

**UNIVERSIDAD DE CONGRESO**  
FACULTAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**TRABAJOS FINALES**  
**DE CARRERA 2022 -2023**

LIC. EN RELACIONES INTERNACIONALES

Emiliano Gabriel Gil

Carla Lofrano

Brenda Arellano



**EdiUC**

Ediciones Universidad de Congreso

Universidad de Congreso

Trabajos finales de carrera 2022 -2023 : Lic. en Relaciones Internacionales  
/ 1a ed. - Mendoza : Ediciones Universidad de Congreso - EdiUC, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: online

ISBN 978-987-82840-7-1

1. Política Internacional. I. Título.

CDD 327.101

Director editorial: Dr. Gustavo Made

Primera edición: 2024

© Emiliano Gabriel Gil, 2024

© Carla Lofrano, 2024

© Brenda Arellano, 2024

© Ediciones Universidad de Congreso, 2024

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

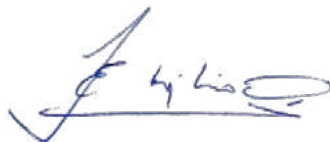
## PRESENTACIÓN

Desde la Facultad de Estudios Internacionales de la Universidad de Congreso, alentamos a diario a que nuestros alumnos y futuros egresados encaren sus saberes con humildad, honestidad intelectual, esfuerzo constante y espíritu crítico. Insistimos como educadores y conductores de gestión en la idea de que la búsqueda del saber es un camino complejo, no fácil y que requiere de esfuerzo y perseverancia. No solo individual sino colectivo. Por eso hacemos hincapié en que es una tarea de todos, en donde todos podemos contribuir. Incluso nuestras propias familias.

El trabajo individual sobre un tema específico –tarea de investigación que encara todo estudiante para lograr su título de grado al presentar una tesis escrita al final de su cursado– es una tarea en suma compleja y muchas veces de difícil resolución. Implica para los tesisistas buscar un buen tema, cambiarlo si es necesario; investigar, leer, plantear hipótesis y objetivos, entre otros pasos, y lanzarse a la maravillosa aventura de escribir lo aprendido. El resultado final, y con él su defensa, genera orgullo y satisfacción por el trabajado emprendido.

Como facultad, y con ella el cuerpo docente que la conforma, creemos que la difusión de las tesis de sus graduados es un reconocimiento a esos trabajos que reúnen cierta excelencia, aunque perfectible en cuanto a nuevos conocimientos. Su publicación también es una manera de acercar y nutrir con estos saberes a nuestra comunidad. Es una forma de dialogar, de disentir o de coincidir con estudiantes y con lectores curiosos que se acerquen a estos trabajos. Con esta acción, sabemos que abrimos camino para generar nuevas investigaciones y nuevos resultados.

Con esta publicación, felicitamos a nuestros graduados por la tarea cumplida. Los comprometemos a que continúen la acción permanente de estudiar y perfeccionarse, convencidos de que han contribuido a colocar un nuevo eslabón en los avances del conocimiento del ser humano y su entorno.



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

**Emiliano Gabriel Gil**

**LAS ESFERAS DE INFLUENCIA ENTRE LOS  
GRANDES PODERES Y LOS ESTADOS PEQUEÑOS**

[6]

**Carla Lofrano**

**LA FORMULACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN  
NACIONALMENTE DETERMINADA DE  
ARGENTINA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA  
EXTERIOR CLIMÁTICA ENTRE 2015 Y 2018**

[101]

**Brenda Arellano**

**SIRIOS EN SAN LUIS:  
EL PAPEL DEL ESTADO PROVINCIAL EN SU  
CONDICIÓN DE ESTADO LLAMANTE PARA LA  
INTEGRACIÓN LOCAL (2017 - 2021)**

[266]

**Emiliano Gabriel Gil**

**LAS ESFERAS DE INFLUENCIA ENTRE LOS  
GRANDES PODERES Y LOS ESTADOS PEQUEÑOS**

Los casos de Guatemala - Estados Unidos y  
Ucrania - Federación Rusa

Directora de tesis: Mgter. Mariana Cóvolo

Tutora metodológica: Prof. Carla Riggio

## CONTENIDO

<b>Dedicatoria</b>	<b>8</b>
<b>Resumen</b>	<b>9</b>
<b>Abstract</b>	<b>10</b>
<b>Listado de acrónimos</b>	<b>11</b>
<b>Introducción</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo I: Marco teórico</b>	<b>16</b>
<b>Capítulo II: Guatemala y EEUU</b>	<b>45</b>
2.1. Dependencia y dictadura	45
2.2. La Revolución de la Primavera	48
2.2.1. Juan José Arévalo	49
2.2.2. Jacobo Árbenz y la Reforma Agraria	51
2.3. EEUU como gran poder regional	56
2.3.1. La reacción de los EEUU frente al gobierno de Árbenz	62
2.4. El fin de la Revolución de la Primavera	68
2.5. El Golpe de Estado y las consecuencias	71
2.6. La decepción institucional: OEA y ONU.	74
<b>Capítulo III: Ucrania y la Federación Rusa</b>	<b>82</b>
3.1. Ucrania, el inicio como Estado independiente	82
3.2. La Revolución Naranja	85
3.2.1. Desilusión, de Yushchenko a Yanukovich	89
3.2.2. Euromaidán	93
3.2.3. La heredera de la URSS	96
3.2.4. El avance de la UE-OTAN hacia el este	98
3.3. La reacción de la Federación Rusa al Euromaidán	103
3.3.1. Consecuencias de la reacción rusa	107
3.4. Las acciones de la UE, OSCE y ONU para resolver el conflicto	109
<b>Conclusión</b>	<b>117</b>
<b>Anexo</b>	<b>122</b>
Mapa1: Invasión de Castillo Armas en Guatemala.	122
Mapa 2: Actividades productivas y lingüísticas de Ucrania.	123
Mapa 3: Geografía, recursos y conflicto en Ucrania.	124
<b>Fuentes</b>	<b>125</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>127</b>

## **DEDICATORIA**

A mi madre Betiana y mi padre Osvaldo, a mis hermanos Mili y Santy y a mis mascotas Toby y Bengy, quienes me han ayudado constantemente a la hora de afrontar las diversas dificultades de la vida. A mi abuela Nelly Iglesias, mi segunda madre, que con tanto amor y cariño me cuidó y también me brindó su acompañamiento durante tantos años. A mi compañera Agustina, que ha sido testigo también de mis constantes esfuerzos a la hora de haber realizado esta carrera, y quien siempre me apoyó en todas las dificultades surgidas. También agradezco al resto de mis familiares y amigos.

Quiero expresar mi agradecimiento a la Facultad de Estudios Internacionales de la Universidad de Congreso y a todos los profesores que me han enseñado durante estos años, nunca me hicieron sentir solo y se preocuparon siempre para que yo y mis compañeros aprendiéramos de la mejor manera posible. Doy las gracias también a todos los profesores y especialistas de las Relaciones Internacionales que cada día luchan por un mejor mundo.

A mis abuelos Lelio Emilio Quiroga, Luis Gil y Elba Bonacorso, como así también al resto de mis antepasados, que desde la otra orilla me observan y que espero volverlos a ver nuevamente.

No obstante, ninguno de mis esfuerzos podría haber sido posible sin la gracia de Dios, fuente de toda razón y justicia. Mi agradecimiento eterno a Él.



## **RESUMEN**

Bajo una perspectiva jurídica, la soberanía de los Estados es un hecho aceptado por todos; sin embargo, la realidad internacional nos demuestra que no todos los países pueden aplicar este principio ya que sus acciones están condicionadas por los intereses de aquellos más fuertes. Es así que los grandes poderes son los que determinan los alcances fácticos de la soberanía de los Estados pequeños, en especial, sobre las naciones que forman parte de su esfera de influencia. No obstante, puede ocurrir que estos últimos no tengan en cuenta lo anterior a la hora de realizar diferentes acciones que afecten los intereses vitales de los primeros, lo que podría llevar a la aplicación de medidas coercitivas.

Es así que en este trabajo nos proponemos demostrar cómo las acciones llevadas a cabo por Guatemala entre 1952 y 1954 y de Ucrania entre 2013 y 2015 provocaron que los EEUU y la Federación Rusa, respectivamente, aplicaran diferentes instrumentos de fuerza para cambiar el accionar de los primeros. Es así que comprobamos que los grandes poderes siempre actuarán de la misma manera cuando vean afectados sus intereses esenciales, independientemente de las normas jurídicas que impidan el uso de la fuerza.

Palabras clave: grandes poderes, Estados pequeños, esfera de influencia, Guatemala, EEUU, Ucrania, Federación Rusa.

## **ABSTRACT**

From a legal perspective, the sovereignty of States is a fact accepted by all, nevertheless international reality shows us that not all countries of the world can apply this principle because their actions are conditioned by the interest of the stronger States. It is that, the great powers determine the factual scope of the sovereignty of small states, especially on the nations that are part of its spheres of influence. However, it may happen that the small ones do not take into account this fact when performing different actions that affect the vital interest those they are attached to which could lead to coercive measures.

Thus, in this work we intend to demonstrate how the actions carried out by Guatemala between 1952 and 1954 and Ukraine between 2013 and 2015 caused the USA and the Russian Federation respectively to apply different instruments of force to change the actions of the formers. Thus verifying that the great powers will always act in the same way when their essential interests are affected, regardless of the legal norms that prevent the use of force.

**Keywords:** great powers, small states, spheres of influence, Guatemala, USA, Ukraine, Russian Federation.

## **LISTADO DE ACRÓNIMOS**

AGI: Actores Gubernamentales Interestatales CEI: Comunidad de Estados Independientes CIA: Central Intelligence Agency

EDI: Esferas de influencia

EEUU: Estados Unidos de Norteamérica

IRCA: International Railways Central America

OEA: Organización de los Estados Americanos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PGT: Partido Guatemalteco del Trabajo

UE: Unión Europea

UFCO: United Fruit Company

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años el mundo de las Relaciones Internacionales ha sido abordado por teorías idealistas y optimistas que muestran la oportunidad de tener una “comunidad internacional” mejor y, cada vez más, alejada de los acontecimientos históricos, que tanto daño le causaron a la humanidad. Muchos especialistas hablan de la posibilidad de un gobierno global que pueda hacer frente a las nuevas problemáticas que atraviesa la humanidad, con altos niveles de cooperación y coordinación de todos los Estados del mundo. Sin embargo, muchas veces se ignora que cada uno de los países tiene sus propios intereses y, a veces, estos pueden ser contrarios a las metas que buscan sus otros pares. Además, muchos se dejan guiar por el principio de la igualdad jurídica de los Estados ante el derecho internacional, pero la realidad nos muestra otra cosa.

No todos los países son iguales, ya que hay una pequeña cantidad de ellos que poseen importantes capacidades económicas, militares y políticas, para poder satisfacer sus necesidades y objetivos, estos por lo general reciben el nombre de grandes poderes, y en ciertas cuestiones podemos observar cómo los mismos abusan de su poder frente a otros Estados del Sistema Internacional. Lo anterior, fue moneda corriente durante el siglo **xx**, sobre todo durante la Guerra Fría, donde el mundo estaba dividido en dos bloques; uno comandado por los EEUU y el otro por la URSS, y es a partir de esa confrontación que se constituían las EDIs de cada uno de ellos.

Las naciones que formaban parte de esas EDIs, poco podían hacer para despegarse de la órbita del gran poder regional que le correspondía, a pesar de esto, hubo varios intentos para lograrlo. Tristemente la reacción de los más fuertes fue inmediata y muy costosa para aquellos que lo intentaron, como fue el caso de Guatemala durante el período presidencial de Jacobo Árbenz, que intentó la independencia de ciertos sectores económicos de la nación, sobre todo a través de una reforma agraria que afectaba los intereses de la UFCO, la compañía

estadounidense más importante del país. Fue así que, Washington actuó a través de una operación encubierta para derrocar al gobierno guatemalteco y establecer un gobierno dictatorial que protegiera sus intereses en el país. Pero claro, esto sucedió durante el periodo de la Guerra Fría, donde el mundo estuvo varias veces al borde de la guerra nuclear y donde había una importante desconfianza entre los grandes poderes. Una vez que este ciclo llegó a su fin en 1991, se hablaba de un mundo más armónico y pacífico entre las naciones. Pero como sabemos, este accionar de los estados preeminentes nunca desapareció y una verdadera evidencia empírica que nos demuestra lo anterior fue la intervención rusa en territorio ucraniano en el año 2014, cuando Ucrania giró hacia Occidente y pidió ser parte de la UE y de la OTAN.

Por consiguiente, en la siguiente investigación analizamos el accionar de los grandes poderes regionales en sus EDIs, más precisamente en los casos de EEUU sobre Guatemala y la Federación Rusa sobre Ucrania. Para un análisis práctico del trabajo, se decide tomar dos años para cada caso, en el primero entre 1952 a 1954 y para el segundo entre 2013 a 2015.

Inicialmente elaboramos las siguientes preguntas para guiar nuestra investigación: ¿cuáles fueron las razones para aplicar medidas coercitivas de EEUU en Guatemala entre 1952-1954 y de la Federación Rusa en Ucrania entre 2013-2015?, ¿cuáles fueron las consecuencias para Guatemala y Ucrania de tales medidas? y ¿por qué las decisiones de las AGIs, tanto regionales o mundiales, carecieron de poder para frenar las conductas de EEUU y la Federación Rusa?

Comprender las razones de los grandes poderes, mencionados anteriormente, al aplicar medidas coercitivas en sus EDIs, se constituye en el objetivo general de nuestra investigación. De ahí derivan los siguientes objetivos específicos: analizar las acciones de los EEUU en Guatemala y la Federación Rusa en Ucrania, con el objeto de exponer sus justificaciones de los hechos ante la comunidad internacional; determinar las consecuencias de las medidas coercitivas para Guatemala y Ucrania y explicar los inconvenientes de las AGIs para frenar las conductas de EEUU en Guatemala y la Federación Rusa en Ucrania.

La hipótesis con la que trabajamos en el siguiente texto es que “las acciones llevadas a cabo por Guatemala entre 1952-1954 y Ucrania entre 2013-2015, provocaron la aplicación de medidas coercitivas por parte de EEUU y la Federación Rusa respectivamente, para proteger sus intereses vitales y mantener el statu quo en sus EDIs”.

