.mediterraneosur.es/Primavera%20Arabe%20MSur.pdf> (consultado el 19 de julio de 2019).

77. «Rey saudita nombra a Mohammed bin Salman como su heredero directo». *Resumen Latinoamericano*. 21 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/06/21/rej-saudita-nombra-a-mohammed-bin-salman-como-su-heredero-directo/> (consultado en 19 de julio de 2019).

samiento modernizador y porque afirman que con él la monarquía no está sobre la ley, lo que también condujo a una mayor confianza de Estados Unidos. A diferencia de sus predecesores, lleva una vida modesta, sin grandes gastos y está casado solo con una esposa con la que tiene cuatro hijos. Hoy en día se lo llama «Mr. Todo» por considerarlo el epicentro del poder saudí, ya que se rumorea que Salman padece demencia senil<sup>78</sup>.

78. «Demencia del rey saudí aumenta conflictos internos en la casa Al Saúd» *HispanTV*. 21 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.hispanTV.com/noticias/arabia-saudi/219503/demencia-rey-salman-arabia-saudi> (consultado el 19 de julio de 2019).

## **CAPÍTULO IV: VISIÓN 2030: EL NUEVO MOTOR DE TRANSFORMACIONES**

«We want to go back to what we were, the moderate Islam that's open to all religions. We want to live a normal life; coexist and contribute to the world».

*Príncipe Heredero Mohammed Bin Salman*

### **Propósitos, propuestas y estructura de Visión 2030**

Visión 2030 es un plan creado por el príncipe heredero saudí, al que él mismo describe como «ambicioso pero alcanzable». Refleja las metas y expectativas para dentro de dos décadas y refleja las fortalezas y capacidades del Estado. Con él se busca reducir la dependencia de los hidrocarburos (que representa el 47% del PBI y el 87% de las exportaciones), diversificar la economía y desarrollar sectores públicos, como salud, educación, infraestructura, recreación y turismo. Esta clase de proyectos no son nuevos en la región. La estrategia saudí se asemeja a la utilizada años atrás por Estados rentistas como Qatar y Emiratos Árabes Unidos<sup>79</sup>.

Para su ejecución, existen puntos clave que mencionó el Príncipe Heredero Mohammed bin Salman a la hora de anunciar el prometedor Plan. El primero de ellos se basa en lograr que los musulmanes de todo el mundo puedan visitar los Santos Lugares y, por consiguiente, Arabia Saudita, transformando así al Reino en un país turístico y en el «Corazón del Islam»<sup>80</sup>.

79. Alberto Priego Moreno. «La reconfiguración de Arabia Saudí. Del modelo de los tres pactos a la Vision 2030». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO05-2017\\_ArabiaSaudi\\_Vision2013\\_AlbertoPriego.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO05-2017_ArabiaSaudi_Vision2013_AlbertoPriego.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019).

80. Reino de Arabia Saudita. «Message from hrh Prince Mohammed bin Salman bin

La corona se enfoca a largo plazo; busca que sea más que una diversificación de ingresos, expectante de poder generar cambios en el estilo de vida de los ciudadanos, creando un país próspero en el que sus ciudadanos «puedan cumplir sus ambiciones y objetivos». También se orienta en la obtención de una mayor independencia, prometiendo que harán que su Estado sea vulnerable ante la volatilidad de los precios en el mercado externo<sup>81</sup>. Por su parte, Riad quiere aprovechar su proyecto para cambiar la relación entre su política exterior y su política energética, dos esferas que siempre estuvieron alejadas en el modelo saudí, pero que en la actualidad se quiere complementar para hacer un uso político de sus reservas. Esto significa un paso de la Swing Producer<sup>82</sup> a la Petro-Politics Doctrine<sup>83</sup>. Esta modificación se ve condicionada por la postura que Irán y Rusia están tomando al utilizar el petróleo como elemento más fuerte de su política exterior, por ello es que los saudíes no se desprenden del petróleo como una fuente de ingresos, pero buscan evitar que este sea la parte fundamental de él, como lo fue desde los años '30. En este sentido es que se desarrolla el pilar número dos del plan llamado «Una Nación sedienta»<sup>84</sup>. Para ello, Mohammed bin Salman pretende que ARAMCO se transforme en un conglomerado de compañías que no solo se desarrollan en el sector petrolero, tal como lo son Shell o Exxon Mobile. La piedra angular de esta faceta está en el

Abdulaziz Al-Saud». Disponible en: <https://vision2030.gov.sa/en/vision/crown-message> (consultado el 19 de julio de 2019).

81. *Ibidem*.

82. El productor de swing es un oligopolio o proveedor que responde a las fluctuaciones de precios aumentando o disminuyendo la producción para mantener el precio estable.

83. Esta doctrina se basa en el uso político de las reservas.

84. Alberto Priego Moreno. «La reconfiguración de Arabia Saudí. Del modelo de los tres pactos a la Vision 2030». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO05-2017\\_ArabiaSaudi\\_Vision2013\\_AlbertoPriego.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO05-2017_ArabiaSaudi_Vision2013_AlbertoPriego.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019).

nombramiento de un nuevo ministro de Energía, Industria y Recursos Minerales, sustituyendo así a un mítico funcionario, como lo es Ali Al-Naimi, quien ostenta el cargo desde 1995. El objetivo final, según Riad, es poder lograr una diversificación de los sectores energéticos, apostando por energías no fósiles, como la nuclear, y por otras renovables, lo que se refleja en la construcción de la «King Abdullah City for Atomic and Renewable Energy». Así se prevé generar, para 2032, 41 gigawattios con energía solar y 17 con energía nuclear<sup>85</sup>.

Retomando las bases estructurales de Visión 2030, Mohammed bin Salman expresa que «todas las historias de éxito comienzan con una visión y las visiones exitosas se basan en fuertes pilares». Por esta razón es que la Corona propone tres pilares, los que a su vez se van a dividir en dos objetivos generales cada uno. Ellos se subdividirán cada uno en objetivos de rama, los que estarán integrados, en su totalidad, por 96 objetivos estratégicos. Así, Visión 2030 presenta un total de cuatro niveles<sup>86</sup>.

El primer pilar llamado «una sociedad vibrante», se basa en la visión del Reino de Arabia Saudita como corazón de los mundos árabe e islámico. Este sostén tiene dos objetivos generales: fortalecer los valores islámicos y la identidad nacional y ofrecer una vida satisfactoria y saludable<sup>87</sup>.

Por otro lado, es importante mencionar que en esta sociedad perseguida existen tres factores clave. El primero de ellos son las fuertes raíces, en el cual se fomenta la vida bajo los valores islámicos y el orgullo por la identidad nacional, además de enfocarse en servir a servir a los vi-

85. *Ibidem*.

86. Reino de Arabia Saudita. *Strategic Objectives and Vision Realization Programs* (2017). Disponible en: [www.vision2030.gov.sa/download/file/fid/1319](http://www.vision2030.gov.sa/download/file/fid/1319) (consultado 21 de septiembre de 2018).

87. *Ibidem*.

sitantes de Umrah. La meta que marcará que esto se ha conseguido es poder servir a al menos 30 mil visitantes de Umrah (peregrinación a La Meca). El segundo es la vida satisfactoria de los habitantes, para la que se necesita la promoción de la cultura y el entretenimiento, el desarrollo de las ciudades, la vida saludable y la lucha por un medio ambiente sustentable. El fin es conseguir un aumento del gasto de las familias en entretenimiento y cultura a un 6%. El tercer factor clave del primer pilar son las fundaciones fuertes, en el que se siguen como direcciones claras el cuidado de las familias, el desarrollo del papel de los jóvenes, el cuidado de la salud y el empoderamiento de la sociedad. Su propósito es el incremento de la esperanza de vida de los 74 años para poder llegar hasta un promedio de 80<sup>88</sup>.

Entre los objetivos estratégicos de este primer pilar existen algunos muy destacables; en el ámbito sociocultural podemos nombrar «aumentar la contribución saudí a artes y cultura», «defender el idioma árabe», «conservar y promover el patrimonio árabe, nacional e islámico del Reino» y «fomentar valores de moderación y tolerancia». En tanto en lo que refiere al segundo tema apuntado por el primer pilar, es decir, la vida saludable de los habitantes, se pueden mencionar objetivos específicos como «fomentar la prevención a través de tratamientos de salud»; «incrementar la participación pública en deportes y actividades atléticas» (razón por la que ahora se permite a las mujeres practicar deportes y asistir a espectáculos deportivos); «intensificar la participación familiar en la preparación para el futuro de los niños» y «desarrollar y diversificar las oportunidades de entretenimiento para conocer las necesidades de la población»<sup>89</sup>.

88. *Ibidem*.

89. *Ibidem*.

El segundo pilar de Visión 2030 se llama «una economía sedienta» y se basa en la determinación de que el país puede convertirse en una fuente de inversión global. Se fundamenta en la percepción de que el Reino posee una gran capacidad de inversión, la cual puede usarse para estimular la economía y diversificar los ingresos. Los dos objetivos generales de esta columna son «aumentar y diversificar la economía» y «aumentar el empleo»<sup>90</sup>.

Este pilar tiene, al igual que el anterior, características clave de la visión del gobierno con respecto al modelo que se busca lograr. La primera se llama «oportunidades gratificantes» y apunta a impulsar los pequeños negocios y a las familias, atraer los talentos que se necesitan, proveer oportunidades equitativamente y aprender para trabajar. Su propósito es bajar el desempleo de 11,6% a 7%. La segunda característica se llama «invertir a largo tiempo» y sugiere maximizar las capacidades de inversión; impulsar los sectores prometedores y privatizar los servicios gubernamentales. El fin cuantificable establecido es aumentar los activos del Fondo de Inversión Pública a más de 7 trillones de riyales saudíes, es decir, 1,8 trillones de dólares<sup>91</sup>.