Antes de comenzar con el análisis que nos hemos propuesto, es necesario tener en cuenta dos cuestiones fundamentales: la primera es que la línea teórica que nos conduce en nuestro trabajo de investigación, es el *realismo estructural*, dónde aparecerán supuestos y conceptos del *realismo clásico* de las Relaciones Internacionales, pero la mirada *estructuralista* es la que prevalece. La segunda cuestión, implica que tenemos en cuenta los trabajos de colegas que aportan importantes premisas en relación a los casos que se han elegido para corroborar la hipótesis planteada, tal es el caso de la tesis de grado de Mayra Cruz (2020) titulada: “Ucrania en guerra: fallas en la conformación del Estado-nación y núcleo de tensiones hegemónicas” dónde plantea un estudio del conflicto ucraniano a través de la falla en la construcción de la nación ucraniana y de la disputa estratégica entre los EEUU y la Federación Rusa; importantes también son los aportes de Martín Guillermo Leimeter (2019) por medio de su tesis de maestría “Ucrania, estrategia y geopolítica bajo la influencia de la OTAN, la UE y Rusia” dónde expresa la complejidad del escenario de la guerra y finalmente propone un *statu quo* donde Ucrania se mantenga neutral entre la OTAN y la Federación Rusa; por último la tesis de grado de Kenneth Rafael Marroquín López (2013) “Políticas y estrategias de intervención de Estados Unidos para derrocar al gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán (1951-1954)”, mediante la que se analiza el accionar de Washington, junto con la CIA y las dictaduras centroamericanas, para frenar las reformas sociales del gobierno guatemalteco y posteriormente derrocarlo.

Nuestra investigación es por su finalidad básica, tiene una profundidad explicativa debido a que expone el accionar de los grandes poderes en sus EDI cuando ven amenazados sus intereses vitales, y posee una amplitud monográfica. Fue abordada desde un enfoque cualitativo, para que comprendamos cómo fue ese accionar de los grandes

poderes regionales, las consecuencias que tuvo para los países de la EDI y el actuar de las AGIs en dichos conflictos. Con respecto a los métodos utilizados, adoptamos el hipotético deductivo y el histórico, para corroborar o refutar la hipótesis planteada y conocer el desarrollo histórico de las EDI, en sus respectivos contextos. En cuanto a la técnica utilizamos el análisis documental de fuentes escritas.

La motivación que nos llevó a desarrollar este tema, tiene que ver con la repetición de cuestiones que creíamos ya desaparecidas, dónde el fin de la Guerra Fría se había traducido como la victoria del capitalismo y de la globalización a nivel mundial, dónde la paz y la solución pacífica de las controversias iba a primar sobre los métodos que se utilizaron en el siglo pasado, es decir el fin de la guerra, las invasiones y el uso de la fuerza sobre los más débiles. Sin embargo, la situación ucraniana a partir del año 2014 empezó a cambiar ese paradigma de paz y armonía cuando la Federación Rusa se anexó la península de Crimea y cuando apoyó a los separatistas de la región del Donbass en contra del gobierno de Kyiv. Como vemos, esta agresión difícilmente fue resuelta por las AGIs y Ucrania se encontró prácticamente aislada en su voluntad de poder recuperar el territorio perdido, al igual que le sucedió a Guatemala en 1954 cuando poco pudo hacer frente al complot de invasión que sufrió a manos de los EEUU. Es por esta razón que escribimos, para demostrar que la agresividad de los más fuertes nunca ha cesado, que la búsqueda del poder, el uso de la fuerza, las violaciones de principios fundamentales del derecho internacional están aún vigentes y son una de las tantas consecuencias que pueden llegar a ocurrir si los estados preeminentes ven peligrar sus intereses vitales.

Nuestra investigación se presenta de la siguiente forma: primero comenzamos con el marco teórico, dónde abordamos los principales conceptos y aportes de los autores elegidos para este trabajo. En los capítulos II y III analizamos las acciones llevadas a cabo por Guatemala y Ucrania; la reacción por parte de EEUU y la Federación Rusa respectivamente; y el papel que tuvieron las AGIs en tales hechos. Por último, esbozamos nuestras conclusiones.

## CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

*“En las relaciones entre los Estados, la esperanza con base a creencias construidas desde aspiraciones jamás será una alternativa ante la prudencia con base en certidumbres sustentadas en la experiencia”.*

*Alberto Hutschenreuter.*

En el mundo de las Relaciones Internacionales es común que nos encontremos con diferentes teorías que una vez que las aplicamos al objeto de estudio, nos permitan llegar a diferentes conclusiones y resultados. Los aportes teóricos que nos conducen a lo largo de esta investigación, para entender la importancia de las EDI y el dominio de los grandes poderes en ellas, son aportados principalmente desde la escuela del realismo estructural, también utilizamos algunos supuestos provenientes de la teoría de la dependencia ya que nos ayudan a comprender las relaciones económicas/comerciales de los casos de estudios seleccionados y por último brindamos algunos aportes de los teóricos de la gobernanza global, para posteriormente demostrar si nuestra hipótesis se refuta o se corrobora de acuerdo a las evidencias empíricas que traemos a colación.

Antes de adentrarnos en las aportaciones de las diversas escuelas de pensamiento elegidas, es necesario que definamos algunos conceptos cruciales, que sirven en este trabajo.

Uno de los primeros que debemos desarrollar es el de *actor internacional*. Cuando realizamos una revisión de la literatura existente, nos encontramos con la contribución de Esther Barbé, para ella el actor internacional es “aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía” (1995:117). La anterior definición nos demuestra la variedad de unidades que interactúan en el sistema, sobre todo a partir de la



proliferación del proceso de globalización y el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, puede surgir la pregunta ¿cuáles son esos actores o unidades que actúan en el ámbito internacional? Un buen comienzo para responder este interrogante es servirnos de la tipología de actores internacionales a partir de los cambios aportados por el proceso de la globalización que analiza Mansbach:

- AGI: actores gubernamentales interestatales u organizaciones intergubernamentales.
- ANGI: actores no gubernamentales interestatales, en referencia a grupos e individuos que llevan a cabo actividad, sin representar a sus estados.
- Estado: los estados en referencia a la actuación del gobierno central.
- AGNC: actores gubernamentales no centrales, en referencia a gobiernos locales
- AINC: actores intraestatales no gubernamentales, es decir, grupos privados del ámbito nacional que mantienen relaciones directas con actores internacionales, al margen de su gobierno.
- Individuo: personas que, merced a su prestigio personal y a título individual ejercen una actividad destacada (Mansbach, citado por Barbé, 1995: 120).

Sin embargo y de acuerdo a lo que estamos investigando solo emplearemos los conceptos de dos de los actores mencionados anteriormente<sup>1</sup>, la AIG<sup>2</sup> y el Estado, ya que sus participaciones y acciones son fundamentales para explicar los objetivos de este trabajo. Entonces decimos que, a las AGIs se la puede definir como “asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos

1 Hablaremos también de otros actores, pero remarcamos que en esta investigación el Estado es el más importante de ellos.

2 También las podemos encontrar con el nombre de Organizaciones Intergubernamentales (OIG).

permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros” (Diez de Velasco, 1995: 44). Otro concepto que podemos mencionar es:

A set of rules that stipulate the ways in which states should cooperate and compete with each other. They prescribe acceptable forms of state behavior, and proscribe unacceptable kinds of behavior. These rules are negotiated by states, and according to many prominent theorists, they entail the mutual acceptance of higher norms, which are “standards of behavior defined in terms of rights and obligations”. These rules are typically formalized in international agreements, and are usually embodied in organizations with their own personnel and budgets. Although rules are usually incorporated into a formal international organization, it is not the organization per se that compels states to obey the rules. Institutions are not a form of world government. States themselves must choose to obey the rules they created (Mearsheimer, 1995: 8-9).

Este último concepto está relacionado con el realismo estructural y se contrapone con la primera definición que mencionamos, por eso a lo largo de la investigación, tratamos de demostrar cuál de las dos visiones se termina imponiendo en los hechos analizados.

Por el otro lado tenemos al *Estado*<sup>3</sup> que, desde su origen y estudio en las Relaciones Internacionales ha sido la unidad de análisis básica para entender los hechos internacionales. A la hora de comprenderlo, dentro de su amplia gama de explicaciones, podemos decir que es un

3 Si bien este término tiene una perspectiva tanto interna como externa, para entenderlo nosotros utilizaremos la última de ellas.

“país soberano, reconocido como tal en el orden internacional, asentado en un territorio determinado y dotado de órganos de gobierno propios” (Real Academia Española, s.f., definición 5). Este concepto es el más utilizado por los profesionales, ya que menciona los atributos excluyentes del Estado, es decir, características que los demás actores internacionales carecen y que, en definitiva, terminan marcando una diferencia insoslayable que las escuelas de pensamiento realistas siempre han señalado. Rápidamente podemos desarrollar esos elementos, el territorio se lo suele definir como “la base espacial sobre la que se ejercen las competencias del Estado” (Pereira, 2008:970); por órganos de gobierno propios entendemos que hace referencia a las diferentes autoridades jerárquicas que, establecen un conjunto de normativas que regulan las relaciones de los individuos; y por último nosotros agregamos también, la existencia de una población como un elemento que hace al Estado.

Ahora cabe hacernos una pregunta, en relación con el concepto de Estado mencionado anteriormente, ¿son todos iguales? Como primera respuesta, tendríamos que decir “depende”, si hablamos bajo un término jurídico, nuestra respuesta sería afirmativa y de hecho estaría respaldada por la Carta de las Naciones Unidas (1945) donde en su artículo 2 inciso 1 habla del “principio de igualdad soberana de todos sus miembros”. Sin embargo, si nos estamos refiriendo a las capacidades con las que cuentan los Estados para lograr sus objetivos, nuestra respuesta se convertiría en un no rotundo y es de aquí donde surgen las diferentes tipologías o categorías de Estados. En nuestro caso especial utilizamos, a lo largo del escrito, dos clasificaciones: grandes poderes (regionales) y estados pequeños.

Los podemos explicar brevemente, a los *grandes poderes* se los suele definir como “the most influential states in the international system at any on time” (Griffiths, O’Callaghan y Roach, 2008:134). Aquí consideramos a los EEUU y a la Federación Rusa insertos en esta categoría, ya que cuentan con elevadas capacidades para proyectar su poder en sus EDI respectivamente.

Mientras que los *estados pequeños*, citando a Barbé, son aquellos países que “carecen a nivel individual de los instrumentos de influencia y de papel alguno en la elaboración de las reglas de juego” (1995:150), esta es la clasificación que reciben Guatemala y Ucrania durante este trabajo. Vale la pena aclarar que, si las pequeñas y limitadas naciones no siguen las normas creadas por los grandes, o llevan a cabo acciones que van en contra de sus intereses, es probable que se les aplique ciertas sanciones que pueden ir desde el ámbito económico/comercial hasta el uso de la fuerza armada, y esto es lo que queremos demostrar en este trabajo final.

Por último, antes de abordar las premisas de las teorías que hemos seleccionado, es primordial que exponamos unos de los conceptos más importante que nos va a acompañar en este escrito, la *EDI*. Cuando realizamos la revisión de la literatura existente acerca del tema, nos encontramos con una amplia variedad de definiciones y autores que las abordan.

Podemos empezar con los aportes de Susanna Hast, ella ve a las EDI a través del paradigma constructivista<sup>4</sup> de nuestra disciplina, y afirma “i claim that spheres of influence are constructed in intersubjective interaction. Spheres of influence do not live lives of their own separate from political actors and the discursive constructions of those actors” (2014:4). Pensamos que es común el punto de vista de la autora ya que, para el constructivismo, los discursos de los actores que participan en los acontecimientos internacionales, sirven para construir concepciones que son impuestas a los demás participantes, en este caso desde los grandes poderes a los demás países del mundo. Por eso es interesante ver también, el análisis de los discursos en la política internacional que realiza Robert Jackson cuando habla de que:

4 El constructivismo sostiene que las interacciones entre los actores pueden contribuir a un cambio en el entorno donde se desenvuelven.

In politics, talk is not trivial; on the contrary, it is fundamental. Written or verbal discourse is the main vehicle of political activity. Without discourse there could be no politics in the ordinary meaning of the word. Without international discourse there could be no international relations (2003:37).

Hast termina hablando del carácter peyorativo del concepto y que el mismo es “interpreted, used and misused – or omitted – in discourse as a means of power” (2014:6). Nosotros pensamos que este desarrollo de las EDI, es válido como una herramienta para obtener poder a costa de los demás Estados menos poderosos, sin embargo, creemos que los discursos y diálogos como expresan Hast y Jackson son causas triviales de la constitución de las EDI, la construcción de las mismas va mucho más allá del examen de las palabras.

Raymond Aron, Amitai Etzioni y Pablo Lacoste son otros autores de los que nos valemos en este escrito, ya que también han desarrollado el concepto de las EDI, pero a diferencia de los profesionales anteriores, estos abordan sus análisis bajo una perspectiva más bien realista de nuestra disciplina. En el primer caso, con Aron, vemos que la EDI es un modelo que nos permite comprender la relación de subordinación entre los grandes poderes y los estados pequeños, en especial cuando hacemos referencia a los lazos económicos/comerciales, para captar mejor el tema el autor nos brinda el siguiente ejemplo de países del Medio Oriente en su relación con la URSS durante el periodo de la bipolaridad:

Economic aid by itself is a successful means of assuring the allegiance of a small power only on one condition: the aid must be equivalent to an important part of the assisted country's national income. This condition has been fulfilled in two cases, Afghanistan and Syria. The 115 million dollars advanced to the former was equivalent to 23 percent of its 500 million-dollar national income; the 184 million dollars advanced to Syria was equivalent to 46

percent of national income estimated at 400 million dollars. In this case the resultant state of political- economic dependence risks leading to Sovietization. When the United Arab Republic was created, Syria was in the process of being conquered from within by the Communist party there. It is possible that Afghanistan will henceforth belong to the Soviet sphere of influence, although nothing can be thought of as irrevocable as long as the leaders have not lost the power to break with their “benefactor” and turn to the other super power (Aron, 2003:517).

Como puede verse, hay una prelación de lo económico por sobre lo político en esta relación asimétrica que se aplicó al ejemplo citado, y que se sigue dando en la actualidad en otros casos. Lo importante aquí es remarcar la influencia que ejerce un Estado con respecto a otro más débil, que en definitiva lo termina condicionando a tal punto, que se asemeja a la situación que existió entre las metrópolis y las colonias<sup>5</sup>.

El desarrollo anterior guarda una profunda relación con el concepto que construye Amitai Etzioni de la EDI, para él la misma es:

International formations that contain one nation (the influencer) that commands superior power over others. For the formation to qualify as an SOI, the level of control the influencer has over the nations subject to its influence must be intermediary: lower than that of an occupying or colonizing nation, but higher than that of a coalition leader. Importantly, the means of control the influencer employs must be largely ideational and economic rather than coercive (2015: 1).

5 A pesar de que muchos países obtuvieron su independencia a mediados del siglo pasado y por ende se convirtieron en Estados soberanos, poco han cambiado su situación de dependencia económica frente a su antigua metrópolis y otras naciones poderosas.

Con lo anterior podemos seguir afirmando esa existencia asimétrica entre el gran poder regional y el estado pequeño o como lo acabamos de ver entre el influenciador y el influenciado. Compartimos la concepción anterior, aunque, como demostramos en el desarrollo del trabajo, los fuertes nunca dejan afuera de sus opciones la aplicación de la fuerza armada.

También tenemos el trabajo de Pablo Lacoste sobre el uso de las zonas de influencia con respecto a las relaciones bilaterales entre la República Argentina y la República de Chile, allí él aborda las premisas de Raymond Aron y establece, al igual que el autor francés, que este concepto puede ser entendido como una herramienta para “dar cuenta de una forma de vinculación entre dos países relativamente grandes y expansionistas” (Lacoste, 2000:70). Por eso él llega a la conclusión de que cuando la República Argentina y la República de Chile llegaron a concebir y delimitar perfectamente sus respectivas EDI sobre sus límites territoriales existió una paz entre ambos países, ahora cuando por diversos intereses esa división se fue desdibujando el riesgo a un enfrentamiento fue muy elevado.

Lo anterior es muy importante para el objetivo que estamos buscando aquí, ya que el estudio de Lacoste se puede extrapolar a los casos que estamos analizando, sobre todo en los diversos contextos de la estructura del Sistema Internacional que abordamos en el trabajo. Sabemos que, durante la Guerra Fría el enfrentamiento entre los EEUU y la URSS fue complicado pero no directo, porque las mismas habían demarcado claramente cuáles eran sus EDI, por eso esta concepción de ver la realidad internacional a través de la visión de los grandes poderes permitió que se reduzca “la rivalidad, la virulencia y agresividad directa entre ambos competidores” (Lacoste, 2000:71), pero no significó que no hubieran rivalidades indirectas como pudieron ser los casos de las guerras en Corea, Vietnam o Afganistán. Etzioni aquí establece que “these wars took place because the lines of the super-powers’ respective SOI in these two areas were not clearly marked” (2015:120). Es crucial lo anterior ya que se constituye en una ley entre los más fuertes, cuando las EDI no están determinadas el riesgo de una confrontación entre los grandes poderes está latente.

Con las ya mencionadas aportaciones, consideramos a la EDI a través de la relación entre el influenciador y el influenciado, como así también trabajamos las relaciones entre los grandes poderes. Además, utilizamos la idea de la escuela realista de que, con una delimitación de las EDI se permite cierta estabilidad en el mundo de las Relaciones Internacionales:

A given superpower has no reason to oppose other powers extending their influence by forming an SOI over other nations, as long as these attempts do not infringe on the superpower's core interests. This is because SOI tend to contribute to war avoidance, especially when the SOI's boundaries are clearly defined (Etzioni, 2015:119).

Como podemos ver, evitar la guerra es uno de los objetivos más importantes para los profesionales de nuestra disciplina. No obstante, vemos, en especial en el caso de Ucrania, que cuando las EDI de un gran poder no son respetadas por otro, se presenta una situación bastante complicada porque en definitiva estamos al borde de la aplicación del uso de la fuerza armada por parte del afectado.

Por último, y para dejarlo en claro, la situación que atraviesan los estados pequeños en relación con el gigante de su EDI es difícil, ya que poca posibilidad tiene de revertir esa situación de subordinación, el concepto que venimos desarrollando puede ser funcional a los intereses estratégicos de los grandes poderes, pero para el resto es una situación adversa ya que “acentúa las asimetrías e incrementa el poder del fuerte sobre el débil” (Lacoste, 2000:75).

Llegando a las teorías, nosotros abordamos principalmente las aportaciones de la escuela del realismo estructural, donde vemos conceptos elementales de este pensamiento como pueden ser la anarquía, el poder y el interés individual, entre otros. Aquí especialmente utilizamos las ideas de Kenneth Waltz y John Mearsheimer.



En el primer caso Waltz, quien es considerado el padre del neorrealismo<sup>6</sup>, en su obra “Teoría de la Política Internacional” de 1979 habla de la condición anárquica del Sistema Internacional, es decir, la carencia de una autoridad central que regule o controle a los demás participantes, los Estados. Esta situación es totalmente diferente a lo que ocurre al interior de los países, ya que tenemos una condición de jerarquía, donde dentro de los límites territoriales de una nación, el Estado es quién ejerce la autoridad, él es el soberano de sus acciones. A pesar de lo anterior, la situación anárquica nos permite observar cómo se ordena el mismo sistema y sus unidades<sup>7</sup>. Sin embargo, parece contradictorio lo que acabamos de decir ¿cómo algo puede ser ordenado, si carece de un ordenador? ¿Cómo se puede tener un sistema de Estados, si cada uno es soberano en la toma de sus decisiones y no hay una autoridad superior a ellos? Pues bien, Waltz responde a estas preguntas a través de una comparación entre el comportamiento de la política internacional y la teoría macroeconómica:

Los sistemas políticos internacionales, al igual que los mercados económicos, son de origen individualista, espontáneamente generados e impremeditados. En ambos sistemas, las estructuras se forman por la coacción de sus unidades. El hecho de que estas unidades vivan, prosperen o mueran, dependen de sus propios esfuerzos. Ambos sistemas se forman y se mantienen a través de un principio de auto-ayuda que se aplica a las unidades (1979:136).

---

6 Ya que aportó la concepción del “aspecto estructural al análisis realista existente” (De Alba Ulloa, 2016: 267).

7 Siempre que hablemos de unidades, estaremos haciendo referencia a los Estados, para la escuela realista como para la neorrealista estos son los actores más importantes en el sistema internacional.

El mercado, como hemos visto y siguiendo con los postulados de la teoría macroeconómica clásica, se crea a partir de las interacciones entre los individuos y las empresas, una vez constituido adquiere la suficiente fuerza para actuar e influenciar en las unidades, lo mismo sucede con el sistema internacional, la condición anárquica del mismo genera que las unidades estén condicionadas desde un principio por tal cualidad del sistema, lo que no significa que los Estados dejen de ser soberanos, esto significa “que decide por sí solo cuál es la forma de enfrentarse con sus problemas internos y externos, incluyendo la de buscar o no la ayuda de otros, y al hacerlo limita su libertad estableciendo compromisos con ellos” (Waltz, 1979:143).

Otra definición fundamental que tenemos en la escuela de pensamiento realista es “el poder”. Este concepto tiene de por sí muchos significados, una de las conceptualizaciones más aceptadas es “the strength or capacity that provides the ability to influence the behaviour of other actors in accordance with one’s own objectives” (Griffiths y otros, 2008: 258). Vale la pena mencionar, que el significado que se le da al poder en relación con los intereses que persiguen los Estados, marcan las grandes diferencias que existen entre el realismo clásico y el realismo estructural.

Para los clásicos el poder es un fin en sí mismo, y con ello podemos decir que “la política internacional implica una lucha por el poder. No importa cuáles sean los fines últimos de la política internacional: el poder siempre será el objetivo inmediato” (Morgenthau, 1986: 41). Bajo estas premisas afirmamos que, los Estados harán todo lo posible para aumentar su cuota de poder frente a los demás, y la guerra o el uso de la fuerza armada es uno de los medios que disponen para lograr ese fin.

Morgenthau en su obra siempre hace mención al nivel individual, los humanos buscamos siempre poder, y si eso se extrapola al nivel estatal tenemos que:

Para lograr sus intereses internacionales, en tanto actúa como organización legal llamada Estado, la nación cuen-

ta con agentes que se desempeñan como representantes de la nación en negociaciones internacionales, hablan en su nombre, definen sus objetivos, seleccionan los medios para cumplirlos y procuran mantener, incrementar y mostrar su poder. Es a estos individuos - los que actúan como representantes de su nación en el escenario internacional y emplean el poder con vistas a lograr los objetivos políticos del país que representan- a quienes nos referimos cuando hablamos en términos empíricos del poder y de la política internacional de una nación (1986: 134).

Estas son las razones que nos permitieron elegir al neorrealismo estructural y no al realismo clásico. La condición sistémica, es decir la anarquía, es la que influye y determina porque los Estados se comportan bajo una lógica de desconfianza mutua, y no las condiciones individuales de los que ejercen altos cargos en el Estado, ni siquiera la ideología determina esta condición, no importa si un país es comunista o capitalista, si es una dictadura autoritaria o una democracia liberal, lo que siempre va terminar primando es la carencia de un gobierno central a nivel sistémico, que haga de policía para asegurar la existencia de los Estados y brindarles seguridad frente a las amenazas y acciones de los otros.

Por eso, la supervivencia es el objetivo máximo de la nación, pero la ausencia de tal garantía pone nerviosos a los países porque es:

Un prerrequisito para lograr cualquier meta que los Estados se hayan propuesto, salvo si la meta es promover su propia desaparición como entidad política. El motivo de la supervivencia se toma como base de acción en un mundo en el que no está garantizada la seguridad de los Estados (Waltz, 1979: 137).

Por ende, como los países no tienen asegurada su existencia o supervivencia en este sistema anárquico, tienen que esforzarse ellos mismos para conseguirla. ¿Cómo lo hacen? pues a través de un sistema de

autoayuda, es decir, hacerse de todas las herramientas posibles para lograr ese objetivo fundamental, aquí también tenemos una diferencia con el realismo clásico, el poder no es un fin en sí mismo, sino que es un “medio” para lograr la existencia misma del país. Es así que el Estado tratará por todos los medios posibles conseguir y construir poder para garantizar su existencia entre los demás Estados del sistema.

Otro punto a tener en cuenta es que la teoría neorrealista, es utilizada para entender cómo es el accionar de los grandes poderes entre ellos y los demás Estados del sistema. Waltz lo ha expresado claramente, “en política internacional (...) las unidades de mayor capacidad plantean la escena de la acción para las otras y para sí mismas” (1979:109). Esta selección de las unidades para entender cómo funcionan las Relaciones Internacionales hecha por los autores, no significa que la han realizado con ánimos de discriminación con respecto a los demás países, sino que simplemente la llevan a cabo de esta manera porque los fuertes son los que, en definitiva, hacen las reglas del juego, Waltz brinda un excelente ejemplo para entender este punto de vista:

A principios de siglo (XIX), alguien que se preocupara por las perspectivas de la política internacional como sistema, y por las naciones grandes y pequeñas que conformaban ese sistema, no centraban su atención en las políticas exteriores y militares de Suiza, Dinamarca y Noruega, sino más bien en las de Inglaterra y Alemania, Rusia y Francia. Concentrarse en los grandes poderes no implica perder de vista a los poderes menores. La preocupación por el destino de estos últimos implica prestar una mayor atención a los primeros (1979:109).

Los aportes de John Mearsheimer, a través de su extensa obra “The Tragedy of the Great Powers Politics” nos hacen llegar a las mismas conclusiones, para él los grandes poderes son las unidades más importantes del sistema “(...) because these states have the largest impact on what happens in international politics”. (2001:5). Además establece que “to qualify as a great power, a state must have sufficient military

assets to put up a serious fight in an all-out conventional war against the most powerful state in the world” (2001:5). Como podemos observar, las capacidades militares de un Estado son un aspecto fundamental para la teoría neorrealista, y también para nuestro trabajo como veremos en el desarrollo del mismo.

Mearsheimer nos menciona también las suposiciones fundamentales de la versión de su neorrealismo<sup>8</sup>, para él son cinco en total. La primera ya la hemos visto, la situación anárquica del sistema internacional, para él la anarquía es “(...) an ordering principle, which says that the system comprises independent states that have no central authority above them (...)” (2001:30). La segunda hace referencia a lo que vimos un poco más arriba, las capacidades militares ofensivas que poseen los grandes poderes “(...) which gives them the wherewithal to hunt and possibly destroy each other. States are potentially dangerous to each other, although some states have more military might than others and are therefore more dangerous”. (2001: 30). La tercera tiene que ver con las intenciones de los Estados con respecto a sus pares, esto genera mucho temor y pone nerviosas a todas las naciones porque “(...) no state can be sure that another state will not use its offensive military capability to attack the first state (...) intentions are impossible to divine with 100 percent certainty”. (2001: 31). Además de que como establece el autor “(...) the intentions can change quickly, so a state’s intentions can be benign one day and hostile the next”. (2001:31). La cuarta suposición es que el mayor objetivo que buscan los Estados es la supervivencia, tal como planteó Waltz anteriormente. En sus palabras, los países pretenden “(...) maintain their territorial integrity and the autonomy of their domestic political order. Survival dominates other motives because, once a state is conquered, it is unlikely to be in a position to pursue other aims”. (2001:31), esta suposición nos da una

8 Tenemos que recordar que Mearsheimer ha desarrollado la teoría del neorrealismo ofensivo, que se contrapone con la del neorrealismo defensivo de Waltz. Las mismas son desarrolladas durante todo el trabajo.

perspectiva para entender por qué los países, y sobre todo los grandes poderes reaccionan con el uso de la fuerza, cuando ven peligrar su propia existencia como Estado. Y por último la quinta, nos informa que los países son actores racionales, sobre todo los grandes poderes ya que:

They are aware of their external environment and they think strategically about how to survive in it. In particular, they consider the preferences of other states and how their own behavior is likely to affect the behavior of those other states, and how the behavior of those other states is likely to affect their own strategy for survival. Moreover, states pay attention to the long term as well as the immediate consequences of their actions (Mearsheimer, 2001:31).

Es así que los Estados, por más que tengan una amplia gama de actores como los gobiernos locales que puedan ejercer influencia sobre el gobierno central, es este último el que tiene la palabra final, independientemente de las opiniones de los demás actores incluidas las AGIs. John Mearsheimer también trae a colación, bajo la lógica de sus premisas anteriores, que es un error distinguir entre buenos y malos Estados “(...) because all great powers act according to the same logic regardless of their culture, political system, or who runs the government”. (Mearsheimer, 2001:18).

Hemos visto hasta ahora las dos variantes del realismo estructural, el defensivo y el ofensivo. Ambos concuerdan en que la anarquía del sistema es la característica que condiciona a los países y que la búsqueda del poder es necesaria pero no es el objetivo fundamental que buscan ellos, sino más bien su utilización para asegurar su existencia en un mundo sin un guardián para garantizarla. No obstante, podemos ver una gran diferencia entre las dos variantes y la misma radica en responder a la siguiente pregunta ¿cuánto poder es necesario para poder sobrevivir en este sistema anárquico?