Otra característica es que esta «economía sedienta» está «abierta para negocios», por lo que se propone la rehabilitación de las ciudades; el establecimiento de zonas especiales; el incremento de la competitividad del sector energético y la mejora del ambiente de negocios. La finalidad es llevar la contribución del sector privado a un 65% del PBI. La última característica del pilar es el aprovechamiento de la ubicación única del Reino, por lo que se quiere construir un eje logístico

90. *Ibidem*.

91. *Ibidem*.

regional único, integrar a Arabia Saudita tanto internacional como regionalmente y el apoyo a las compañías nacionales. La aspiración es hacer que hasta el 50% del PBI sea por exportaciones de productos no petroleros<sup>92</sup>.

En esta segunda columna de Visión 2030 existen algunos objetivos específicos relevantes que vale la pena remarcar. En el ámbito del crecimiento y la diversificación de la economía encontramos fines como «crear zonas especiales y rehabilitar ciudades económicas»; «desarrollar industrias adyacentes al gas y petróleo»; «localizar la industria militar»; «hacer posible el desarrollo del sector turístico» y «avanzar en la agenda del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCEAG)». Mientras tanto, en lo que respecta al aumento del empleo, se destacan «asegurar el alineamiento de salidas educacionales con las necesidades del mercado laboral»; «aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral» y «ser una fuente relevante de talentos extranjeros de manera efectiva». Sobre este último punto es muy importante señalar que, en 2017, uno de cada tres trabajadores en el país eran extranjeros, por eso el gobierno estableció gravámenes contra quienes contraten a inmigrantes<sup>93</sup>.

El tercer y último pilar de Visión 2030 se llama «una Nación ambiciosa» y se refiere a que la ubicación del país en la unión de tres continentes hace que sea un epicentro comercial y puerta de entrada al mundo. Sus dos objetivos generales son «mejorar la efectividad del gobierno» y «posibilitar la responsabilidad social»<sup>94</sup>.

92. *Ibidem.*

93. *Ibidem.*

94. *Ibidem.*

Para ser un Estado efectivamente gobernado, las autoridades buscan adoptar una serie de medidas: transparencia, protección de los recursos vitales, encomendarse a un gasto efectivo y a finanzas balanceadas, la organización ágil del gobierno y comprometerse a todos los ciudadanos. La aspiración es entrar en el top 5 del «E-Government Survey Index», el índice que mide la eficiencia de la administración pública electrónica.

En tanto a la posibilitación de la responsabilidad social, se anhela que la Nación sea responsable de las vidas de todos, como así también en los negocios y con la sociedad. Se estableció un fin cuantificable: reunir a un millón de voluntarios por año<sup>95</sup>.

En lo que respecta a los objetivos específicos enmarcados por Riad en el ámbito de la efectividad del gobierno, es relevante nombrar algunas como «incrementar ingresos de tarifas sin introducir impuestos sobre los ingresos sobre la riqueza de los ciudadanos»; «mejorar la performance de las entidades gubernamentales» y «desarrollar el e-government» (administración electrónica). Por su parte, los remarcables de la posibilitación de la responsabilidad social son «incrementar la atención de las empresas en sus responsabilidades sociales»; «empoderar las organizaciones sin ánimos de lucro para profundizar su impacto»; «promover y posibilitar el planeamiento financiero» y «alentar el voluntariado»<sup>96</sup>.

95. *Ibidem*

96. *Ibidem*

## Los programas, el camino para alcanzar la Visión 2030

El gobierno ha desarrollado diversos programas que marcan el camino para alcanzar sus aspiraciones; sin embargo, aclara que no son un límite sino una guía. Estos son<sup>97</sup>:

1) Programa de reestructuración del gobierno: con la eliminación de los consejos supremos y el establecimiento del Consejo de Asuntos Políticos y de Seguridad y el Consejo de Asuntos Económicos y de Desarrollo, se aceleró el proceso de desarrollo de estrategias y toma de decisiones. Esta reestructuración planea que siga su camino de forma integral y gradual, en función de las prioridades y necesidades gubernamentales.

2) Programa de Direcciones Estratégicas: consiste en la revisión de los roles del gobierno para poder alinearse dentro de las necesidades económicas y sociales futuras. Las decisiones se basan en la revisión exhaustiva de los programas e indicadores de cada agencia.

3) Programa de Balance Fiscal: se comenzó a examinar las inversiones de capital existentes, su mecanismo de aprobación y su impacto económico medible. Y se han formado comités e introducido nuevos departamentos encargados de revisar las reglamentaciones pertinentes y tomar las medidas necesarias sobre los gastos.

4) Programa de Gestión de Proyectos: las agencias del Reino están experimentando una ola de reformas y transformación. Para gestio-

97. Reino de Arabia Saudita. *Programs*. Disponible en: <https://vision2030.gov.sa/en/programs> (consultado el 19 de julio de 2019).

nar este impulso y garantizar que todos los esfuerzos se coordinen, se adoptó un enfoque que sea eficaz para la gestión de proyectos y se establecieron oficinas de gestión de proyectos.

5) Programa de Revisión de Regulaciones: durante 2017, se revisaron muchas leyes actuales y se promulgaron nuevas leyes que llevan años pendientes. Se planea continuar revisando todas las leyes para garantizar que estén en línea con las prioridades del Reino.

6) Programa medición de rendimiento: se adoptó el principio de medición del desempeño y se aseguraron de que se utilizara adecuadamente en la evaluación de todas las agencias gubernamentales, sus programas, iniciativas y ejecutivos. Se plantea la medición de rendimiento para la rendición de cuentas y la transparencia.

Además, la corona está preparando nuevos programas ejecutivos del Plan Visión 2030. Entre ellos están<sup>98</sup>:

1) Programa de Transformación Estratégica Saudi Aramco: se basa en la creencia de que Aramco tiene la capacidad de trabajar en otros sectores además del petrolero. Con este programa se velará por posicionarla como líder en más de un sector.

2) Programa de Reestructuración de Fondos de Inversión Pública: después de haber trabajado en la reestructuración del fondo, se están perfeccionando sus capacidades de inversión y permitiendo que administre una cartera más amplia de activos actuales y nuevos. Se espera transformarlo en el mayor fondo soberano de riquezas del mundo.

98. *Ibidem*.

3) Programa de Capital Humano: es un programa que se está desarrollando para nutrir el talento humano. Este medirá, evaluará y analizará la eficiencia del servicio civil. También apoyará a las agencias gubernamentales con personal, estudios, consultas y alianzas estratégicas relacionadas con el capital humano.

4) Programa de Transformación Nacional: se están estudiando iniciativas aplicables para lograr los objetivos propuestos. También se están identificando oportunidades para asociarse con el sector privado, así como enfoques administrativos y de financiamiento innovadores.

5) Programa de Alianzas Estratégicas: se está trabajando con los socios económicos del Reino para lograr alianzas estratégicas para el Siglo XXI y así convertirse en un centro comercial que conecte tres continentes y aumente las exportaciones.

6) Programa de Privatización: se están analizando sectores adicionales adecuados para la privatización. Se espera crear un programa de privatización integral para lograr los objetivos de una manera equilibrada y científica.

7) Programa para el Fortalecimiento de la Gobernanza del Sector Público: se trabajará en la reestructuración de las agencias gubernamentales de forma continua y con flexibilidad. Se eliminarán los roles redundantes, unificarán los esfuerzos, simplificarán los procedimientos y definirán las responsabilidades. También permitirán que las agencias cumplan con su mandato, sean responsables, aseguren la continuidad del negocio y demuestren adaptabilidad frente a los nuevos desafíos.

## De la teoría a la práctica

El gobierno saudí ya ha encarado ciertas reformas que han cambiado el estilo de vida de los ciudadanos. Sin embargo, más que como una respuesta desde la Corona orientada al bienestar de los habitantes, constituyen modificaciones necesarias para alcanzar los objetivos económicos propuestos.

Entre las transformaciones realizadas, se puede apreciar un papel más activo de la mujer, quien obtuvo derechos primordiales. En primer lugar, y el cambio que más repercusiones tuvo en el Reino, y en el mundo, es la posibilidad de manejar que ahora ostentan las mujeres y que no fue consecuencia de una demanda social, sino por motivos económicos, ya que las familias gastaban numerosas sumas en contratar choferes que transportaran a las mujeres. Esta reforma, además, generó un incremento en la curva de demanda tanto de automóviles como de combustibles, fortaleciendo industrias nacionales<sup>99</sup>.

Además, las mujeres adquirieron otros importantes derechos políticos y sociales, tales como la posibilidad de votar y presentarse a las elecciones municipales<sup>100</sup>. Asimismo, se designó a la primera embajadora saudí, la princesa Reema Bint Bandar –quien representará al Reino en Estados Unidos–, y a la primera viceministra en la cartera de Trabajo y Desarrollo Social, Tamadar bint Yusef al Ramah<sup>101</sup>.

99. *Women in Arabia Saudita, The secret revolution*. Dirigida por Carmen Butta y Gabriele Riedle. Arabia Saudita: Hanfgarn & Ufer Filmproduktion for ZDF/ARTE, 2016.

100. *Ibidem*.

101. Francisco Carrión. «Así es la princesa que ha hecho historia al ser la primera mujer embajadora de Arabia Saudita». *El Mundo*, 29 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.elmundo.es/loc/celebrities/2019/02/26/5c73f7b321efa00d4e8b45a6.html> (consultado el 19 de julio de 2019).

Es de gran importancia también remarcar la incorporación de las mujeres a las fuerzas militares, la posibilidad que tienen ellas ahora de presenciar espectáculos deportivos (aunque acompañadas por sus maridos y en un área especial designada) y de practicar deportes, la permisión a abrir su propio negocio sin permiso de un tutor y el cambio del código de vestimenta para las extranjeras, quienes ahora pueden circular por la calle solo con una abaya<sup>102</sup>. Además, El Consejo de Asuntos Económicos y Desarrollo de Arabia Saudí propuso acabar con la separación de sexos en lugares de ocio y restaurantes, para aumentar la cohesión social; sin embargo, esto todavía no fue aprobado<sup>103</sup>.