Los neorrealistas defensivos dicen que la cantidad de poder que se necesita es limitada porque “(...) la primordial preocupación de los Estados no es la de maximizar el poder sino la de mantener su posición dentro del sistema” (Waltz, 1979:186), en otras palabras, el deseo de los grandes poderes bajo esta fórmula es, mantener el *statu quo* del sistema internacional. Mientras que los neorrealistas ofensivos nos expresan que la cantidad de poder que se necesita es toda la que se pueda tomar, debido a que los grandes poderes “(...) recognize that the best way to ensure their security is to achieve hegemony now, thus eliminating any possibility of a challenge by another great power” (Mearsheimer, 2001:35).

Pero con lo anterior, automáticamente tenemos que hacernos otra pregunta ¿cómo un gran poder logra la hegemonía? Esta es en efecto, una tarea bastante compleja, primero que nada, el país que se analice tiene que tener una gran población, que pueda generar ganancias económicas y trasladables al fortalecimiento de las fuerzas armadas. Sin embargo, tenemos que considerar que no todo el crecimiento económico se traslada a lo militar, puede ocurrir que algunos países no inviertan lo suficiente para tener unas fuerzas armadas y capacidades militares capaces de defender y atacar si es necesario.

Otra cuestión que tenemos que considerar es que Mearsheimer hace una especial atención al “poder terrestre” ya que, para el autor, “(...) armies are of paramount importance in warfare because they are the main military instrument- for conquering and controlling land, which is the supreme political objective in a world of territorial states” (2001:86). Esto no significa que las operaciones navales y aéreas sean menos importantes, pueden llegar a contribuir en el objetivo de las fuerzas armadas terrestres, pero de acuerdo a su análisis, “(...) great-power wars are won mainly on the ground” (2001:56). Es decir, para obtener la hegemonía se requiere del fortalecimiento de las fuerzas armadas, en especial, el ejército.

A pesar de todo lo anterior el autor nos habla de que la hegemonía tiene límites. Un gran poder regional determinado no puede dominar

todo el mundo debido a “(...) the difficulty of projecting power across the world’s oceans onto the territory of a rival great power” (2001:41). Por tal razón ese país con grandes capacidades solo puede contentarse con dominar su región<sup>9</sup>, y evitar por todos los medios posibles que surja otro gran poder que rivalice en esa región del mundo. Es por esta razón que los fuertes llevan a cabo ciertas estrategias para ganar poder o mantener el *statu quo*, Mearsheimer menciona seis tipos de instrumentos para esos fines, nosotros trabajaremos solo con cuatro de ellos de acuerdo con los casos de estudios elegidos.

Una de las primeras estrategias que han utilizado los grandes poderes Regionales, y creemos que seguirán utilizando, es la guerra. La misma es “(...) the most controversial strategy that great powers can employ to increase their share of world power” (Mearsheimer, 2001:147). Como sabemos, esta actividad polémica tiene costos y beneficios; en relación a los costos conocemos que la guerra genera muerte y destrucción en el lugar dónde se esté llevando a cabo y en definitiva la conquista de un territorio “(...) does not pay because it leads to the creation of empires, and the price of maintaining an empire eventually becomes so great that economic growth at home is sharply slowed” (Mearsheimer, 2001: 148). Y por el lado de los beneficios encontramos dos variedades de los mismos, en primer lugar, están los económicos/comerciales:

Conquerors can exploit a vanquished state’s economy for gain, even in the information age. Wealth can be extracted from an occupied state by levying taxes, confiscating industrial output or even confiscating industrial plants (...) confiscating natural resources such as oil and foodstuffs(...)the conqueror might employ some portion of the vanquished state’s population in its army or as forced labor in its homeland (2001: 149-150).

9 Es de ahí que muchos neorrealistas ofensivos hablen de la categoría de “grandes poderes regionales” y no de superpotencias o países hegemónicos.



Es elemental que consideremos los beneficios anteriores porque, siguiendo con la lógica que utilizan los grandes poderes regionales, con estos terminan construyendo ganancias económicas que posteriormente las pueden desplegar en el fortalecimiento de sus fuerzas armadas y así obtener mucho más poder en el escenario internacional.

Y en segundo lugar tenemos los políticos/militares, que también son importantes porque les produce seguridad a los países fuertes frente a las amenazas de otros grandes poderes:

Furthermore, conquest sometimes pays because the victor gains strategically important territory. In particular, states can gain a buffer zone that helps protect them from attack by another state, or that can be used to launch an attack on a rival state (...) war can shift the balance of power in the victor's favor by eliminating the vanquished state from the ranks of the great powers (Mearsheimer, 2001: 150-151).

La segunda estrategia que nos brinda el autor consiste en el “blackmail” o el chantaje, que consiste en amenazar a otro Estado con presiones diplomáticas, embargos de bienes y servicios e incluso el uso de la fuerza militar sobre él, “(...) if this blackmail works, it is clearly preferable to war, because blackmail achieves its goals without bloody costs” (2001:152). Sin embargo, esta acción tiene muchos más efectos si se las hace a un país pequeño que a uno grande, ya que el primero no cuenta con las capacidades militares ni económicas para defenderse frente a un grande. Pensamos que esta fue la situación que le tocó atravesar principalmente a Guatemala frente a las amenazas constantes que le hizo los EEUU entre 1952 y 1954.

La tercera estrategia que utilizamos consiste en la llamada “bait and bleed”<sup>10</sup> esta, en palabras de Mearsheimer “ (...) involves causing two ri-

10 No existe una traducción literal del inglés al español para nombrar a esta estrategia, pero se la podría definir simplemente como “desgaste”.

vals to engage in a protracted war, so that they bleed each other white, while the baiter remains on the sideline, its military strength intact” (2001:153). El autor norteamericano coloca un cómodo ejemplo para poder entender cómo se lleva a cabo esta estrategia:

The best case of bait and bleed I can find is Russia’s efforts in the wake of the French Revolution (1789) to entice Austria and Prussia into starting a war with France, so that Russia would be free to expand its power in central Europe. Russia’s leader Catherine the Great, told her secretary in November 1791, “I am racking my brains in order to push the courts of Vienna and Berlin into French affairs (...). There are reasons I cannot talk about; I want to get them involved in that business to have my hands free. I have much unfinished business, and it’s necessary for them to be kept busy and out of my way”. (Blanning citado por Mearsheimer, 2001:153-154).

Pensamos que esta estrategia fue utilizada por la Federación Rusa (a través del apoyo a los separatistas) en la guerra civil de Ucrania que se viene librando desde principios del 2014, siendo el objetivo principal desgastar a Kyïv y que no tenga capacidad de constituir una amenaza a los rusos en la arena regional, a través de la alianza con la OTAN.

Por último, tenemos la estrategia “bloodletting” o sangrado, que es una variante de la anterior. Mearsheimer la explica de la siguiente manera:

Here, the aim is to make sure that any war between one’s rivals turns into a long and costly conflict that saps their strength. There is no baiting in this version; the rivals have gone to war independently, and the blood letter is mainly concerned with causing its rivals to bleed each other white, while it stays out of the fighting (2001, 154-155).

Como podemos observar en una guerra dada, el gran poder regional que se mantiene fuera de la contienda, quiere que los rivales de ese conflicto se desgasten mutuamente, ya que ese desgaste se traduce

en un aumento de poder para el que se mantiene fuera de la guerra. Mearsheimer trae una reflexión de 1941, del ex presidente estadounidense Harry Truman sobre la invasión de la Alemania Nazi a la URSS, y que explica muy bien lo que implica la “bloodletting”, “if we see that Germany is winning we ought to help Russia, and if Russia is winning we ought to help Germany, and that way let them kill as many as possible” (McCullough citado por Mearsheimer, 2001:155).

Es menester mencionar también que, a la hora de desarrollar nuestro análisis, tengamos en cuenta las condiciones económicas/comerciales de nuestros casos de estudio. Consideramos, bajo este ámbito, dos categorías de naciones; el “centro” que hace mención a aquellos países que cuentan con grandes capacidades económicas/comerciales a nivel mundial, dedicado a la producción de bienes industrializados y la “periferia” que hace referencia al resto de naciones que producen bienes primarios con poco valor agregado. Es en definitiva otra continuación de lo que mencionamos anteriormente, en referencia a los grandes poderes regionales y las naciones pequeñas.

Raúl Prebisch, máximo exponente de este pensamiento, informa en su obra “Capitalismo Periférico: crisis y transformación”, que la periferia “(...) desempeña inicialmente un papel pasivo y subordinado. En realidad, constituye entonces una prolongación apendicular de los centros para suministrarles, a bajo costo, los productos primarios que necesitan” (1981:183).

Esta situación es preocupante para la periferia porque al ser dependiente de la venta de productos agroexportadores<sup>11</sup>, es decir bienes con poco valor agregado y además cuyos precios internacionales son inestables a lo largo del tiempo, no permiten que tengan un desarrollo que les posibilite superar las condiciones de dependencia que poseen en relación con el centro, y así sigan consumiendo de esos grandes po-

11 También se las conoce con el nombre de commodities.

deres los bienes manufacturados que tienen precios fijos y que no se ven tan afectados por las inestabilidades del mercado mundial. Cuando realizamos una revisión de la literatura existente del tema, sobre todo para la región latinoamericana, vemos que existió un proceso conocido como industrialización por sustitución de importaciones que se empezó a desarrollar a principios del siglo xx.

Sin embargo, este proceso de industrialización o en otras palabras el proceso para reducir la dependencia del centro tuvo sus limitaciones, por un lado, las naciones pequeñas empezaron a industrializarse en la producción de bienes manufacturados sencillos, pero nunca dejaron de consumir los bienes intermedios y de capital que provenían del centro. Y, por otro lado, este proceso implicó que el Estado protegiera a esas industrias frente a la competencia internacional. Y acá tenemos un escollo muy grande que genera fricciones con las grandes naciones ya que:

Los centros se han opuesto siempre a la protección y a los subsidios en vez de alentar su aplicación racional. Y, en consecuencia, insisten acerca de la necesidad de reducir o eliminarlos en sus negociaciones con los países periféricos. Esgrimen la vieja tesis de la reciprocidad, según la cual cualquier liberalización de las importaciones provenientes de la periferia debiera acompañarse de una liberalización similar de las importaciones de esta (Prebisch, 1981:192).

Lo anterior demuestra que, siempre que el centro vea un peligro para el *statu quo* que estableció en su región, tratará de evitar que esos cambios se puedan generar, ya que si se produjeran netamente significaría la aparición de uno o más poderes que, rivalicen con el Estado hegemónico de la región. Y recordemos que si un país quiere sobrevivir en un mundo donde no existe una policía que lo pueda proteger, la situación que mencionamos es peligrosa para esa nación. Pensamos que esta fue la situación que realizaron los EEUU frente a las reformas sociales de Guatemala y la Federación Rusa con las medidas que tomó Ucrania respecto a una integración con las instituciones occidentales.

Ahora bien, ¿qué herramientas tienen los fuertes y qué harán para que los débiles no se hagan tan fuertes como ellos? Prebisch nuevamente responde de una manera muy realista esas preguntas:

En la promoción y defensa de sus intereses, los centros hegemónicos capitalistas se valen de muy diferentes formas de acción y persuasión: concesiones comerciales, recursos financieros, sea por cauces bilaterales o multilaterales, ayuda militar, ciertos medios de influir manifiesta o encubiertamente sobre la opinión pública y los gobiernos y, eventualmente, medidas punitivas que terminan a veces con el empleo de la fuerza. Los centros, especialmente la superpotencia capitalista, emplean esas distintas formas de acción y persuasión de tal manera que los países periféricos, en muy diversos grados, se encuentran sometidos a decisiones tomadas en aquellos o se ven constreñidos a tomar decisiones que de otro modo no tomarían, o a dejar de tomarlas, aunque se trate de decisiones que convienen a sus intereses (1981:203).

Esto termina evidenciando que, los grandes poderes regionales siempre estarán cautos en relación con las naciones que forman parte de su periferia, por eso cuando los países pequeños omiten esta trágica situación muchos de ellos se ven envueltos en las presiones de los fuertes, que en el peor de los casos puede desembocar en el uso de las fuerzas armadas contra ese Estado, violentando así su soberanía e integridad territorial. Es por esa razón que podemos llegar a la conclusión de una situación de dependencia condicionada, Theotonio dos Santos<sup>12</sup> habla de que:

La relación de interdependencia entre dos o más eco-

12 Ha sido el propulsor de la teoría de la dependencia, sobre todo, para explicar el funcionamiento de la misma en América Latina.

nomías, y entre estas y el comercio mundial, asume la forma de dependencia cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y auto impulsarse, en tanto que otros países (los dependientes) solo lo pueden hacer como reflejo de esa expansión, que puede actuar positiva y/o negativamente sobre su desarrollo inmediato. De cualquier forma, la situación de dependencia conduce a una situación global de los países dependientes que los sitúa en retraso y bajo la explotación de los países dominantes (2011:361).

Por último, Prebisch menciona también el papel que tienen las transnacionales en las economías periféricas, donde no solamente debemos quedarnos en el ámbito económico/comercial, sino que también existe una influencia en “(...) la prensa y demás medios masivos de difusión social” (1981:203). Las decisiones de las transnacionales no se toman al azar o de acuerdo a los deseos del país periférico donde están instaladas, sino que siempre se decidirán en “(...) los centros atendiendo a sus intereses globales, que pueden o no coincidir con los intereses del desarrollo de la periferia” (1981:203). Es decir que el Estado es el que controla las decisiones de las multinacionales.

Lo que hemos visto hasta ahora con Prebisch no es algo nuevo, ni se centra únicamente en América Latina, sino que es una práctica constante de los grandes poderes regionales desde hace tiempo. Pedro Baños explica muy bien este punto, en su obra “*Así se domina al mundo*” habla de diferentes estrategias económicas/comerciales que utilizan los Estados fuertes para hacerse invencibles. Una de ellas la titula “Patada a la escalera” la misma consiste en que:

Los Estados menos evolucionados están sometidos a una gran presión para que adopten determinadas políticas económicas que no siempre están destinadas a su beneficio, sino al de aquellos que dirigen la economía y las finanzas mundiales. Paralelamente, a esos países se les impide poner en práctica medidas que sirvieron en

su momento a los actuales promotores del libre cambio para llegar a su privilegiada posición de dominio en el presente, con lo que estos dan una “patada a la escalera” que los aupó a la cúspide económica para que los demás países no puedan alcanzarlos (2017:111).

Lo que acabamos de expresar es exactamente lo que nos mencionaba Prebisch, los grandes siempre quieren establecer acuerdos de libre comercio con las demás naciones del mundo, pero a la hora de comercializar con una economía que no acepta esas condiciones de liberalismo económico, pueden aplicar sanciones económicas, suspensión de inversiones y como hemos podido ver, hasta el uso de la fuerza armada. Un ejemplo de fortalecer la economía y después “patear la escalera” lo da Inglaterra, en 1651 ese país comenzó a desarrollar las famosas actas de navegación que daban el monopolio exclusivo a los buques ingleses de, transportar las mercaderías que todo el país consumía además de fortalecer sus industrias manufactureras frente a las francesas, holandesas y españolas. Fue así que los ingleses se hicieron tan fuertes con los ingresos de esas actas que cuando ya había desarrollado su flota marítima y potencializado sus industrias manufactureras, empezaron a pregonar el libre comercio a todas las naciones del mundo, en especial a las menos desarrolladas.

Los últimos aportes teóricos que tomaremos en este escrito provienen de las concepciones cosmopolitas de las Relaciones Internacionales. Consideramos que es necesario en este trabajo, contraponer las teorías elegidas para corroborar o refutar la hipótesis que guían a este trabajo. Por eso las visiones de esta escuela nos brindarán otra perspectiva de nuestros casos de estudio, en especial en la resolución de los mismos.

La mayor contribución de esta teoría la obtendremos de David Held y Anthony McGrew, en su obra “Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial” nos expresan que el proceso de globalización trajo importantes cambios en el orden mundial con la aparición de nuevos actores que influyen en las Relaciones Interna-

cionales, y todos nos hemos vistos afectados por esos cambios, incluso el Estado. Para ellos el Estado se ha convertido en un “(...) campo de batalla fragmentado de ejecución de políticas, penetrado por redes transnacionales (...) así como por instituciones y fuerzas nacionales” (2003:29). Por otro lado, mencionan que la “(...) seguridad nacional se está convirtiendo en un asunto colectivo o multilateral” (2003:33-34). Con lo expresado, ya hay diferencias exorbitantes con respecto al realismo estructural, primero el Estado no sería un actor unitario y racional y por otro lado una de las mayores preocupaciones de los mismos, es decir su seguridad nacional, ya no es un asunto de ellos sino de todos. Los autores justifican su punto de vista argumentando que:

Los Estados sufren una disminución adicional de su poder porque la expansión de las fuerzas transnacionales reduce el control que pueden ejercer los gobiernos individuales sobre las actividades de sus ciudadanos y otras gentes (...) no pueden por sí solos resolver problemas decisivos de acción política o realizar de forma efectiva un amplio abanico de funciones públicas (2003:34-35).

En conclusión, la globalización y todos los cambios que trae consigo, están desgastando el poder del Estado para actuar interna e internacionalmente frente a las complejidades que les dan los nuevos actores internacionales y las repercusiones de sus respectivas acciones.

Sin embargo, los autores se quedan en las argumentaciones anteriores, y al mismo tiempo se implican más en el tema, primero parten de que el orden mundial está “interconectado y disputado, en el que el sistema interestatal está crecientemente integrado en un sistema en evolución de gobernanza regional y global de múltiples niveles” (2003:149). Este solapamiento de niveles recibe el nombre de “social-democracia cosmopolita” y la misma puede ser entendida como:

Una base común de acuerdo para la promoción de la administración imparcial de la ley en el ámbito internacional; mayor transparencia, control y democracia en la



gobernanza global; un mayor compromiso con la justicia social en la búsqueda de una distribución más equitativa de los recursos naturales y la seguridad humana; la protección y reinención de la comunidad en diversos ámbitos (desde el local al global), y la regulación de la economía global a través de la gestión pública de los flujos financieros y comerciales globales, la provisión de bienes públicos globales y la implicación de los principales grupos de interés en la gobernanza corporativa (2003:150).

¿Cómo podría darse todo eso, en un mundo dónde el interés personal es el que reina?, pues a través de una:

Coalición de grupos políticos que diera nuevo impulso a estos logros, implicando a los países europeos con fuertes tradiciones liberales y socialdemócratas, a los grupos liberales del sistema de gobierno americano que apoyan el multilateralismo y el imperio de la ley en los asuntos internacionales, a los países en desarrollo que luchan por normas comerciales más libres y más equitativas en el orden económico mundial, a las organizaciones no gubernamentales, desde Amnistía Internacional hasta Oxfam, que hacen campaña por un orden mundial más justo, democrático y equitativo, a los movimientos sociales transnacionales que rechazan la naturaleza y la forma de globalización contemporánea, y a aquellas fuerzas económicas que desean un orden económico global más estable y mejor gestionado (2003: 154).

Held y McGrew en definitiva terminan expresando la posibilidad de construir un gobierno mundial de múltiples niveles (global, regional, nacional y local) para responder a los nuevos desafíos que plasma la globalización y a las demandas de ciertos actores internacionales. Por último, ellos denotan que las AGIs más importantes de la comunidad internacional, como lo son la UE o la ONU pueden representar un prototipo de socialdemocracia cosmopolita para los demás Estados y actores del Sistema Internacional.

A la visión anterior, se le contraponen el punto de vista de Takeshi Nakano, este brinda una crítica al proyecto de la socialdemocracia cosmopolita de los autores anteriores, y pensamos que esta perspectiva también ayudará a corroborar o refutar nuestra hipótesis del trabajo. Nakano empieza diciendo que “(...) what Held sees as cosmopolitan realities are international realities rather than cosmopolitan, and what he calls transnational civil society, is in fact the product of nation state” (2006:33). Es decir que, ya desde el inicio Nakano marca una diferencia vital con respecto a Held, el Estado-nación es un elemento esencial a la hora de hablar de la socialdemocracia cosmopolita, y su función no se licúa con las nuevas circunstancias del proceso de la globalización.

Según Nakano, Held y sus demás colaboradores exageran la idea de la socialdemocracia cosmopolita en relación con los principios que promulga y a las AGI que hace referencia. En primer lugar, la ONU “(...) is certainly the largest organization, and a multinational one, it is international, not global. It works transnationally and certainly declares the cosmopolitan idea, but it is built upon an international treaty” (2006:37). Acá no podemos pasar por alto esta argumentación de las AGI, cualquiera sea su misión y su alcance, son creadas por los Estados, son ellos que ponen su voluntad a través de un tratado internacional para crearlas y dotarlas de ciertas capacidades. En segundo lugar y siguiendo con la ONU, su carta declara “(...) the principle of national self-determination, which contradicts cosmopolitanism” (2006:37), con lo cual ya tenemos una gran contradicción con la “supuesta organización cosmopolita”, y en tercer lugar, “(...) the principle of national self-determination is much more universally accepted than that of universal human rights” (2006:37), no es nada raro lo anterior ya que podemos ver como muchas naciones del mundo, reaccionan más agresivamente contra aquellos países que afectan su soberanía e integridad territorial que, cuando afectan a los derechos humanos.

Con respecto al poder del Estado, vimos anteriormente que las capacidades del mismo se estaban debilitando para poder proteger a los ciudadanos, esto no es algo que comparte Nakano ya que “(...) the power-

ful capacity and positive actions of the state do not necessarily imply a threat to civil society and individual autonomy as liberals assume. Rather, it is the state which secures the rights of the individual and protects a basic social condition” (2006:39), es así que sin la protección del Estado difícilmente se pueda lograr las condiciones necesarias para desarrollar la socialdemocracia cosmopolita.

Nakano termina llegando a la conclusión de que el Estado-nación es:

Capable of securing individual rights, developing civil society and increasing economic welfare, without neglecting cultural characteristics and appropriate stages and speeds of democratization and economic development. It is also capable of promoting international cooperation, and establishing and supporting IGOs for solving international, transnational and global problems, though many commentators tend to neglect this aspect of state capacity (2006:46).

En conclusión y según Nakano el Estado no es una piedra en el camino para la socialdemocracia cosmopolita de Held, sino más bien es la piedra de fundación de esos principios cosmopolitas, no a la situación de poder llegar a un superestado sino más bien fortalecer el sistema de Estados-naciones que poseemos y a partir de allí, generar de forma conjunta a través de acuerdos internacionales, las aspiraciones propuestas por Held. Nakano expone que “(...) in order to realize any kind of global governance, we will need the power of nation- state” (2006:48).

También trabajamos con diferentes leyes, normas, decretos y declaraciones de los casos de estudios que hemos seleccionado para este escrito. En el caso de Guatemala utilizaremos su Constitución de 1945, el decreto 900 denominado “Ley de Reforma Agraria”, como así también las Carta Orgánica de la ONU y la OEA y las resoluciones que se dieron en el seno de estas instituciones. Por el lado de Ucrania, utilizaremos también su Constitución de 1996, con las reformas que se generaron

en el 2004, como así también las declaraciones de la ONU y la OTAN, y por último los Acuerdos de Minsk I y II.

Concluyendo con este capítulo hemos abordado diferentes conceptos como: el actor internacional, el Estado, la EDI. Así como diferentes teorías que van desde el realismo estructural con sus dos variantes, pasando por la teoría de la dependencia hasta la gobernanza global. Finalmente estas teorías se constituyen, siguiendo con la analogía que realiza Mearsheimer sobre su neorrealismo ofensivo, en “a powerful flashlight in a dark room: even though it cannot illuminate every nook and cranny, most of the time it is an excellent tool for navigating through the darkness” (2001:11).

## CAPÍTULO II: GUATEMALA Y EEUU

*“Fue entonces cuando el maestro, ingenuo y romántico, descubrió desde la Presidencia de la República qué perecederas, débiles y resbalosas eran las brillantes doctrinas internacionales de la democracia y la libertad. Fue entonces cuando, con el mayor dolor y desaliento (...) sentí, con la consecuyente indignación, la presión de esa fuerza anónima que gobierna, sin leyes ni moral, las relaciones internacionales y las relaciones entre los hombres...”*

*Juan José Arévalo en Schlesinger y Kinzer.*

### 2.1. Dependencia y dictadura

Para empezar y teniendo en cuenta nuestra clasificación de Estados, Guatemala es un país pequeño con respecto a las “capacidades” que posee para influir en el Sistema Internacional. Y si hablamos de la EDI en la que se encuentra, estaremos haciendo referencia a la de los EEUU, y con respecto al contexto internacional de la época, decimos que este caso está inmerso en la confrontación bipolar de mediados del siglo pasado. Pero antes de empezar con el tratamiento de los acontecimientos, es elemental que consideremos brevemente el desarrollo histórico de Guatemala.

Este país fue una colonia española, que se pudo separar de su metrópolis en 1821, cuando se crea la República Federal Centroamericana<sup>13</sup>, pero esta entidad política se disuelve por las diferencias de intereses que existían entre las naciones que la conformaban. Es así que a partir de 1839 tenemos a la actual Guatemala en el escenario internacional.

13 Entidad que estaba conformada por los actuales países de Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Costa Rica.

Como en toda América Latina, una vez que las naciones se liberaron de sus antiguas metrópolis y se convirtieron en nuevos países de la arena mundial, se pensará que se terminó con el proceso de “dependencia total” del antiguo régimen, esto es, la dependencia política y económica. Pero lo que realmente se diluyó fue la primera de las dependencias, como dice Vargas Sánchez “(...) para América Latina la independencia política recién ganada no significó automáticamente la independencia económica: la nueva división internacional del trabajo traía aparejado un nuevo patrón de dependencia” (2006:140). Como vimos en el capítulo anterior, América Latina continuó con su papel de proveedor barato de materias primas a los países centrales, y su crecimiento económico, parafraseando a Theotonio dos Santos “(...) estuvo sujeto al aumento de la demanda del mercado de los países centrales” (p.361).

Guatemala no escapa de la realidad histórica que mencionamos anteriormente. Este país, al igual que toda América Latina, se conectó al mercado internacional a través de la exportación de materias primas con poco valor agregado, James Dunkerley informa que:

Con una base industrial minúscula y un sector de exportación dominado casi completamente por el café (que generaba el 77 por 100 de los ingresos de exportación) y los plátanos (13 por 100), Guatemala se ajustaba al estereotipo de atrasada economía de plantaciones en la cual extensas granjas comerciales coexistían con multitud de pequeñas parcelas campesinas dedicadas a la agricultura de subsistencia y al aprovisionamiento de un limitado mercado local de productos alimenticios (2001:53).

Otro dato que debemos agregar, y que remarca aún más la situación de dependencia del país frente a los países centrales, en especial hacia los EEUU, es la situación del comercio internacional y la deuda pública. Para 1930 el país del norte “(...) representaba dos terceras partes del comercio de Guatemala y la mayoría de su deuda exterior, que alcanzaba la enorme cantidad de 16 millones de dólares” (Cockcroft, 2001:165).

La situación política que atravesó esta nación, desde su independencia hasta 1944, estuvo dada por una serie de gobiernos denominados por una parte “oligárquicos” y por la otra “dictadores”. Ambos hicieron que su país mantuviera su dependencia económica a través del desarrollo del mercado exportador y que la población del país se mantuviera sumisa al accionar de sus gobernantes. No mencionamos a todos los presidentes del país, desde que este obtuvo su independencia, pero si es necesario que hablemos de uno en especial, nos estamos refiriendo a Jorge Rafael Ubico.

El General Ubico, se había convertido en dictador de Guatemala en 1931 y se mantuvo en el poder hasta octubre de 1944, con la llegada de la “Revolución de la Primavera”<sup>14</sup>. Ubico gobernó con mano de hierro en dicha nación y obtuvo el apoyo incondicional de los EEUU durante ese tiempo, ya que les facilitó las condiciones necesarias para que el país del norte siguiera llevando a cabo sus negocios beneficiosos en Guatemala. Como expresa James Cockcroft, “(...) su reelección en 1936 también estuvo apoyada por ese país, y con ella la UFCO y su subsidiaria ferrocarrilera IRCA (...) obtuvieron nuevas concesiones y privilegios por contrato” (2001: 166). Esta va ser una de las maniobras que utilizará EEUU para mantener los beneficios en Centroamérica y el Caribe, es decir apoyar a dictadores para que se hagan del control de estos países y seguir manteniendo, a través de ellos, los grandes rendimientos económicos que tenían en esas naciones.

Como consecuencia de esto, Ubico no posibilitó la existencia de una oposición democrática a su gobierno por más que realizara “elecciones”, ya que en estas no había otro candidato que compitiera con el presidente. Y además promovió las estructuras del viejo sistema colonial para que la población, sobre todo la “india”, trabajara de forma gratuita para los propietarios extranjeros, de hecho “Ubico promulgó

14 Término que utilizan muchos guatemaltecos para referirse a este acontecimiento que trajo por primera vez la democracia a su país.

en 1934 una ley de vagancia que exigía a todos los indios trabajar 150 días al año y llevar consigo una libreta que indicaba el número de días que había trabajado” (Cockcroft, 2001:166).

En definitiva, Guatemala seguía siendo dependiente de las demandas de productos agropecuarios de los países centrales, en especial de los EEUU, y era gobernada por gobiernos que poco se preocupaban por la situación socio/económica de sus conciudadanos, de hecho, existía poca diferencia entre el periodo colonial y el actual para con la ciudadanía.