En lo que respecta al motor de la economía saudí, la Corona también ha efectuado diversos cambios. El primero es la apertura al turismo. Históricamente, al ser un país petrolero y con enormes restricciones, recibía pequeñas cantidades de turistas enfocados más allá de la visita a lugares religiosos. En la actualidad ha comenzado a haber una inclinación hacia esta actividad –que se espera sea uno de los motores de la economía–, pero más que en territorio continental, se enfocan en islas, las que están libres de códigos sociales islámicos. En 2017 se abrió al turismo a más de 50 islas sobre el Mar Rojo y se ofreció préstamos sin intereses para emprendimientos turísticos<sup>104</sup>.

102. Vestido largo y suelto que cubre todo el cuerpo excepto manos, pies y cabeza.

103. «El plan de reformas de Arabia Saudita prevé acabar con la separación de sexos». *Agencia EFE*, 4 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/el-plan-de-reformas-arabia-saudi-preve-acabar-con-la-separacion-sexos/10001-3605620> (consultado el 19 de julio de 2019).

104. «Arabia Saudita se abre al turismo a paso glaciario». *La Nación*, 3 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/turismo/viajes/arabia-saudita-se-abre-al-turismo-a-paso-glaciario-nid1884861> (consultado el 19 de julio de 2019).

También, el Plan Visión 2030 incluye la privatización de 25 escuelas y de empresas estatales, entre ellas se destaca la venta de 5% de las acciones de Aramco, la petrolera que ha sido considerada la industria más rentable del mundo y cuyo valor se estima en dos billones de dólares. Solo con este porcentaje sería suficiente para que fuera la mayor salida a la bolsa de la historia. El coste de producción por barril se estima en 4 dólares, mientras que el de sus competidores lo quintuplica. Entre tanto, los líderes mundiales piden que la venta se realice en su territorio, el príncipe heredero piensa colocarla en las bolsas de New York, Londres y Hong Kong. Por último, el gobierno pretende recortar subsidios e introducir impuestos a la venta para poder aumentar los fondos estatales. Se espera que con la fórmula económica diseñada por los mandatarios se creen más de un millón de empleos en el sector privado y se reduzca el desempleo un 9% para el 2020<sup>105</sup>.

Otro gran paso para el Reino es la apertura del cine y del teatro, con la primera participación saudí en el Festival de Cannes. Por otro lado, se firmó un acuerdo con el gobierno francés para desarrollar la ópera y la orquesta. No obstante, en los salones hay una segregación de sexos para que hombres y mujeres desconocidos no estén en contacto y en las calles está prohibido tocar música<sup>106</sup>.

105. Cecilia Barría. «¿Es la petrolera saudí Aramco la empresa más rentable del mundo?». *BBC*, 20 de abril de 2018. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43801766> (consultado el 19 de julio de 2019).

106. «Arabia Saudita participará por primera vez en Festival de Cannes». *La Nación*, 9 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/espectaculo/2018/04/09/arabia-saudita-participara-por-primera-vez-en-el-festival-de-cannes/> (consultado el 19 de julio de 2019).

Por último, hay que resaltar las restricciones a la Mutawa<sup>107</sup>, cuyo margen de acción ha sido reducido, ya que deberán ir acompañados de un oficial de policía y no podrán hacer arrestos ni golpear con sus bastones a la gente, como antes se hacía. En el pasado era normal que ellos obligaran a los negocios a cerrar sus puertas durante la oración, sin embargo, eso ha cambiado. Incluso ahora deben actuar con gentileza y amabilidad, según afirmaron los miembros del gobierno<sup>108</sup>.

107. La Mutawa es la policía religiosa, conocida oficialmente como Comité para la Promoción de la Virtud y la Prevención del Vicio. Este, integrado por más de 3.500 miembros y miles de voluntarios.

108. Francisco de Andrés. «La nueva Policía religiosa saudí: “Señorita, tenga la gentileza de cubrirse de la cabeza a los pies”». *ABC*, 16 de abril de 2016. Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-nueva-policia-religiosa-saudi-senorita-tenga-gentileza-cubrirse-cabeza-pies-201604160300\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-nueva-policia-religiosa-saudi-senorita-tenga-gentileza-cubrirse-cabeza-pies-201604160300_noticia.html) (consultado el 19 de julio de 2019).

## **CAPÍTULO V: EL GIRO ESTRUCTURAL Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES EXTERIORES**

«I am a fan of Churchill. And Churchill said that opportunities come during crises. And I recall Churchill's statement whenever I see the obstacles or the crises in the region. So, this is how I view the challenges or the crises in the region».

*Príncipe Heredero Mohammed bin Salman*

El cambio de la política saudí es interno y su proyecto también significa un nuevo papel de Riad en el escenario internacional. Arabia Saudita se ha caracterizado por ser una potencia defensora del *status quo*, hecho que ha cambiado según Priego Moreno, quien afirma que, en los últimos años, el Estado árabe ha comenzado a tener una postura revisionista del orden mundial, cuya causa es la inestabilidad regional, con Irak, Siria y Yemen sumergidos en guerras que peligran la seguridad del Reino<sup>109</sup>.

Un aspecto que se aprecia a primera vista de la nueva visión internacional es la cuestión de las intervenciones internacionales, algo que hasta hace unos años era un tabú en Arabia Saudita y que hoy ha cambiado rotundamente, con Riad liderando la Coalición Internacional contra el Estado Islámico y la intervención en Yemen, también liderada por los saudíes. Ambas tienen como objetivo posicionarse contra Irán con una política internacional más activa y responder a las amenazas regionales ante la inacción occidental.

109. Alberto Priego Moreno. «La nueva política exterior saudí». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2015/DIEEEM18-2015\\_NuevaPoliticaExterior\\_ArabiaSaudi\\_A.Priego.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM18-2015_NuevaPoliticaExterior_ArabiaSaudi_A.Priego.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019).

En definitiva, la llamada «Doctrina Salman» implica una mano dura y mayor participación saudí en el plano internacional, la reestructuración de las alianzas bilaterales, en la cual pretende evitar caer en las relaciones asimétricas, como las que tuvo con Estados Unidos<sup>110</sup>.

En cuanto a las relaciones multilaterales, ellas suponen algo más complejo. Riad está llevando a cabo lo que se llama «multilateralismo selectivo» en las organizaciones internacionales. En ellas solo participa si ejerce el liderazgo y las utiliza para cumplir sus objetivos. Un ejemplo es lo que sucede con el Consejo de Cooperación del Golfo, con el que se creó una fuerza naval conjunta y una fuerza policial fronteriza, ambas con el objetivo de crear un bloque contra Irán y para protegerse del Estado Islámico. Por otro lado, la Liga Árabe y la Organización para la Cooperación Islámica han sido vitales para conseguir uno de los fines saudíes importantes: la exclusión de Siria, que es uno de los principales apoyos de Teherán en la región. En contraste, la política exterior saudí actual también se basa en demostrar un total desinterés de las organizaciones en las que se le impide ejercer su papel de líder, como se vio con el rechazo de formar parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que, a pesar de que fue en 2013, vislumbraba que se estaba gestando un giro en la posición internacional de la monarquía<sup>111</sup>.

Para continuar, desarrollaremos más específicamente en qué consiste la nueva visión internacional saudí.

110. *Ibidem.*

111. *Ibidem.*

## Arabia Saudita vs. Irán: la lucha por la hegemonía regional

En primer lugar, es importante aclarar cómo es la lógica de poder de Oriente Próximo. Por décadas el dominio regional ha estado compartido por tres países: Arabia Saudita, Irán e Irak. Sin embargo, según explica Gregory Gause, este ha sido un equilibrio imperfecto, que unidades menores, como las monarquías del Golfo, o actores externos, como la URSS y Estados Unidos, han modificado. El creciente poder Qatarí, la influencia de la Revolución islámica o la invasión a Irak son algunos de los ejemplos de reestructuraciones del equilibrio en la región<sup>112</sup>.

En segundo lugar, hay que destacar que Irán y Arabia Saudita tenían una relación diferente a la enemistad actual. Antes de 1979, cuando sucedió la Revolución islámica en Irán, ambos estaban conectados por su cercanía a Estados Unidos, que los consideraba sus «pilares gemelos» de la política norteamericana en Oriente Próximo. A pesar de que no eran aliados, mantenían relaciones cordiales<sup>113</sup>.

En 1973, el aumento de los ingresos que supuso la crisis del petróleo permitió a las monarquías árabes invertir en proyectos de desarrollo y decidir extender su influencia internacional. Mientras en el interior fomentaban el conservadurismo religioso, en el exterior promovieron el islam reaccionario y financiaron grupos afines a sus ideologías<sup>114</sup>. El contagio islamista llegó a Irán donde el Sah era considerado un tira-

112. Gregory Gause. *The International Relations of the Persian Gulf*. Cambridge. Cambridge University Press, 2010, p. 5.

113. Ana Belén Soage. «¿Qué esconde la guerra fría entre Irán y Arabia Saudita?». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEO71-2017\\_Guerra\\_Fria\\_ArabiaSaudi-Iran\\_AnaBelenSoage.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO71-2017_Guerra_Fria_ArabiaSaudi-Iran_AnaBelenSoage.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019).

114. *Ibidem*.

no y marioneta de Occidente. Muchos opositores a él leían islamistas sunníes y apoyaron en 1979 la vuelta de Jomeini del exilio para que ocupara el poder. El ayatolá había creado una teoría por la cual el país debía ser gobernado por un clérigo de alto mando; sin embargo, los islamistas decían que la población seguiría la decisión de Dios si estaban informados, por eso la República Islámica es, en la teoría, una mezcla de teocracia y democracia.