## **2.2. La Revolución de la Primavera**

Sin embargo, el régimen de Ubico se estaba resquebrajando, la pésima situación socio/económica de la mayoría de la población y también de algunos miembros jóvenes de las fuerzas armadas, terminaron provocando grandes manifestaciones en la ciudad de Guatemala. Las primeras de ellas fueron llevadas a cabo por maestros que querían aumentos salariales y se les sumaron estudiantes universitarios que deseaban elecciones libres en las facultades. Ya en estos momentos EEUU estaba empezando a dejar de apoyar al gobierno de Ubico frente a estas protestas que pedían además otros derechos básicos como la libertad de prensa, de asociación, entre otras. Además, al dictador se le entregó una carta firmada por 311 ciudadanos de los cuales había abogados, doctores, maestros que pedían el retiro definitivo de Ubico<sup>15</sup>, fue así que “(...) el 1 de julio, asombrado por la vehemente oposición a su gobierno, renunció a su cargo y entregó el poder a uno de sus comandantes militares, el general Federico Ponce” (Schlesinger y Kinzer, 1982:43).

15 Este fue un hecho fulminante para Ubico, ya que muchos de los firmantes de esa carta, habían sido colegas suyos, lo cual demuestra el hartazgo de la población frente al régimen.



A pesar de la salida de Ubico, el general Ponce no parecía dispuesto a satisfacer las demandas del pueblo guatemalteco sino más bien continuar con la dictadura instaurada en 1931. Fue así que se llevó a cabo un golpe de Estado comandado por oficiales jóvenes del ejército que se habían cansado de las medidas autoritarias y la corrupción de los altos cargos de las fuerzas armadas. Una vez que Ponce se retiró del ejecutivo, se formó una Junta de gobierno formada por dos jóvenes militares, Jacobo Árbenz y Francisco Arana y un civil, Guillermo Toriello. Una de las primeras medidas que tomaron fueron “elecciones libres y limpias para la presidencia y una asamblea constituyente” (Dunkerley, 2001:61).

Por el lado de la asamblea constituyente, la misma fue convocada para la redacción de una nueva Constitución que pudiera garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos por los cuales se habían revelado contra la dictadura, tales como “(...) igualdad de paga para hombres y mujeres en empleos tanto públicos como privados (...) los patrones debían pagar a los trabajadores con moneda legal en vez de con vales de compañía”. (Schlesinger y Kinzer, 1982:48), y una justa y equitativa distribución de los poderes del Estado.

Por el lado de las elecciones, las mismas fueron convocadas de inmediato, y el periodo electoral transcurrió en paralelo con el constituyente. El candidato de la Junta era Juan José Arévalo, un maestro que había emigrado a la Argentina y que fue convocado por los miembros del gobierno para presentarse como candidato a la presidencia ya que veían con buenos ojos sus discursos sobre la justicia social y de los beneficios de la democracia. De manera que, cuando se presentaron los comicios a fines de 1944, “(...) Arévalo resultó ganador de los mismos con más del 85% de los votos” (Schlesinger y Kinzer, 1982:48) convirtiéndose así, en el primer presidente democrático de Guatemala.

### **2.2.1. Juan José Arévalo**

Una vez que Arévalo toma el poder, y de acuerdo con lo que mencionan Schlesinger y Kinzer “(...) estableció cuatro prioridades que lo

guiarían durante su período de seis años: reforma agraria, protección del trabajo, un sistema educativo mejor y consolidación de la democracia política” (1982:50). De esta manera el presidente, con el apoyo de los legisladores del nuevo Congreso de Guatemala, tomó diversas medidas que, tratarían de responder a las anteriores prioridades. En 1946, se dictó la Ley de Seguridad Social con el objeto de garantizar “(...) a los trabajadores el derecho a condiciones de trabajo sin riesgo, compensación por accidentes, beneficios de maternidad, educación básica y atención sanitaria” (1982:51). En los propios considerandos de la ley se establece las “(...) condiciones de atraso y miseria social tan pronunciadas que hacen urgente e inaplazable, la adopción de medidas conducentes a elevar en forma paulatina y sistemática el nivel de vida de nuestro pueblo” (1946:1), esto refleja el compromiso del gobierno de sacar a Guatemala de la crítica situación social que estaba viviendo durante años.

Por otro lado, tenemos el Código de Trabajo de 1947, que se constituirá en un parteaguas en la vida laboral de los trabajadores guatemaltecos ya que se les otorgaba derechos que nunca antes habían tenido como puede ser “(...) a organizar sindicatos, a negociar colectivamente y a la huelga” (1982:52). Por último, tenemos las medidas que tomó el gobierno en materia agraria, recordemos que Guatemala es un país que obtenía sus ganancias de la venta de commodities, por lo cual la propiedad de la tierra era una de las cuestiones más importantes a debatir debido a que “(...) el 98% de la tierra cultivada era propiedad de 142 personas” (Cockcroft, 2001:166). Y si le agregamos el crítico estado social de la ciudadanía, la búsqueda de una justa distribución de la tierra era una tarea imperiosa a llevar a cabo. Fue así que en 1948 se creó el Instituto Nacional de Producción, que serviría para “(...) distribuir créditos, experiencia y enseres a los pequeños granjeros” (Schlesinger y Kinzer, 1982:54), pero la acción más importante en este ámbito fue la Ley de Arrendamientos Forzosos de 1949 que “(...) estaba destinada a cambiar las tierras abandonadas en productivas, permitiendo a cualquier campesino que poseyera menos de una hectárea solicitar el derecho de rentar la extensión ociosa a los propietarios de las plantaciones cercanas” (1982:54).

Estas fueron algunas de las acciones que emprendió el gobierno de Arévalo, sin embargo, todas ellas tuvieron una gran resistencia de las clases aristocráticas de Guatemala y de la UFCO, la multinacional más importante instalada en el país, ya que se había preocupado por el giro que estaba empezando a tomar el ejecutivo con respecto a los derechos de los trabajadores, sobre todo con la posibilidad de la sindicalización de los obreros<sup>16</sup>. Debemos mencionar también que hubo varios intentos para derrocar al presidente, este accionar se sospechaba que provenía del jefe de las Fuerzas Armadas quien era Francisco Arana, ya que bajo su figura se empezaban a aglutinar todos los que se oponían a las reformas sociales de Arévalo.

Sin embargo, el general Arana fue asesinado en una emboscada en 1949<sup>17</sup>, cuando realizaba un control de armamentos en el pueblo de Amatitlán. Esto terminó generando importantes levantamientos por parte de los seguidores del general que fue aplacado cuando “(...) Arévalo distribuyó armas a varios sindicatos para ayudar a acabar con la rebelión” (Schlesinger y Kinzer, 1982:58). Fue así que, con estas peligrosas maniobras el ejecutivo pudo cumplir con el mandato presidencial y entregar el poder político a otro presidente elegido democráticamente.

### ***2.2.2. Jacobo Árbenz y la Reforma Agraria***

En las elecciones presidenciales de 1950 y “(...) con más del 65% de los votos” (Schlesinger y Kinzer, 1982:59), Jacobo Árbenz se convirtió en el segundo presidente elegido democráticamente en Guatemala, y continuará con los principios de la Revolución de octubre de 1944.

16 Este será uno de los motivos por los cuales EEUU acusará a Guatemala de estar convirtiéndose en un enclave comunista en Centroamérica.

17 Hasta el día de hoy no se sabe con exactitud, quienes asesinaron al general y quién mandó a matarlo, muchos de sus seguidores piensan que fue asesinado por órdenes de Arévalo y de su ministro de defensa Jacobo Árbenz.

A pesar de las reformas sociales que se habían implementado con Arévalo, sobre todo las referidas a la distribución de la tierra, no obtuvieron grandes resultados. Los datos que proporcionan Schlesinger y Kinzer del año 1950 no son muy halagadores:

El 2.2% de los terratenientes todavía poseían el 70% de la tierra cultivable de la nación. De los aproximadamente 1.5 millones de hectáreas en manos de estos dueños de plantaciones, menos de una cuarta parte estaba cultivada. La agricultura era todavía la causa del gran volumen del trueque extranjero de la nación, la industrialización se hallaba rezagada, y la parte principal de la economía estaba con mucho en manos de las corporaciones norteamericanas (1982:62).

Estos datos revelan que Guatemala seguía en un estado de dependencia con respecto al centro, es decir los EEUU, sus ingresos y crecimiento seguía atado a la demanda que tuviera el país del norte con respecto a sus productos y la mayoría de la población todavía no veía reflejada en sus vidas los resultados de la Revolución de 1944. Es por eso que Árbenz decidirá llevar a cabo diferentes proyectos para romper con esa dependencia y aumentar el bienestar de sus conciudadanos, como pueden ser:

La construcción de un puerto público en la costa del Atlántico para competir con Puerto Barrios, propiedad de la United Fruit Company; una carretera hacia el Atlántico para proporcionar una ruta alternativa del monopolio ferrocarrilero IRCA; y una planta hidroeléctrica manejada por el gobierno que ofreciera energía más barata que la del monopolio eléctrico controlado por Estados Unidos (1982:66).

En relación con lo anterior, tenemos que tener en cuenta que la UFCO era prácticamente la dueña del país, ya que no solo era la mayor propietaria de tierras en Guatemala, sino que a su vez tenía el monopolio

de las comunicaciones terrestres y marítimas de la nación. La IRCA, subsidiaria de la UFCO, había firmado contratos con los gobernantes guatemaltecos para la construcción de vías férreas que desembocarían en el Atlántico, con el objetivo final de “(...) transportar el banano recolectado de las plantaciones ubicadas en la costa sur hacia Puerto Barrios” (Marroquín, 2013:65). Además, debemos considerar que el Puerto Barrios, el más grande del país, era también propiedad de la UFCO por ende si cualquier individuo deseaba viajar, por barco o ferrocarril, tenía que abonar las altísimas tarifas que imponía el monopolio IRCA-UFCO.

El proyecto de la central hidroeléctrica también era elemental para el país ya que las que existían en ese momento eran de propiedad estadounidense, y cobraban también elevadas tarifas para el consumo de energía eléctrica del país.

Como podemos ver, la exclusividad de los EEUU en cada ámbito de producción de bienes y servicios del país es inmensa, es por eso que si se quiere romper con esos monopolios las acciones que estaba desarrollando el gobierno estaban en la senda correcta. Sin embargo, una de las medidas que mejor va responder a las necesidades de la población, y a la vez, la que va a generar mayores preocupaciones a la UFCO y a los EEUU va ser la Reforma Agraria.

Esta ley fue sancionada el 27 de junio de 1952, con un apoyo total del Congreso salvo por los partidos que representaban a las clases aristocráticas del país. En su primer artículo podemos ver la meta fundamental que se quiere lograr:

(...) Liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originan para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de producción en la agricultura y preparar el camino para la industrialización de Guatemala.

Y en relación con sus objetivos específicos, la misma buscaba:

- a. Desarrollar la economía capitalista campesina y la economía capitalista de la agricultura en general;
- b. Dotar de tierras a los campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas que no la poseen, o que poseen muy poca;
- c. Facilitar la inversión de nuevos capitales en la agricultura mediante arrendamiento capitalista de la tierra nacionalizada;
- d. Introducir nuevas formas de cultivo, dotado, en especial a los campesinos menos pudientes, con ganado de laboreo, fertilizantes, semillas y asistencia técnica necesaria; y
- e. Incrementar el crédito agrícola para todos los campesinos y agricultores capitalistas en general (Art 3, 1952).

Hasta aquí, viendo y analizando el articulado anterior, Árbenz continuará con la búsqueda del desarrollo de su país, a pesar de las feroces críticas que recibió por esta ley. Otro de los temas referidos a esta norma que nos parece elemental señalar es respecto a las tierras que se iban a expropiar y las indemnizaciones de las mismas. En relación al primer punto, el gobierno solo podía expropiar las grandes extensiones de tierra que no estaban cultivadas y se prohibía la expropiación de:

Las fincas menores de 90 hectáreas no estaban sujetas a la ley bajo ninguna circunstancia, ni tampoco aquellas entre 90-270 hectáreas que estuvieran cultivadas al menos en sus dos terceras partes. Las fincas de cualquier tamaño que estuviesen totalmente trabajadas, estaban también protegidas contra de la expropiación (Schlesinger y Kinzer 1982:67).

También debemos marcar las cláusulas referidas a las indemnizaciones, que están previstas en los artículos 5, 6 y del 42 al 48 inclusive. Lo importante para nosotros aquí a remarcar es que, el Estado pagaría las indemnizaciones a través de “Bonos de la Reforma Agraria” y el

monto de los mismos sería establecido de acuerdo “(...) con base en la declaración de la matrícula fiscal de bienes rústicos, tal como se encuentre al nueve de mayo de mil novecientos cincuenta y dos, y se pagará proporcionalmente a la extensión de tierra expropiada” (Art 6, 1952). Por último, la ley establecía que, esos montos debían pagarse en veinticinco años con una tasa anual del 3 por ciento.

Sin embargo, acá empezamos con algunos problemas, el primero de ellos consistió en el monto a pagar:

Según el gobierno, se debían a la compañía 627.527 dólares a razón de 2,99 dólares por hectárea, mientras que la UFCO se granjeó rápidamente el apoyo de Washington a su reclamación de 15,8 millones de dólares, a razón de 75 dólares por hectárea (Dunkerley, 2001:67).

Como anticipamos más arriba, esta fue una de las medidas que más preocupaciones trajo a la UFCO, ya que eran la empresa que más tierras tenía en Guatemala y por ende una de las más afectadas. El segundo punto consiste en que esta reforma agraria había sido impulsada por miembros del PGT, es decir por comunistas, y esto preocupaba mucho no solo a los directivos de la UFCO, sino también al propio EEUU, ya que se temía una nacionalización de todos los sectores de la economía, siendo los campos cultivables la primera instancia a ello.

Sin embargo, debemos aclarar que esta reforma, poco tenía que ver con las que se habían llevado a cabo en países como la URSS o la China de Mao. Esta norma, como su propio objetivo general marcaba era la de “(...) desarrollar la forma de explotación y medios capitalistas de la producción en la agricultura” (1952), es decir que no se iba a nacionalizar todas las propiedades privadas del país como pensaban los norteamericanos<sup>18</sup>, además de que la propia ley establecía los mecanismos para decretar la expropiación y la “justa indemnización de la misma”.

18 Recordemos que la URSS y China (luego de su Revolución en 1949), habían expropiado todas las tierras agrícolas, sin indemnizaciones e incluso hasta con las persecución y matanzas de los propietarios de las mismas.