Una vez en el poder, Jomeini hizo visible su intención de exportar su Revolución islámica a sus vecinos. Incluso criticó duramente a las monarquías del Golfo, argumentando que era una forma de gobierno contraria al islam. En consecuencia, Teherán fue percibido como una amenaza para los gobiernos árabes, principalmente de aquellos con grandes cantidades de habitantes chiíes, como es el caso de Kuwait, Irak, Bahreín y, en menor medida, Arabia Saudita. En los cuatro países hubo revueltas populares, incluso en las regiones saudíes de Qatif y Al Ahsa (donde vive la mayoría de los chiíes del país), las cuales carecían de precedentes de manifestaciones de este tipo. A este riesgo para la estabilidad de los países recién nombrados fue que correspondió la iniciativa de Saddam Husein de atacar a Irán en 1980 así como el apoyo de las monarquías del Golfo durante los ocho años de guerra<sup>115</sup>.

El accionar pendulante de Washington, que, por un lado, tomaba una posición hostil contra Teherán y lo amenazaba con un bloqueo económico en 2006 pero luego, con Obama, ignoraba el accionar persa en Siria o su alianza con Hezbollah y negociaba un acuerdo nuclear, fue lo que generó que los saudíes perdieran confianza en los norteamericanos. No obstante, Arabia Saudita optó por armarse y tomar una políti-

115. *Ibidem*.

ca exterior agresiva, primero enviando tropas a Bahréin para apoyar a la monarquía contra las protestas democráticas, luego negociando un plan de transición en Yemen para que asumiera al-Hadi (vicepresidente de Saleh). Continuó con su financiamiento a yihadistas en Siria y actuó contra los Hermanos Musulmanes, apoyando el golpe de Estado contra Morsi en Egipto en 2013<sup>116</sup>.

Tras la muerte del rey Abdalá, la mano dura de Riad, ahora a cargo de Salman, fue mayor, aunque se le adjudica este accionar al antiguo Ministro de Defensa y actual Príncipe Heredero Mohammed bin Salman. En solo dos meses, Arabia Saudita presionó a ocho de sus aliados sunníes para que participaran en la acción militar en Yemen. Más tarde ejecutó a líderes religiosos chiíes de Arabia Saudita, como el clérigo Nimr al Nimr<sup>117</sup>.

Actualmente acontece lo que se llama «Guerra Fría Islámica», en la cual se enfrentan las dos potencias regionales y mayores exportadores de su confesión religiosa (Irán del chiismo y Arabia Saudita del sunismo), pero indirectamente, y por medio del apoyo a grupos, gobiernos o sectores de su interés y que le permitan extender su influencia. Ambos actúan en las guerras de Siria, Irak y Yemen, apoyan a diferentes bandos en el Líbano, donde hay un gobierno en unidad del cual forman parte, entre otros, Hezbollah (chií aliado a Teherán) y el partido político «El Futuro» de Hariri (afín a Riad), y también se enfrentan en Bahréin, donde los saudíes refuerzan a la monarquía y los persas se oponen al envío de tropas de Riad e hicieron un llamamiento a los chiíes (mayoría confesional en Bahréin) a derrocar a la monarquía sunní<sup>118</sup>.

116. *Ibidem*.

117. *Ibidem*.

118. *Ibidem*.

Actualmente Arabia Saudita e Irán interrumpieron las relaciones diplomáticas. El asesinato de Nimr al Nimr generó protestas en Teherán, donde los iraníes atacaron la embajada saudí, lo que llevó a la ruptura entre ambos países. Desde 2016, tampoco permiten a sus ciudadanos viajar al otro país, incluso a pesar de la importancia de la peregrinación a La Meca para un musulmán, lo que demuestra que este conflicto traspasa el ámbito religioso.

## Riad y el terrorismo

Desde los setenta, con el alza del precio del petróleo, Arabia Saudita ha sido un exportador del wahabismo, hecho que se presencia en el auspicio de la yihad afgana en los años ochenta, en la relación entre la Corona y Osama Bin Laden –quien posteriormente crearía Al Qaeda– y, más contemporáneamente, en ser el segundo país con más combatientes en Estado Islámico y en haber sido acusado numerosas veces de darle margen de acción dentro del Reino para que ejecutaran ataques contra la población chií<sup>119</sup>. Además de la financiación de grupos extremistas, hay que destacar los gastos de petrodólares en mezquitas alrededor del mundo para el adoctrinamiento de jóvenes musulmanes con la misma ideología, que son el cimiento para grupos como Al Qaeda y Estado Islámico, por lo que no es sorprendente el hecho de que algunos grupos extremistas como Yabah Fatah Al-Sham o Ahrar al-Sham usen materiales educativos saudíes en sus escuelas en Siria<sup>120</sup>.

119. Alberto Priego Moreno. «La nueva política exterior saudí». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2015/DIEEEM18-2015\\_NuevaPoliticaExterior\\_ArabiaSaudi\\_A.Priego.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM18-2015_NuevaPoliticaExterior_ArabiaSaudi_A.Priego.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019).

120. Carlos Igualada. «La relación de Estados Unidos y Arabia Saudí: evolución y motivos de su desgaste». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEO114-2016\\_Arabia\\_Saudci\\_CarlosIgualada.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO114-2016_Arabia_Saudci_CarlosIgualada.pdf) (consultado el 20 de septiembre de 2018).

También, Arabia Saudita tiene una estrategia regional clara que consta de fomentar la cooperación económica con países islámicos por medio de donaciones y créditos a cambio de facilidades para establecer centros religiosos. Incluso existe un aparato dentro del gobierno dedicado a impulsar la actividad misionera con el financiamiento de predicadores extranjeros, la construcción de mezquitas, escuelas y centros de estudio y debilitar a los funcionarios y medios de comunicación que son considerados una amenaza para el Reino. Por su parte, la expansión del wahabismo ha sido muy útil para el Reino a la hora de debilitar las ideas panislamistas, con un gran auge a mediados del siglo pasado en Siria, Egipto, Irak y Argelia y, hoy en día, es una herramienta fundamental para la lucha contra su competidor regional: Irán<sup>121</sup>.

Por otro lado, según un cable filtrado por WikiLeaks en 2009, Arabia Saudita representa la mayor fuente financiera para grupos yihadistas como Al Qaeda y los talibanes. Otra información brindada por WikiLeaks revela que la organización paquistaní Lashkare-Taiba, responsable de los ataques en Bombay en 2009, obtenía dinero por medio de compañías fantasmas radicadas en el Reino. La derivación de activos y armamentos a asociaciones extremistas islámicas ha sido incluso criticada por socios clave saudíes como Estados Unidos, cuando el ex vicepresidente Joe Biden declaró que el mayor problema en Siria eran los aliados norteamericanos dispuestos a acabar con Bashar al Asad a cualquier costo y provocar una guerra sectaria entre chiíes y suníes. Es importante mencionar que un informe de la Unión Europea de 2013 señalaba que la ayuda saudí se direccionaba a grupos en Próximo Oriente, como así también en el Norte Africano y en el

121. Ana Belén Soage. «¿Qué esconde la guerra fría entre Irán y Arabia Saudita?». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEO71-2017\\_Guerra\\_Fria\\_ArabiaSaudi-Iran\\_AnaBelenSoage.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO71-2017_Guerra_Fria_ArabiaSaudi-Iran_AnaBelenSoage.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019).

sudeste asiático por medio de instituciones privadas radicadas en el territorio del país árabe<sup>122</sup>.

Sin embargo, a medida que el poder de las agrupaciones terroristas crecía, Riad trató de desvincularse de ellos, sobre todo de Estado Islámico y Al Qaeda. Se creó la ley antiterrorista en 2014, la cual impone duras penas a los yihadistas que regresen de países en guerra y a quienes financien a grupos que sean «terroristas» según la Corona<sup>123</sup>. Esta medida coincide con la sustitución del jefe de inteligencia saudí, quién era el príncipe Bandar bin Sultan y fue reemplazado por Muhammad bin Nayef, quien llevó una efectiva campaña contra los yihadistas en Arabia Saudita y Yemen. El Gran Muftí saudí también trató de crear una distancia desde su posición. Declaró a Daesh como la principal amenaza para el islam y emitió una fatua en la que denunciaba la autoinmolación como «delito repelente y una gran calamidad». Entretanto, el rey Abdullah donó 100 millones de dólares al Centro para el Contraterrorismo de Naciones Unidas y fue uno de los primeros en unirse a la coalición creada por Estados Unidos para lanzar ataques aéreos en 2014, aunque redujo su participación para 2015, cuando se centró en el conflicto en Yemen, donde lidera una coalición contra el movimiento huzi, quienes tienen orientación chií, lo que evidencia la superioridad prioritaria de la rivalidad sectaria sobre la lucha contra el terrorismo<sup>124</sup>.

122. WikiLeaks. *Terrorist finance: action request for senior level engagement on terrorism finance*. Disponible en: [https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE131801\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE131801_a.html) (consultado el 19 de julio de 2019).

123. «Arabia Saudita empieza a aplicar una nueva ley antiterrorista». *La Vanguardia*, 2 de febrero de 2014. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20140202/54400758488/arabia-saudi-empieza-a-aplicar-una-nueva-ley-antiterrorista.html> (consultado el 19 de julio de 2019).

124. Ignacio Rullansky y Ana Schinder. «Informe Coyuntural de Medio Oriente». IRI. Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/departamentos/>

## La «mano dura» del plan en ejecución

Qatar es un vecino saudí y un competidor regional, por lo que las tensiones entre ambos reinos son de larga data, incluso podemos encontrar antecedentes desde la creación del Consejo de Cooperación del Golfo en 1981, cuando el emirato ya se perfilaba como una potencia en Próximo Oriente<sup>125</sup>. Sin embargo, la mayor fuente de confrontación se observa desde 1995, cuando Hamad bin Khalifa al Thani depuso a su progenitor Jalifa Bin Hamad Al Thani y tomó las riendas del Estado, llevando a cabo una política internacional totalmente independiente, muy diferente a su padre, quien seguía las directrices de Riad y era criticado por su «política sumisa»<sup>126</sup>.