Hubo otras medidas que complicaron aún más las tensas relaciones con los EEUU y más si tenemos en cuenta el contexto de Guerra Fría que estaba atravesando las Relaciones Internacionales, y fue el reconocimiento de legitimidad que el ejecutivo reconoció al PGT en 1952, acusado de ser comunista por los norteamericanos. Y aquí hay una situación muy complicada ya que, el presidente tuvo que mantener un peligroso equilibrio entre apoyar a los comunistas para la gobernabilidad del país y seguir con sus reformas sociales o desprenderse de ellos y no permitir las intromisiones de los comunistas en el gobierno como le proponía el país del norte.

En definitiva, las diferentes medidas que el gobierno de Árbenz estaba implementado a lo largo y ancho de su país, se relacionan con la búsqueda de un desarrollo capitalista nacional, es decir, sacar a la población guatemalteca de su pésima condición socioeconómica. Sin embargo, y como hemos visto con Prebisch (1981), los países centrales siempre se oponen a estas medidas de proteccionismo y desarrollo de las periferias e incluso son capaces de llevar diversas medidas en el campo económico para evitarlas, y si no lo pueden lograr a través de esos medios, como en definitiva terminó sucediendo en Guatemala, son capaces de recurrir a tácticas, dentro del marco político/militar, que están “*ad portas*” de la guerra.

Por más que las intenciones de estas reformas de los países periféricos sean loables, no escapan de la continuidad de principios básicos del Sistema Internacional, como la anarquía, la desconfianza entre Estados, los intereses nacionales y demás. Por eso cuando se generan esos temores, en especial, para los grandes poderes regionales, la situación puede volverse crítica y los puede obligar a recurrir a medidas que no responden al derecho internacional, sino más bien al aumento de poder.

### **2.3. EEUU como gran poder regional**

Cuando hablamos de este país, estamos haciendo referencia a un gran poder regional que tiene las “capacidades” para influir en el Sistema Internacional, en especial en su EDI. Brevemente podemos hacer un



recorrido histórico sobre la evolución de los EEUU, en relación a su aumento de poder frente a otras naciones, en particular las latinoamericanas.

Esta nación en sus primeros años de existencia política, era una periferia que poco a poco se iba a consolidar como el actor más importante del continente. Los EEUU se van a hacer fuertes económicamente, con las mismas medidas que habían llevado a cabo las naciones europeas, sobre todo con los aranceles a las importaciones de productos europeos. Sin embargo, este país seguía estando en un nivel menor, en cuanto a poder internacional, si lo comparamos con los Estados de Europa, en especial con el Reino Unido, aunque la Primera Guerra Mundial cambió esa situación. Mario Rapoport informa que los EEUU, en su relación comercial con los ingleses “(...) salieron de la guerra transformándose de país deudor, con un saldo desfavorable de 1,9 millones de dólares en su balance de pagos en 1914, en un país acreedor, con un saldo positivo de 8,4 millones de dólares” (2000:251-252). Lo anterior ya marca el aumento de poder e influencia que empiezan a tener Washington en la economía y comercio mundial, esto se potencializa aún más con la Segunda Guerra Mundial, ya que el poder internacional que históricamente había estado en el continente europeo, pasa a dos grandes poderes regionales como fueron los EEUU y la URSS.

Ese crecimiento económico que tuvieron fue trasladado también al fortalecimiento de las capacidades militares del país. Y esto no lo debemos pasar por alto porque tanto Waltz como Mearsheimer, a pesar de las diferencias que mencionamos en el capítulo anterior entre estos autores, hablan de que los Estados tienen que tener asegurada cierta cuota de poder para garantizarse así, su existencia en el Sistema Internacional. Por eso, a través de la consideración de este principio, los EEUU se empezaron a fortalecer con nuevas armas, vehículos y en especial, con armas nucleares, capaces de destruir ciudades enteras en poco tiempo, es decir potencializaron sus capacidades para dar respuestas, en ese momento, a la rivalidad que presentaba el bloque soviético.

Es así que tenemos a unos de los grandes poderes regionales, con herramientas económicas, políticas y militares para ejercer influencia y satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, llega el momento de preguntarnos

¿cómo América Central y el Caribe, se constituyeron en la EDI por excelencia de los EEUU?

Para empezar a responder la anterior cuestión, tenemos que remontarnos a la declaración de la Doctrina Monroe de 1823. Cómo sabemos durante las dos primeras décadas del siglo XIX el continente americano estaba convulsionado por los movimientos independentistas y en la Europa continental, librada de las ambiciones de Napoleón, se estaba buscando la forma de seguir ejerciendo influencia sobre las antiguas colonias. Fue así que el Reino Unido propone a los EEUU, la nación más estable y fuerte del continente americano, una declaración conjunta frente a las intenciones colonialistas de los reinados europeos, la misma establecía los siguientes puntos según informa Samuel Flagg Bemis:

1. Consideramos que España no puede tener ya esperanzas de recuperar sus colonias.
2. Creemos que la cuestión del reconocimiento de las mismas como estados independientes depende del tiempo y de las circunstancias.
3. No estamos, sin embargo, en modo alguno inclinados a poner impedimentos para un arreglo entre ellas y la madre patria por medio de negociaciones amistosas.
4. No aspiramos a la posesión de parte alguna de ellas.
5. No podríamos ver con indiferencia el traspaso a cualquiera otra potencia de ninguna parte de dichas colonias (1944:66).

Es decir, los ingleses estaban proponiendo un trabajo en conjunto

para contener las ambiciones expansionistas de los europeos sobre las antiguas colonias en el suelo americano, y evitar así un desbalance en el “equilibrio de poderes” a escala mundial. Sin embargo, el secretario de Estado, John Quincy Adams, pudo leer entre líneas que la propuesta inglesa no solo buscaba contener a los europeos sino también, impedir la expansión de los EEUU de acuerdo con el punto cuarto de la proposición. Y esto era algo que chocaba de lleno con los intereses nacionales del país del norte, ya que impediría en el futuro extenderse territorialmente hasta la costa oeste del continente.

Es por esa razón que los estadounidenses rechazaron la propuesta y bajo la idea de Adams, Washington elaboró una propia doctrina de política exterior que conduciría a su país durante todo el siglo XIX y parte del XX. Fue así que el presidente James Monroe, siguiendo los consejos de su secretario de Estado, dio el famoso discurso dónde proclamó la doctrina que lleva su nombre<sup>19</sup> en diciembre de 1823:

(...) se ha juzgado oportuna la ocasión para afirmar, como un principio en el que se involucran los derechos y los intereses de Estados Unidos, que los continentes americanos, por la condición libre e independiente que han asumido y mantenido, no deben considerarse de aquí en adelante como objeto de posible futura colonización por cualquier potencia europea (...) En las guerras de las potencias europeas, en cuestiones que les conciernen, no hemos intervenido nunca, ni concurda con nuestra política hacerlo. Únicamente cuando se invaden nuestros derechos, o se les amenaza seriamente, resentimos los prejuicios o hacemos preparativos para nuestra defensa (...) En honor a la sinceridad y las amistosas relaciones que existen entre Estados Unidos y esas potencias (euro-

19 Esta doctrina lleva el nombre de Monroe, pero todo el trabajo y análisis profesional que la originó se debe a Adams.

peas), debemos declarar que consideraríamos cualquier tentativa de su parte para extender su sistema a cualesquiera partes de este hemisferio, como peligrosa para nuestra paz y nuestra seguridad. No hemos intervenido jamás, ni intervendremos, en las colonias o las dependencias de cualquier potencia europea de las que existen en la actualidad; pero no podríamos mirar cualquier interposición con los gobiernos que han declarado su independencia, y la han mantenido, y cuya independencia nos merece toda la atención (...) (James Monroe citado por Flagg Bemis, 1944:74).

En los anteriores fragmentos hemos visto los principios fundamentales de la Doctrina Monroe estos son; el principio de la no colonización en el continente, la abstención de intervenir en los asuntos y guerras europeas y la exclusión de las influencias del viejo continente sobre América. Estas convicciones llevaron "(...) a los Estados Unidos al centro de la política de poder internacional (...) fueron escuchados como afirmando que deseaban ser reconocidos como una potencia mundial que surgía" (Kryzanek, 1987:47).

Fue así que a través de esta declaración EEUU se convertía en el protector del continente americano, y en consecuencia América se convertía en la EDI del país del norte. Pero eso no significaba que el protector del continente tuviera una política estática con sus vecinos, sino que fue mucho más allá, invadió territorios pertenecientes a otras naciones, como a México cuando se les sustrajo por la fuerza, es decir a través de una guerra, el vasto territorio de Texas para llegar al Océano Pacífico. En definitiva, el principio de la no colonización estaba destinado a los europeos, los estadounidenses en cambio, tenían vía libre para sortearlo.

No obstante, Washington todavía no había despejado a todos sus competidores de América Central y el Caribe, en especial a los ingleses. Por eso va a empezar a llevar a cabo tratados con la vieja potencia europea,

en especial sobre la construcción de un canal interoceánico<sup>20</sup>, fue así que se firmó en primer lugar el Tratado Clayton-Bulwer en 1850, cuyo artículo 1 expresa que:

Los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña declaran por el presente que ni uno ni el otro obtendrá ni sostendrá jamás para sí mismo ningún predominio exclusivo sobre dicho Canal, y convienen en que ni el uno ni el otro construirá ni mantendrá fortificaciones que lo dominen (...) y los Estados Unidos y la Gran Bretaña no aprovecharán ningún valimiento, ni se valdrán de ninguna alianza, relación o influencia que tengan para con algún Estado o Gobierno por cuyo territorio pase dicho Canal con el fin de adquirir o tener directa o indirectamente para los ciudadanos o súbditos del uno, derechos o ventajas respecto del comercio o navegación por dicho Canal que no ofrezcan bajo las mismas condiciones a los ciudadanos o súbditos del otro.

Con lo anterior podemos ver que ya para el año 1850 la potencia mundial, el Reino Unido, ya estaba reconociendo cierta deferencia hacia los EEUU, en particular en América Central y el Caribe. Sin embargo esa deferencia se va terminar convirtiendo en una retirada definitiva de los ingleses en esa región cuando se firma el Pacto Hay-Pauncefote, en su artículo primero expresa que “(...) las Altas Partes contratantes convienen en el presente Tratado abroge el mencionado Convenio de 19 de abril de 1850”(1901:1) y en su artículo segundo que “(...) se conviene que el Canal puede ser construido bajo los auspicios del Gobierno de los Estados Unidos, ya directamente y a sus propias expensas (...)” (1901:1).

20 Este proyecto era un deseo de las dos naciones, ya que un canal que conectara a los dos océanos en medio del continente, significaría un ahorro enorme en gastos de transporte.

Con esto el país del norte se había convertido en el “protector y señor” de esta zona del continente americano, luego las dos guerras mundiales que devastaron el poder y las capacidades de los europeos, provocaron que la influencia de los EEUU aumentara a tal punto que no solo extendió su influencia a Sudamérica, sino que también lo hizo a Europa Occidental y otras partes del mundo, es así que tenemos a uno de los grandes poderes regionales del Sistema Internacional.

### ***2.3.1. La reacción de los EEUU frente al gobierno de Árbenz***

A nivel mundial y luego de 1945 el mundo estaba dividido en dos, la confrontación entre los dos polos de poder EEUU por un lado y la URSS por el otro, limitaban el accionar de los demás actores del Sistema Internacional. Es bajo este enfrentamiento bipolar que transcurre el periodo de las reformas sociales que se estaban llevando a cabo en Guatemala, y es momento de que expliquemos por qué EEUU se opuso con tanta vehemencia a las reformas sociales implementadas por el gobierno guatemalteco.

Aquí hablamos tanto de las razones económicas como de las políticas, pero antes de que desarrollemos las razones económicas no debemos olvidarnos que, bajo el paraguas de la Doctrina Monroe, los diferentes gobiernos norteamericanos realizaron diferentes enmiendas o corolarios para ajustar la doctrina original a las diferentes necesidades que tuvo el país en el continente. Por eso queremos mencionar aquí que, a inicios del siglo pasado los EEUU utilizaron para América Latina y en especial para América Central y el Caribe la “diplomacia del dólar”<sup>21</sup>, que se aplicaba para “la promoción y la expansión del poder de los intereses financieros y bancarios norteamericanos” (Federico Gil citado por Kryzaneck 1987: 72). Es bajo este corolario de la Doctrina Monroe que los estadounidenses se harán fuertes y consolidarán su posición en el continente, en especial en países en vías de desarrollo como Guatemala.

21 Implementada por primera vez, en el gobierno de William Taft de 1909 a 1913.

Por el lado de las razones económicas, tenemos una vasta bibliografía que expresa que la razón principal para oponerse a la Reforma Agraria radica en las grandes pérdidas que iba a tener la UFCO si se permitía la expropiación de sus tierras en Guatemala, a pesar de que la mayoría de los terrenos expropiados eran tierras baldías y que el gobierno iba a pagar toda hectárea que se nacionalizara. Este punto de vista es el que sostiene la mayoría de los autores que hemos citado durante este capítulo, y sus conclusiones se profundizan aún más cuando se analiza los lazos entre diferentes miembros del Gobierno Federal de los EEUU y la compañía frutera para detener la Reforma Agraria, James Cockcroft menciona las siguientes vinculaciones entre ellos:

(...) el director de la CIA Allan Dulles, había sido miembro del consejo de administración de la UFCO. El subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, John Moors Cabot, y los familiares de Cabot, eran accionistas de la UFCO. El hermano de Cabot fue presidente de la misma en 1948. El embajador de los Estados Unidos Henry Cabot Lodge también era accionista de la compañía (...) (2001:160).

Todo esto nos puede hacer pensar que las razones fundamentales para bloquear las medidas sociales de Árbenz, en especial la Reforma Agraria, se debieron a los pedidos que había hecho la compañía frutera a sus socios en el gobierno de la administración Eisenhower. Sin embargo, bajo las evidencias empíricas e históricas que hemos podido recabar, pensamos que la argumentación anterior no es correcta.

Esto no quiere decir que neguemos los lazos que existían entre las personas que mencionamos anteriormente, ni que los intereses personales de la UFCO estuvieran en peligro. Lo que queremos expresar es que estas no son razones suficientes para explicar del todo, el accionar de los EEUU frente a Guatemala. A continuación, daremos nuestras razones.

En primer lugar y siguiendo con los postulados, del neorrealismo ofensivo según Mearsheimer (2001) EEUU no puede permitir que Guate-

mala busque su desarrollo debido a que ello se traduciría en una pérdida de poder e influencia en la región y si Washington quiere sobrevivir en un Sistema Internacional carente de una autoridad superior que lo proteja, no puede dar lugar a esa acción. Una Guatemala desarrollada implicaría que este país tuviera mayor margen de maniobra para negociar (en el ámbito económico/comercial) con los EEUU, y recordemos lo que decía Baños (2017), los países que se han industrializado bajo las protecciones de los aranceles y demás barreras arancelarias, tienden a “tirar la escalera del crecimiento” para que no exista una competencia entre “centros” y por ende que siga coexistiendo una relación asimétrica entre un centro industrializado proveedor de bienes manufacturados con un alto valor agregado y periferias subdesarrolladas que brindan al mercado mundial bienes agroindustriales que con suerte puede llegar a tener algo de valor agregado.