Para entender el resquebrajamiento de las relaciones en la actualidad nos tenemos que remontar al 23 de mayo de 2017, en la ceremonia de graduación de la Academia Militar de Catar, donde el emir del país, Tamim bin Hamad al Zani, realizó un discurso polémico en el que elogiaba a Irán como «potencia de estabilización de la región», mencionaba ciertas tensiones con Estados Unidos, daba su apoyo a los Hermanos Musulmanes y dejaba abierta la posibilidad de prestárselo a Teherán también en ciertos asuntos<sup>127</sup>. Como si esto no bastara, el diario *BBC* publicó que la Corona pagó mil millones de dólares a Al Qaeda e Irán para rescatar a miembros de la familia real secuestrados<sup>128</sup>.

mediooriente/informe\_junio.pdf (consultado el 19 de julio de 2019).

125. Daniel Rodríguez. «Catar y la crisis diplomática en el golfo Pérsico». Disponible en: [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEE012-2018\\_Catar\\_CrisisGolfoPersico\\_DRguezVazquez.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEE012-2018_Catar_CrisisGolfoPersico_DRguezVazquez.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019).

126. *Ibidem*.

127. *Ibidem*.

128. Paul Wood. «US\$ 1.000 millones»: ¿pagó Qatar el rescate más grande de la historia para liberar a miembros de su familia real?». *BBC*, 19 de julio de 2018. Disponible en:

La reacción fue un boicot en junio y una lista de trece demandas por parte de Egipto, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Bahrén, pedidos que más tarde se suavizarían ante la negativa qatarí, que sabe que ceder significa someterse a sus vecinos. Por lo tanto, la lista de exigencias se resumía en algunos puntos<sup>129</sup>:

- 1) Cortar vínculos con los Hermanos Musulmanes y expulsar a los miembros de la organización de su territorio.
- 2) Entregar a personas buscadas por terrorismo a las autoridades de los cuatro países.
- 3) Dejar de financiar entidades extremistas consideradas terroristas por Estados Unidos.
- 4) Proporcionar información sobre las figuras opositoras saudíes y de otros países financiadas por Qatar.
- 5) Alinearse política y económica al Consejo de Cooperación del Golfo.
- 6) Dejar de financiar medios de comunicación como Al jaazera, Arabi21 y Middle East Eye.
- 7) Pagar compensaciones.
- 8) Eliminar los puestos diplomáticos en Irán.
- 9) Cortar lazos con Al Qaeda, Estado Islámico y Hezbollah.

Dos de ellas fueron a las que el emirato se negó determinadamente, por un lado, dejar de apoyar medios como Al jaazera y, por otro, la reducción de las relaciones con Irán. Básicamente esto se da porque ejecutarlos significaría disminuir su influencia regional y perder un

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44859737> (consultado el 19 de julio de 2019).

129. Daniel Rodríguez. «Catar y la crisis diplomática en el golfo Pérsico». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO12-2018\\_Catar\\_CrisisGolfoPersico\\_DRguezVazquez.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO12-2018_Catar_CrisisGolfoPersico_DRguezVazquez.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019).

aliado con quien Doha comparte más intereses que con los saudíes – ambos comparten el mayor yacimiento de gas del mundo<sup>130</sup>.

En cuanto a las medidas restrictivas contra Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Bahreín optaron por un bloqueo terrestre, marítimo y aéreo, además de un cerco comercial, que se esperaba que tuviera más repercusiones en un país que importa el 90% de los productos básicos y muy dependiente de los saudíes, ya que el 40% de los alimentos ingresaban por la única frontera terrestre que tiene el emirato, la que comparte con el Reino, mientras el resto lo hacía por el Puerto de Jabel Ali, el cual también permanece cerrado para los viajes con destino o procedentes de Doha. Por suerte para los emires, el gas catari resultó desafectado porque el país tiene acceso a aguas internacionales del Golfo Pérsico y puede exportar sin problema alguno a sus principales clientes de Asia. Además, los gasoductos submarinos fueron omitidos de las prohibiciones, por lo que Emiratos Árabes Unidos sigue recibiendo gas de ellos<sup>131</sup>.

En contraste, el bloqueo aéreo sí fue muy perjudicial para el pequeño Estado, cuya aerolínea –Qatar Airways– tiene negado el acceso al espacio aéreo de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Bahreín y tiene prohibido volar desde o a Egipto, lo que significó un cambio de rutas y mayores gastos, sobre todo en los viajes hacia África. Como protocolo adicional, estos países prohibieron todos los vuelos a suelo Qatarí, lo que ha obligado a la aerolínea recién nombrada a dejar de transportar caballos en el periodo estival para usar los aviones para transportar suministros dentro del emirato<sup>132</sup>.

130. *Ibidem*.

131. *Ibidem*.

132. *Ibidem*.

El Plan Visión 2030 también se puede ver activo aquí. Como habíamos mencionado antes, Arabia Saudita se quiere perfilar como un país turístico -sobre todo para musulmanes- y como el corazón del islam por ser el lugar donde se encuentran 2 de los lugares sagrados. Por esto es que, a pesar de las discordias con Qatar, el Reino abrió la frontera terrestre para el Hach, e incluso ofreció a los qataríes acceder a suelo saudí y una vez ahí, ser trasladados de forma gratuita a los sitios posibles más cercanos a La Meca por vía aérea. Esta propuesta fue rechazada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del emirato, que argumentó que los ciudadanos deberían elegir ellos mismos cómo y a donde trasladarse. Por otra parte, la obligación a Qatar de seguir directrices políticas y económicas del Consejo de Cooperación del Golfo corresponde al objetivo de la corona saudí de aumentar la integración con países árabes (detallado en el proyecto que tratamos)<sup>133</sup>. Esta medida parece significar tomar el liderazgo regional, obligar a los países detractores a seguir las pautas impuestas y subordinarse al reino o afrontar las consecuencias.

Esta actitud no es el único ejemplo, también podemos mencionar a Saad Hariri (primer ministro libanés) quién el 3 de noviembre de 2017 recibió una llamada del Príncipe Heredero Mohammed bin Salman para que se reunieran. Al otro día renunció de forma sorprendente por un mensaje televisado desde Arabia Saudita, argumentando tener temor de sufrir un atentado y acusando al gobierno iraní y a Hezbollah de causar caos en la región<sup>134</sup>. A pesar de esto, los miembros del go-

133. *Ibidem*.

134. Natalia Sancha. «El fallido pulso saudí contra Hariri provoca una inesperada unidad en Líbano». *El País*, 4 de enero de 2018. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/12/22/actualidad/1513951413\\_089027.html](https://elpais.com/internacional/2017/12/22/actualidad/1513951413_089027.html) (consultado el 19 de julio de 2019).

bierno libanés se negaron a aceptar una dimisión que no fuera personalmente y le pidieron que se presentara en Beirut. Como si los rumores de una extorsión saudí fueran pocos, el Partido Futuro descubrió que el reino ya tenía un sucesor para Saad, su hermano Bahaa, quién también se encontraba en Riad. Esto fue publicado por diversos diarios, primero a nivel nacional y luego a nivel mundial, por medio del Washington Post, que incluso citó fuentes locales<sup>135</sup>.

El objetivo de esta jugada parece ser que se esperaba que se rompiera la coalición que gobierna Líbano, de la cual forman parte un enemigo potencial de Riad: Hezbollah. Si bien este gobierno ha impedido una guerra civil, poco les importa a los saudíes, ya que es funcional a sus intereses y se vio reflejada en acciones como la negativa de Hariri al pedido de Mohammed bin Salman de levantarse en armas contra Irán y la agrupación chií recién mencionada<sup>136</sup>.

## **Yemen y la «Guerra Fría islámica» entre Arabia Saudita e Irán**

Yemen, desde su independencia, se ha caracterizado por un proceso de formación muy complejo y diferente del de sus vecinos. Incluso el norte y el sur del país han constituido entidades bien diferenciadas en los últimos dos siglos, con los norteños englobados en el Imperio Turco y sureños fuertemente vinculados al Reino Unido, debido al Puerto Adén. En con-

135. Natalia Sancha. «Líbano reclama que su primer ministro regrese de Arabia Saudí». *El País*, 10 de noviembre de 2017. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/11/10/actualidad/1510320280\\_100644.html](https://elpais.com/internacional/2017/11/10/actualidad/1510320280_100644.html) (consultado el 20 de julio de 2019).

136. Jeffrey Karam. «Why Lebanon's prime minister resigned». *The Washington Post*, 8 de noviembre de 2017. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/11/08/why-lebanons-prime-minister-resigned/?noredirect=on&utm\\_term=.1c66b9d628da](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/11/08/why-lebanons-prime-minister-resigned/?noredirect=on&utm_term=.1c66b9d628da) (consultado el 19 de julio de 2019).

secuencia, ambas regiones alcanzaron su independencia en momentos y por medio de entidades políticas diferentes, hasta la unificación en un solo Estado en 1990 bajo el mando de Saleh, anterior presidente de la República Árabe de Yemen (norte) tras la derrota de la República Popular Democrática de Yemen (sur) en la guerra que los enfrentó<sup>137</sup>.

Desde entonces, Yemen ha sufrido inestabilidad debido a tres factores: La continuidad del sentimiento independentista del sur; la compartimentación del poder del país que ha permitido el asentamiento de agrupaciones yihadistas en el territorio, sobre todo en el área oriental, las que se han aliado con la población local; las diferencias sectarias dentro del territorio, por la existencia de una mayoría suní y una minoría chií. La constante inestabilidad ha puesto desde sus comienzos en crisis la estabilidad de la Península Arábiga, por lo que Arabia Saudita apoyó constantemente financieramente al gobierno de Saleh y luego a su sucesor Al Hadi, buscando una consolidación de las fronteras por medio del establecimiento de un poder firme en Sana<sup>138</sup>.

Por otro lado, el agotamiento de los pozos petroleros, los ataques a la infraestructura extractiva y a los camiones que transportan el crudo, sumado a que parte del territorio cultivable del país es usado para plantar Khat (una droga de alto consumo local) ha incrementado la dificultad económica de la Nación e impide al gobierno brindar los servicios básicos a sus ciudadanos, aspecto que es aprovechado por grupos extremistas para establecerse y extender su poder, siendo esta una de las causas de la guerra civil<sup>139</sup>.

137. Francisco Berenguer. «Yemen, el extremo sur del creciente chií». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2015/DIEEEA25-2015\\_Yemen\\_](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA25-2015_Yemen_)

ExtremoSur\_CrecienteChii\_FJBH.pdf (consultado el 19 de julio de 2019).

138. *Ibidem*.

139. *Ibidem*.

A pesar de lo que se piensa, este no es un conflicto nuevo, sino que, como explica Francisco Berenguer, los combates hace más de 10 años se activan, desactivan y a veces entran en fase de reactivación<sup>140</sup>. Por su parte, Farré argumenta que, en un Estado débil como el yemení, en entornos aislados, montañosos y remotos, las relaciones del gobierno con los habitantes pasan por el mantenimiento de las tradiciones locales y respeto de los códigos tribales, por lo que la relación se basa en la negociación y mediación entre iguales más que en las propias de una entre gobernante y gobernado<sup>141</sup>.

El mayor giro se dio después del 11S, cuando Estados Unidos comienza a perseguir franquicias regionales de Al Qaeda y el presidente Saleh creyó que se encontraba con un entorno favorable para ejercer un control total y eficaz del territorio, rompiendo el patrón que mantenía las relaciones entre el gobierno y el movimiento huzi (también conocido como huthi). Este rol autoritario generó un conflicto armado intermitente entre ambas facciones entre 2004 y 2010, en el que Arabia Saudita e Irán peleaban una especie de guerra fría financiando los primeros al gobierno central y los segundos a los rebeldes chiíes<sup>142</sup>.

Paralelamente, ocurrían 2 situaciones en Yemen: la primera es que en 2007 se reactivó el movimiento secesionista de Adén. La segunda son los ataques aéreos llevados a cabo por los norteamericanos desde

140. *Ibidem*.

141. Juan Farré. «El Movimiento Huthi del Yemen. Un actor crucial en un conflicto peligroso». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2015/DIEEEINV02-2015\\_MovimientoHuthi\\_J.AvilesFarre.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2015/DIEEEINV02-2015_MovimientoHuthi_J.AvilesFarre.pdf) (consultado el 20 de julio de 2019).

142. Francisco Berenguer. «Yemen, el extremo sur del creciente chií». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2015/DIEEEA25-2015\\_Yemen\\_ExtremoSur\\_CrecienteChii\\_FJBH.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA25-2015_Yemen_ExtremoSur_CrecienteChii_FJBH.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019).

2009, que tenían como fin destruir las células de Al Qaeda en el territorio<sup>143</sup>.

La Primavera Árabe intensificó la situación. Si el 11S le dio a Saleh un panorama favorable para tomar el control del país, estas protestas actuaron de la misma manera, pero en favor de los rebeldes nortños. No obstante, una serie de hechos debilitaron al Estado yemení: La pérdida de poder de Saleh y su posterior caída; la expansión de los huthies desde el norte, que tomaron la capital Saná en 2014; la disolución del parlamento y la huida de Hadi (reconocido internacionalmente como el legítimo presidente) hacia Adén, desde donde gobierna algunas zonas territoriales y controla una campaña para retomar el control<sup>144</sup>. Es en este complejo contexto que se desarrolla uno de los escenarios de la llamada «Guerra Fría islámica» entre Arabia Saudita e Irán, donde los saudíes ya no solo actúan económicamente, sino que desde 2015 también lo hacen militarmente.

### **Relaciones con Estados Unidos: una distanciaci3n aprovechada por China**

La relaci3n entre Riad y Washington nunca ha sido f3cil ni lineal. Algunos hechos espec3ficos han provocado fricci3n, como los atentados en las Khobar Towers; la gran participaci3n saud3 en la c3lula responsable del 11S o los secuestros de los hijos por sus padres para llevarlos a Arabia Saudita son ejemplo de ello.

143. *Ib3dem.*

144. *Ib3dem.*

Sin embargo, en los últimos años, la alianza se ha desgastado a causa de la política exterior estadounidense, más que por las acciones concretas en Próximo Oriente, por la interpretación saudí de ellas.

Para el Reino, Estados Unidos está llevando a cabo acciones distintas a las que ellos esperaban, incluso su comportamiento (en el que se destacan la Guerra del Golfo, la invasión a Irak y el Pacto 5+1) ha funcionado como un catalizador de la influencia iraní en la región. La monarquía percibe que los norteamericanos están incumpliendo un papel estabilizador en la zona y ve una traición en el Acuerdo Nuclear con los persas, el cual, según ellos, significa una aprobación de Washington a la expansión de Teherán<sup>145</sup>.

En definitiva, el resultado es que Arabia Saudita ya no ve a Estados Unidos como el garante de su seguridad y, si bien no rompe las relaciones, si las reestructura. La nueva actitud de Riad se ve en las declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores, quien dijo que «Estados Unidos es para nosotros una esposa más»<sup>146</sup>.

Inversamente proporcional es la relación de los saudíes con China, a quien ven como una gran opción para compensar a Washington. Si bien Pekín no es un aliado que pueda aportar seguridad, es un gran socio comercial con necesidades energéticas que no impone condiciones políticas. Así es como Arabia Saudita es desde el 2011 el mayor exportador energético a China. En contraparte, aunque la potencia

145. Carlos Igualada. «La relación de Estados Unidos y Arabia Saudí: evolución y motivos de su desgaste». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEO114-2016\\_Arabia\\_Saudci\\_CarlosIgalada.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO114-2016_Arabia_Saudci_CarlosIgalada.pdf) (consultado el 20 de septiembre de 2018).

146. *Ibidem*.

asiática evita involucrarse directamente en la seguridad puertas afuera, se ha convertido en un gran exportador de armas a los arábigos. Lo cierto es que, en el plano multilateral, los saudíes quieren evitar volver de depender de alguien, como lo hicieron en el pasado con los norteamericanos<sup>147</sup>.

147. *Ibidem*.

## CONCLUSIONES

هللا لوسر دمحم هللا ال هل ال

«No hay más dios que el Dios, Mahoma es el mensajero del Dios».

*Shahada*

El objetivo de la presente tesina fue analizar el plan Visión 2030 y el cambio de corriente reformista islámica al que este proyecto da lugar, desarrollando, también, las razones por las que se produce esta modificación. Para ello, fue necesario estudiar los diferentes tipos de reformismos islámicos, hacer un análisis histórico de Arabia Saudita y de sus políticas reformistas y compararlas con las políticas actuales plasmadas en la planificación gubernamental antes nombrada. La hipótesis de este trabajo es que el gobierno saudí, por medio del plan Visión 2030, está realizando un cambio de un wahabismo hacia una línea reformista moderna, laica, que preserva las costumbres árabes y que sienta los fundamentos económicos, traducidos en reformas sociales ante el agotamiento del fundamento wahabista como fuente legitimadora del poder Real. A partir de lo investigado es que se puede extraer diversas conclusiones de lo que sucede en el Reino.

El estado saudí, como actualmente se lo conoce, fue fundado sobre las bases políticas, sociales y culturales de los Emiratos predecesores, pero sobre todo sobre la estructura planteada con el pacto de Diriyah (1744) entre el jeque Muhammad ibn Abd-al-Wahhab y el príncipe Muhammad bin Saud, quienes acordaron formar un poder político bajo una mirada conservadora islámica sunní. Es importante remarcarlo ya que esos sucesos apuntaron a la creación y aplicación de la corriente islámica wahabista en el territorio. Esta doctrina permaneció por siglos, impidiendo la modernización y obtención de derechos por

parte de determinados grupos sociales, como las mujeres. Bajo dicha línea reformista también se justificó tanto la monarquía absolutista como también las acciones autoritarias ejercidas por la Corona.

Si bien a partir del siglo **xxi** se fueron introduciendo, progresivamente, reformas sociales y económicas, el proceso se aceleró con la aparición de una nueva figura política: El Príncipe Heredero Mohammed Bin Salman, quien en 2016 fue el impulsor de Visión 2030. Este plan apuntaría a realizar un cambio del wahabismo por un reformismo moderno, laico, y que preserva la cultura árabe, llamado nahda.

El proyecto refleja las metas y expectativas que tienen los mandatarios para el país para dentro de dos décadas, teniendo en cuenta las fortalezas y capacidades del Estado. Si bien pareciera ser una escucha de las demandas sociales por parte de la cúpula gobernante, las razones de la transformación corresponden más bien a factores económicos. Con este designio se busca reducir la dependencia de los hidrocarburos, diversificar la economía y desarrollar sectores públicos antes ignorados por el Reino, como el turismo.

Aunque se crea que son planes a futuros, Visión 2030 ya está en marcha. Ahora las mujeres pueden manejar y poner sus propios negocios; las niñas pueden practicar deportes; la policía religiosa perdió alguno de sus poderes, como la capacidad para arrestar o golpear personas; diversas islas ya están abiertas al turismo y se les permite a las extranjeras no musulmanas moverse en sectores públicos solo con una abaya; el teatro y el cine ya están permitidos y camino a desarrollarse con ayuda francesa.

Como era de esperarse, el reformismo saudí se aplica también a la política exterior. Ahora este país sigue con la búsqueda del liderazgo

regional pero también pretende tener una mayor participación en el sistema internacional y acabar con las relaciones bilaterales asimétricas. Así, Arabia Saudita está ejecutando una política llamada «multilateralismo selectivo», que se basa en la participación solo en las organizaciones en las que pueda ejercer un liderazgo y donde puede conseguir sus objetivos. También ejerce un papel de «mano dura», en el ámbito regional, reflejada en el envío de tropas a Bahrein para frenar las protestas y con un papel activo en el conflicto de Yemen. Igualmente, la corona tomó una nueva postura contra el terrorismo internacional: antes lo apoyaba y ahora lo combate formando parte de la coalición antiterrorista. Incluso rompió relaciones con Qatar acusándolo de promover esta actividad.

Por otra parte, y como ya mencionamos, los saudíes pretenden dejar las relaciones bilaterales asimétricas en las que se vuelven dependientes de otro actor, como lo fue con Estados Unidos. Por ellos ahora China ha pasado a ser un socio de suma importancia en contraste con la erosión de su relación con los norteamericanos. Estados Unidos ya no representa un garante de los intereses del país árabe, sobre todo por el acuerdo nuclear que realizaron los angloparlantes con la República Islámica de Irán, ignorando por completo la posición saudí respecto al tema.

Finalmente, el último factor de la nueva política exterior de Arabia Saudita es la relación con los Irán, donde continuaron aumentando las tensiones al punto de que se habla de una «Guerra Fría Islámica» en la que ambos Estados se enfrentan indirectamente, por medio de sus apoyos a agrupaciones, gobiernos o sectores de su interés, por la hegemonía de la región. Los escenarios de disputa son Siria, Yemen, Bahrein e Irak.

A pesar del complejo planeamiento que ha realizado la monarquía árabe, el camino puede tornarse complicado y se necesitará un papel activo del gobierno para solucionar las dificultades que aparezcan. A corto plazo las mayores amenazas de la corona son los opositores conservadores y detractores de las reformas; el desgaste del sistema asistencialista por el que se mantenía a los miembros de otras tribus controlados a base de la otorgación de concesiones; una población integrada en dos tercios por personas menores de 30 años, de los cuales el 30 % están desempleados, en contraste con una gran cantidad de trabajadores extranjeros y la pérdida de credibilidad gubernamental, en el ámbito nacional pero aún más en el escenario internacional, donde se acusa a Mohammed bin Salman por el asesinato del periodista Jamal Khashoggi y se cuestiona que el Príncipe Heredero sea realmente un reformista.

Si bien se cuestiona el cambio de la línea reformista, es innegable que este existe. Evidentemente la modificación se hará progresivamente más que de forma instantánea, debido a que, en una sociedad conservadora como la saudí, los cambios repentinos son mal recibidos. Por otra parte, la corona seguirá utilizando su fuerza para reprimir a quienes se opongan a las reformas, para evitar repetir las experiencias de los años ´70 y porque Riad siempre ha actuado con total impunidad a la hora de enfrentar a sus disidentes, una característica que se verá obligado a cambiar si quiere modificar su imagen negativa en el ámbito internacional y si se pretende mostrar como un Estado modernizado. Por último, vale la pena aclarar que el wahabismo como fuente legitimadora ya se agotó, pero la nahda existe en el Reino solo a partir de unas pocas medidas ya adoptadas y decenas planeadas para un futuro, lo que genera que la legitimidad de la monarquía, actualmente, penda de un hilo.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### *Fuentes*

Human Rights Watch. *Women and Saudi Arabia's Male Guardianship System*. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2016/07/16/boxed/women-and-saudi-arabias-male-guardianship-system> (consultado el 19 de julio de 2019)

OPEC. *Brief history*. Disponible en [https://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/24.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm) (consultado el 15 de julio de 2019)

Reino de Arabia Saudita. *Financial Sector Development Program* (2016). Disponible en: <https://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/170719%20%20FSDP%20Program%20Book%2010%20May%202018%20English%20V3.pdf> (consultado el 24 de agosto de 2019)

Reino de Arabia Saudita. *Hajj And Omrah Program* (2018). Disponible en: <https://vision2030.gov.sa/en/programs/Hajj-and-Omrah> (consultado el 24 de agosto de 2019)

Reino de Arabia Saudita. *National Transform Program* (2016). Disponible en: [https://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/NTP%20English%20Public%20Document\\_2810.pdf](https://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/NTP%20English%20Public%20Document_2810.pdf) (consultado el 24 de agosto de 2019)

Reino de Arabia Saudita. *Programs*. Disponible en: <https://vision2030.gov.sa/en/programs> (consultado el 19 de julio de 2019)

- Reino de Arabia Saudita. *Public Investment Fund Program* (2017). Disponible en: [https://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/PIF%20Program\\_EN\\_0.pdf](https://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/PIF%20Program_EN_0.pdf) (consultado el 24 de agosto de 2019)
- Reino de Arabia Saudita. *Quality Of Life Program* (2018). Disponible en: [https://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/QoL%20English\\_0.pdf](https://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/QoL%20English_0.pdf) (consultado el 24 de agosto de 2019)
- Reino de Arabia Saudita. *Strategic Objectives and Vision Realization Programs* (2017). Disponible en: [www.vision2030.gov.sa/download/file/fid/1319](http://www.vision2030.gov.sa/download/file/fid/1319) (consultado 21 de septiembre de 2018)
- Reino de Arabia Saudita. «MESSAGE FROM HRH PRINCE MOHAMMED BIN SALMAN BIN ABDULAZIZ AL-SAUD». Disponible en: <https://vision2030.gov.sa/en/vision/crown-message> (consultado el 19 de julio de 2019)
- Wikileaks. *AMBASSADOR'S FAREWELL CALL ON RIYADH PROVINCIAL GOVERNOR PRINCE SALMAN*. Disponible en [https://wikileaks.org/plusd/cables/07RIYADH651\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/07RIYADH651_a.html) (consultado el 19 de julio de 2019)
- Wikileaks. *ROYAL EXTENSIONS OF GOVERNORSHIPS - PRESERVING THE PEACE*. Disponible en: [https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH1112\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH1112_a.html) (Consultado el 19 de julio de 2019)
- Wikileaks. *SAUDI ROYAL WEALTH: WHERE DO THEY GET ALL THE MONEY?* Disponible en: [https://wikileaks.org/plusd/cables/96RIYADH4784\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/96RIYADH4784_a.html) (Consultado el 19 de julio de 2019)

Wikileaks. *TERRORIST FINANCE: ACTION REQUEST FOR SENIOR LEVEL ENGAGEMENT ON TERRORISM FINANCE*. Disponible en: [https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE131801\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE131801_a.html) (consultado el 19 de julio de 2019)

### *Bibliografía principal*

AL RASHEED, Madawi. *A Story of Saudi Arabia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

AL-SHARIF, Maher. «Del concepto de ciudadanía en el pensamiento de los precursores de la nahda o renacimiento árabe». *Awraq 10* (2010): 13-27.

AMORETTI, Juan Macías. «La nahda como despertar político en el Magreb: tensiones históricas y conceptuales en el pensamiento de Mālik Bennabī». *Anaquel de Estudios Árabes 24* (2013): 85-104.

ARKOUN, Mohammed. *Essais sur la pensée islamique*. París: Maisonneuve et Larose, 1984.

BENABĪ, Malik. *Šurūt al-nahĵa*. 5° ed. Damasco: Dār al-fikr, 1982.

BOSEMBERG, Luis. «Arabia Saudí: tribalismo, religión, conexión con occidente y modernización conservadora». Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/histcrit17.1998.08> (consultado el 23 de septiembre de 2018)

COSTA, Danielle. "*Afghani's Vision of a Pan-Islamic Civilization*". Disponible en: <http://www.indyflicks.com/danielle/papers/paper13.htm> (Consultado el 2 de octubre de 2011)

DA LAGE, Oliver. *Géopolitique de l'Arabie saoudite*. Bruselas: Complexe, 1996.

ERB, Alejandro. «La nueva era dorada de Arabia Saudita». Disponible en <https://www.palermo.edu/economicas/cbrs/pdf/1Business02.pdf> (consultado el 4 de noviembre de 2018)

FERRÍN, Emilio. «Antecedentes históricos en el pensamiento reformista islámico». *Awraq* 1 (2010): 5-25.

GARCÍA, Leopoldo. «El fenómeno islamista». Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4768775.pdf> (consultado el 4 de noviembre de 2018)

GAUSE, Gregory. *The International Relations of the Persian Gulf*. Cambridge. Cambridge University Press, 2010.

HARRIGAN, Peter. *Riad, oasis de tradición y visión de futuro*. Riad: Medina Publishing. s.a.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, David. «La política exterior de Arabia Saudí en Medio Oriente tras la primavera árabe, objetivos y estrategias regionales (2011-2016)». Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2018.

NOHLEN, Dieter y NUSCHELER, Franz. «handbuch der dritten welt». 3º ed. s.l.: J.H. W.Dietz Verlag, 1993.

RAJAEI, Farhang. *Iranian perspectives on the Iran-Iraq war*. Florida: University Press of Florida, 1997.

- RODRÍGUEZ, Daniel. «Catar y la crisis diplomática en el golfo Pérsico». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO12-2018\\_Catar\\_CrisisGolfoPersico\\_DRguezVazquez.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO12-2018_Catar_CrisisGolfoPersico_DRguezVazquez.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019)
- RONDOT, Pierre. «El reformismo musulmán e islam revolucionario». Disponible en [http://www.africafundacion.org/encuentro\\_islam/Documentos/1977/Encuentro\\_064.pdf](http://www.africafundacion.org/encuentro_islam/Documentos/1977/Encuentro_064.pdf) (consultado el 4 de noviembre de 2018)
- RULLANSKY, Ignacio y SCHINDER, Ana. «Informe Coyuntural de Medio Oriente». IRI. Disponible en: [http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/departamentos/mediooriente/informe\\_junio.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/departamentos/mediooriente/informe_junio.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019)
- SALINAS, Sergio. «El reformismo islámico». Tesina de Grado, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2015.
- Women in Arabia Saudita, The secret revolution*. Dirigida por Carmen Butta y Gabriele Riedle. Arabia Saudita: HANFGARN & UFER Filmproduktion for ZDF/ARTE, 2016.

### *Bibliografía secundaria*

- BARRÍA, Cecilia. «¿Es la petrolera Saudí Aramco la empresa más rentable del mundo?». *BBC*, 20 de abril de 2018. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43801766> (consultado el 19 de julio de 2019)

BERENGUER, Francisco. «Yemen, el extremo sur del creciente chií».

Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2015/DIEEEA25-2015\\_Yemen\\_ExtremoSur\\_CrecienteChii\\_FJBH.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA25-2015_Yemen_ExtremoSur_CrecienteChii_FJBH.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019)

CARRIÓN, Francisco. «Así es la princesa que ha hecho historia al ser la primera mujer embajadora de Arabia Saudita». *El Mundo*, 29 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.elmundo.es/loc/celebrities/2019/02/26/5c73f7b321efa00d4e8b45a6.html> (consultado el 19 de julio de 2019)

COMINS, Jorge. «Fundamentos de poder, excepcionalísimo y cuestión sucesoria en Arabia Saudí». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEE050-2014\\_ArabiaSaudi\\_JorgeComins.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEE050-2014_ArabiaSaudi_JorgeComins.pdf) (consultado el 20 de septiembre de 2018)

DE ANDRÉS, Francisco. «La nueva Policía religiosa saudí: “Señorita, tenga la gentileza de cubrirse de la cabeza a los pies”». *ABC*, 16 de abril de 2016. Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-nueva-policia-religiosa-saudi-senorita-tenga-gentileza-cubrirse-cabeza-pies-201604160300\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-nueva-policia-religiosa-saudi-senorita-tenga-gentileza-cubrirse-cabeza-pies-201604160300_noticia.html) (consultado el 19 de julio de 2019)

FARRÉ, Juan. «El Movimiento Huthi del Yemen. Un actor crucial en un conflicto peligroso». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2015/DIEEEINV02-2015\\_MovimientoHuthi\\_J\\_AvilesFarre.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2015/DIEEEINV02-2015_MovimientoHuthi_J_AvilesFarre.pdf) (consultado el 20 de julio de 2019)

IGUALADA, Carlos. «La relación de Estados Unidos y Arabia Saudí: evolución y motivos de su desgaste». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEO114-2016\\_Arabia\\_Saudci\\_CarlosIgalada.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO114-2016_Arabia_Saudci_CarlosIgalada.pdf) (consultado el 20 de septiembre de 2018)

KARAM, Jeffrey. «Why Lebanon's prime minister resigned». *The Washington Post*, 8 de noviembre de 2017. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/11/08/why-lebanons-prime-minister-resigned/?noredirect=on&utm\\_term=.1c66b9d628da](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/11/08/why-lebanons-prime-minister-resigned/?noredirect=on&utm_term=.1c66b9d628da) (consultado el 19 de julio de 2019)

MAZZETTI, Mark. «El príncipe heredero dijo que usaría «una bala» en Khashoggi según The New York Times». *Clarín*, 9 de febrero de 2019. Disponible en: [https://www.clarin.com/mundo/dia-principe-saudita-mohammed-bin-salman-prometio-bala-jamal-khashoggi\\_0\\_NqhdRr6A\\_.html](https://www.clarin.com/mundo/dia-principe-saudita-mohammed-bin-salman-prometio-bala-jamal-khashoggi_0_NqhdRr6A_.html) (consultado el 14 de julio de 2019)

MAZZETTI, Mark y HUBBARD, Ben. «La campaña de secuestros y torturas del príncipe saudí para silenciar a la disidencia». *Clarín*, 18 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.msn.com/es-ar/noticias/otras/la-campa%C3%B1a-de-secuestros-y-torturas-del-pr%C3%ADncipe-saud%C3%AD-para-silenciar-a-la-disidencia/ar-BBUVGWY> (consultado el 14 de julio de 2019)

MOURENZA, Andrés. «¿Cómo se investiga el asesinato de Khashoggi?». *El País*, 12 de octubre de 2018. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/10/22/actualidad/1540226740\\_400586.html](https://elpais.com/internacional/2018/10/22/actualidad/1540226740_400586.html) (consultado el 14 de julio de 2019)

PARRY, James. «A Man for our Century». Disponible en: <https://web.archive.org/web/20080607093721/http://www.saudiaramcoworld.com/issue/199901/a.man.for.our.century.htm#the.first.and.second.saudi.states> (consultado el 15 de julio de 2019)

POZO, David. «El derrumbe del ´status quo´ en Oriente Medio: las estrategias de seguridad de Irán y Arabia Saudí». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO10-2017\\_OrienteProximo\\_DavidPoza.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO10-2017_OrienteProximo_DavidPoza.pdf) (consultado el 20 de septiembre de 2018)

PRIEGO, Alberto. «La nueva política exterior de Arabia Saudí». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2015/DIEEEM18-2015\\_NuevaPoliticaExterior\\_ArabiaSaudí\\_A.Priego.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM18-2015_NuevaPoliticaExterior_ArabiaSaudí_A.Priego.pdf) (consultado el 20 de septiembre de 2018)

PRIEGO MORENO, Alberto. «La reconfiguración de Arabia Saudí. Del modelo de los tres pactos a la Visión 2030». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO05-2017\\_ArabiaSaudí\\_Vision2013\\_AlbertoPriego.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO05-2017_ArabiaSaudí_Vision2013_AlbertoPriego.pdf) (consultado el 19 de julio de 2019)

RODRÍGUEZ MARÍN, Gonzalo. «Un gesto saudí para dejar atrás la involución religiosa». *El País*, 6 de noviembre de 2017. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/11/06/actualidad/1509983988\\_906484.html](https://elpais.com/internacional/2017/11/06/actualidad/1509983988_906484.html) (consultado el 14 de julio de 2019)

SALAMANCA, Alejandro. «Arabia Saudí IV: el Reino antes del petróleo». *Desvelando Medio Oriente*, 10 de enero de 2016. Disponible en: <https://desvelandooriente.com/2016/10/01/arabia-saudi-4/> (consultado el 15 de julio de 2019).

- SANCHA, Natalia. «Libano reclama que su primer ministro regrese de Arabia Saudí». *El País*, 10 de noviembre de 2017. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/11/10/actualidad/1510320280\\_100644.html](https://elpais.com/internacional/2017/11/10/actualidad/1510320280_100644.html) (consultado el 20 de julio de 2019)
- SOAGE, Ana Belén. «¿Qué se esconde tras la guerra fría entre Arabia Saudita e Irán?» Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO71-2017\\_Guerra\\_Fria\\_ArabiaSaudi-Iran\\_AnaBelenSoage.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO71-2017_Guerra_Fria_ArabiaSaudi-Iran_AnaBelenSoage.pdf) (consultado el 20 de septiembre de 2018)
- SOAGE, Ana Belén. «Arabia Saudí: una potencia regional que se enfrenta a problemas cada vez mayores». Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEEO133-2015\\_KSA\\_ArabiaSaudi\\_ABelenSoage\\_ES.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO133-2015_KSA_ArabiaSaudi_ABelenSoage_ES.pdf) (consultado el 20 de septiembre de 2018)
- SUCH, Marina. «La persecución cristiana y musulmana en el mundo actual: Un resumen para no perderse». *Magnet*, 25 de agosto de 2017. Disponible en: <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/la-persecucion-cristiana-y-musulmana-en-el-mundo-actual-un-resumen-para-no-perderse> (consultado el 14 de julio de 2019)
- WOOD, Paul. «“US\$ 1.000 millones”: ¿pagó Qatar el rescate más grande de la historia para liberar a miembros de su familia real?». *BBC*, 19 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44859737> (consultado el 19 de julio de 2019)
- «1975: Saudi’s King Faisal assassinated». *BBC*, 25 de marzo de 2005. Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/25/newsid\\_4233000/4233595.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/25/newsid_4233000/4233595.stm) (consultado el 18 de julio de 2019)

- «Arabia Saudita empieza a aplicar una nueva ley antiterrorista». *La Vanguardia*, 2 de febrero de 2014. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20140202/54400758488/arabia-saudi-empieza-a-aplicar-una-nueva-ley-antiterrorista.html> (consultado el 19 de julio de 2019)
- «Arabia Saudita participará por primera vez en Festival de Cannes». *La Nación*, 9 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/espectaculo/2018/04/09/arabia-saudita-participara-por-primera-vez-en-el-festival-de-cannes/> (consultado el 19 de julio de 2019)
- «Arabia Saudita rechazó extraditar a Turquía a los sospechosos por la muerte de Jamal Khashoggi». *Infobae*, 9 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2018/12/09/arabia-saudita-rechazo-extraditar-a-turquia-a-los-sospechosos-por-la-muerte-de-jamal-khashoggi/> (consultado el 14 de julio de 2019)
- «Arabia Saudita se abre al turismo a paso glacial». *La Nación*, 3 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/turismo/viajes/arabia-saudita-se-abre-al-turismo-a-paso-glacial-nid1884861> (consultado el 19 de julio de 2019)
- «Demencia del rey saudí aumenta conflictos internos en la casa Al Saúd» *HispanTV*. 21 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/arabia-saudi/219503/demencia-rey-salman-arabia-saudi> (consultado el 19 de julio de 2019)

- «El plan de reformas de Arabia Saudita prevé acabar con la separación de sexos». *Agencia EFE*, 4 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/el-plan-de-reformas-arabia-saudi-preve-acabar-con-la-separacion-sexos/10001-3605620> (consultado el 19 de julio de 2019)
- «La Primavera Árabe, un año después». *Mediterráneo Sur*. Disponible en: <http://www.mediterraneosur.es/Primavera%20Arabe%20MSur.pdf> (consultado el 19 de julio de 2019)
- «Rey saudita nombra a Mohammed bin Salman como su heredero directo». *Resumen Latinoamericano*. 21 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/06/21/rej-saudita-nombra-a-mohammed-bin-salman-como-su-heredero-directo/> (19 de julio de 2019)