Siguiendo con las razones económicas creemos también que, los EEUU no podían darse el lujo de permitir que Guatemala aplicara estas medidas socioeconómicas porque, se estaría brindando un ejemplo y un camino a seguir para las demás naciones latinoamericanas que estaban en la misma situación de desventaja económica, dónde las multinacionales estadounidenses ejercían el control comercial/financiero/económico de esos países. Como sabemos, esto se opondría a los intereses nacionales estadounidenses, ya que estas naciones dejarían de ser como dice Prebisch “pasivas y subordinadas” (p.183) por lo cual para la Casa Blanca sería más complicado ejercer un control e influencia sobre ellas.

Ahora por el lado de las razones políticas, vemos que una de las mayores preocupaciones que tenía el poder regional era el comunismo, en el caso de Guatemala esto se profundiza con la legalización del PGT en 1952, y con la misma Reforma Agraria ya que fue elaborada con los aportes teóricos de dirigentes comunistas<sup>22</sup>. Recordemos que estamos

22 Como fueron Marco Antonio Villamar, Alfonso Fortuny, entre otros.



transitando una confrontación ideológica/política entre los EEUU y la URSS lo cual implica que, no existen “terceras posiciones” entre las dos visiones que reinaban en ese contexto. Ahora bien, debemos preguntarnos ¿cómo los norteamericanos van a reaccionar frente al avance del comunismo soviético en su EDI? Pues unas de las estrategias que van a utilizar va ser la de la “contención” esto es, evitar por todos los medios posibles que el comunismo se instale en los países que pertenecen a las EDIs de los EEUU. Esta estrategia fue plasmada por el soviólogo George Kennan en su artículo “The Sources of Soviet Conduct”<sup>23</sup> en el mismo él expresa el deseo de los comunistas de expandir su ideología por todo el mundo con el firme objetivo de erradicar al capitalismo, por eso Kennan menciona la política que debe seguir Washington ante este desafío:

(...) una contención a largo plazo, paciente, pero firme y vigilante, de las tendencias expansionistas rusas (...) Es evidente que en un futuro cercano Estados Unidos no puede esperar disfrutar de intimidad política con el régimen soviético. Debe continuar considerando a la Unión Soviética como un rival, y no un socio, en la arena política. Debe continuar esperando que las políticas soviéticas no reflejen amor abstracto a la paz y la estabilidad, fe verdadera en la posibilidad de una feliz coexistencia permanente de los mundos socialista y capitalista, sino más bien una presión cautelosa, permanente, hacia la perturbación y el debilitamiento de toda influencia y poder rival (...) (1947).

Con el anterior punto de vista podemos comprender la misión que se impusieron los norteamericanos, la de frenar y contener todo avance de la URSS en cualquier parte del mundo, en especial en América Central y el Caribe. Es por esta razón que los EEUU, durante la admi-

23 Publicado en la revista Foreign Affairs con el seudónimo de “Señor X”.

nistración Eisenhower, se habían desesperado y alarmado cuando observaron las medidas tomadas por Arévalo y Árbenz en Guatemala, ya que veían en ellas las maniobras de los comunistas para expandirse por el continente.

El tema de los comunistas en Guatemala se complica aún más para los norteamericanos, cuando se observan las tácticas que empezaba a tomar la Internacional Socialista para todos los partidos comunistas del mundo. Los soviéticos se habían dado cuenta del “(...) gran atractivo del socialismo para los países del tercer mundo y los que se encontraban en vías de desarrollo (...) para la transformación de las naciones económicamente retrasadas, en economías modernas y, sobre todo, industriales” (Pettiná, 2007:585), en especial con el caso de la industrialización que desarrolló la URSS durante la segunda década del siglo pasado, pasando de ser un país agrícola atrasado a uno desarrollado. Es por esta razón que desde Moscú se daban las órdenes a los demás movimientos comunistas en el mundo, de que llevarán alianzas políticas con otros partidos nacionalistas que buscarán el desarrollo de su país, esta táctica tenía tres fases de acuerdo con lo que se pudo observar en los países de Europa oriental:

La primera era la “alianza auténtica” en el cual partidos de inspiración ideológica diferente, con raíces en sectores distintos de la sociedad se aliaban sobre la base de un programa común de corta duración, alrededor de principios encaminados a borrar la huella dejada por los gobiernos de corte nazi, reformas económicas y sociales moderadas y la adopción de una política exterior neutral(...)La segunda fase se caracteriza por la presencia de un gobierno que formalmente sigue presentando elementos del pluralismo pero que está ya firmemente controlado por los comunistas(...)Finalmente, la tercera fase es la del régimen monolítico en el cual los partidos comunistas asumían definitivamente el poder, obligando a los socialistas a una colaboración forzosa o a una fusión bajo la fórmula Partido Único de los Trabajadores (Hugh Seton- Watson citado por Pettiná, 2007: 597).

La anterior cita está justificada por las evidencias empíricas, como decíamos más arriba, de países como Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumanía, entre otros; que vieron como el partido comunista se hacía del poder de sus gobiernos y se alineaban con el bloque de la URSS. Además, si sumamos la situación de que China y parte de la península de Corea habían caído en manos de los comunistas, es entendible el temor que tenían los estadounidenses de que se difundiera por todo el mundo, la ideología que combatían.

Siguiendo con los argumentos que guiaron a los EEUU, podemos ver que América Latina era el caldo de cultivo ideal para la expansión del comunismo, ya que contaba con movimientos nacionalistas que buscaban el camino hacia la industrialización de sus economías, y con situaciones críticas en términos económicos, ya que estos países sufrían la gigantesca asimetría existente en los términos de intercambio comercial, Guatemala poseía ambos elementos. Sin embargo, es válido aclarar que, si bien en este último país había comunistas, a través del PGT, eran minoritarios y no tenían ministerios importantes en el gobierno, como mencionan Schlesinger y Kinzer:

No más de siete u ocho comunistas tuvieron alguna vez puestos de subgabinete de alguna importancia, y ni Arévalo y Árbenz nombraron nunca a un solo comunista en su gabinete. La membrecía total del partido nunca excedió de 4000 en un país de casi 3 millones de habitantes (1982:72).

No obstante, y como expresa Mearsheimer (2001) los Estados no conocen cuales son las verdaderas intenciones de sus pares, independientemente que sean grandes poderes regionales o pequeños Estados en sus EDIs, por eso pueden llegar a desesperarse. Los EEUU estaban desesperados, ya que tenían el temor de que Guatemala cayera en las manos de los comunistas y la utilizaran como una cabeza de playa para expandir al comunismo en la región, si esto ocurría los estadounidenses tendrían en su propia y más cercana EDI a los soviéticos. Es por esa razón y la que está ligada a la de evitar el desarrollo de las periferias

para mantener la relación asimétrica con el centro que, la Casa Blanca decidió intervenir Guatemala.

## **2.4. El fin de la Revolución de la Primavera**

Una vez que los miembros de la Secretaría de Estado y de la CIA, llegaron a la conclusión de que los comunistas podían tomar el control de Guatemala, se lo informaron al presidente Eisenhower, que decidió inmediatamente una operación encubierta que estuviera destinada a derrocar a Árbenz, reprimir y encarcelar a todos los sospechosos de ser comunistas y dar marcha atrás con todas las reformas sociales que se habían implementado desde 1944. Así es que el presidente expresaba para estos tiempos que su país “(...) no nada más hace negocios en América Latina, sino que ahí está peleando una guerra contra el comunismo” (Stephen Rabe citado en Loeza, 2013:5).

Sin embargo, los EEUU van a tomar otras iniciativas para frenar las medidas de Árbenz antes de derrocarlo, tal cual expresaba Prebisch (1981) en el capítulo anterior con respecto a que los centros hegemónicos capitalistas, pueden realizar diversas acciones para obligar a los países periféricos que den marcha atrás con sus reformas sociales, a pesar de que estén en contra de sus deseos. Así fue que la administración Truman en 1950, decidió implementar un boicot de armas a Guatemala ya que no querían armar a un país sospechado de ser comunista. Cuando asume Eisenhower, el embargo va seguir hasta el derrocamiento de Árbenz, a pesar de que hubo varios intentos por parte de los miembros del gobierno del país centroamericano para pedir que se dejara ese boicot. También se implementaron otros tipos de medidas ya que:

Washington officials felt the denial of economic assistance would have a more immediate impact than the arms boycott. They contemplated withholding Point Four assistance, canceling the agricultural research program that the United States had planned in Guatemala, discontinuing the educational exchange, and similar measures (Immermann 1982:110).

Con las anteriores medidas estamos corroborando la estrategia de “blackmail” que había mencionado Mearsheimer (2001), la cual consiste en presionar a otro país con medidas diplomáticas, económicas, y militares. No obstante, a pesar de las sanciones que los EEUU impusieron al país caribeño no fueron suficientes para que el gobierno de Árbenz diera marcha atrás a los proyectos desarrollistas que se estaban implementando.

Fue por esa razón que el país del norte intentó ir más allá, casi al borde de una guerra con Guatemala, solo que, a través de una manera encubierta, financiando a un grupo de rebeldes que estaban en contra de los ideales revolucionarios de 1944, para que hicieran el golpe de Estado al gobierno y eliminaran a todos los comunistas del país. Esta operación recibió el nombre de Operación “PBSUCCESS” o “Éxito”, la misma obtuvo la luz verde para su funcionamiento por parte del presidente Eisenhower y estuvo coordinada por la CIA y la Secretaría de Estado, este tipo de operaciones encubiertas ya habían tenido su “modus operandi” en los sucesos de Irán en 1953<sup>24</sup>, cuando agentes de la CIA derrocaron al primer ministro de ese país y colocaron nuevamente en el trono al Sha, proclive a los intereses estadounidenses.

Carlos Castillo Armas<sup>25</sup> se había convertido en el hombre ideal para comandar la Operación Éxito según la CIA, de acuerdo a Schelesinger y Kinzer (1982) tenía las condiciones faciales de un indio lo cual serviría para que la población del país, de mayoría indígena, se sintiera representada por él; era comandante lo cual podría guiar sin impedimentos a los antirrevolucionarios y por último no era una persona formada

24 Recordemos que el gobierno de Mosadegh, premier reformista en el país persa, decidió nacionalizar las petroleras de su país y ante esa situación los EEUU junto con el Reino Unido orquestaron un golpe de Estado en su contra.

25 Castillo Armas era un coronel guatemalteco que intentó derrocar a Árbenz, durante los primeros días de su gobierno, pero falló y fue encarcelado. Escapó de prisión y estuvo exiliado hasta 1954.

intelectualmente lo cual sería funcional para ser controlado por las decisiones que le imparta la CIA.

Ahora bien, ya tenemos en claro qué decisión había tomado los EEUU y quién iba a ser el comandante del ejército libertador, sin embargo, faltan dos cuestiones más por saber, estas son: por un lado, como sería formado el ejército y por el otro lado que excusa se utilizaría, a parte de las acusaciones comunistas, para lanzar la operación sobre Guatemala.

Con relación a la formación y entrenamiento del ejército, se harían cargo la CIA y también las dictaduras de Nicaragua, El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana, prácticamente lo que se quería conseguir es un ejército numeroso, armado y entrenado y con apoyo aéreo para dar las conmociones necesarias a las fuerzas armadas guatemaltecas y obtener así su rendición incondicional. Para que precisemos más, los EEUU colocaron el dinero y el armamento y los dictadores centroamericanos los hombres y el terreno para desplegar la invasión.

Estas maniobras que se llevaban a cabo en conjunto entre el gobierno estadounidense y las dictaduras de América Central y el Caribe responden a la armonización de intereses que tenían ambos, ya que para los EEUU “(...) las dictaduras militares y civiles parecían proporcionar una garantía de mayor estabilidad y confianza y, en alguna medida, constituyeron para Washington la única alternativa al nacionalismo progresista”. (Pettiná, 2007:599). Y por el lado de las dictaduras militares, era beneficioso tener el apoyo de los estadounidenses ya que se podían mantener eternamente en el poder<sup>26</sup>, y mantener sus negocios “familiares” en sus países, con la obligación de no permitir jamás el surgimiento de movimientos filocomunistas, y si los había exterminarlos completamente.

26 Los ejemplos de dictaduras dinásticas en nuestro continente, lo representan Rafael Trujillo de República Dominicana y Anastasio Somoza de Nicaragua.

Y por el lado de la excusa que se buscaba para lanzar la Operación Éxito, llegó cuando el 15 de mayo de 1954 atracó el buque sueco “*Alfhem*”, sin embargo, ¿cuál sería el problema con este barco? pues la cuestión está en que este navío traía armas provenientes de Checoslovaquia, un país satélite del bloque del este. La razón de esta compra que hizo Árbenz se debía a los embargos de armamentos que se habían impuesto a Guatemala en 1950, y de las constantes amenazas que realizaba EEUU a los países vendedores de armas para que no se las comercializaran al país centroamericano. No obstante, la llegada del buque sueco fue la excusa ideal, esperada por los norteamericanos para lanzar la ofensiva:

El 17 de mayo, el Departamento de Estado emitió un comunicado lamentando el embarque de las armas checas y calificándolo de “asunto grave”. Dos días después, en una conferencia de prensa en la Casa Blanca, el presidente Eisenhower advirtió que el arribo de las armas checoslovacas a Guatemala podía llevar al establecimiento de una “dictadura comunista (...) en este continente, en detrimento de todas las naciones americanas (...)” (Schlesinger y Kinzer, 1982:171).

Con este incidente las cartas ya estaban echadas para que la invasión ocurriera.

## **2.5. El Golpe de Estado y las consecuencias**

Cuando las armas checoslovacas habían sido descargadas del buque sueco, el gobierno de los EEUU autorizó el inicio de la Operación Éxito. La misma no solo implicaba la fuerza militar sino también las acciones psicológicas, es por eso que la CIA empezó, junto con exiliados guatemaltecos, a transmitir mensajes en contra del gobierno de Árbenz por medio de una radio llamada “La Voz de Liberación”, dónde no solo se criticaba al gobierno de filocomunista, sino también se perseguía que las fuerzas armadas abandonaran al presidente. Una estrategia que no escapaba a lo que ya habían hecho los miembros del gobierno esta-

dounidense y la UFCO a la hora de desprestigiar al gobierno del país centroamericano a través de otros medios de comunicación en toda América.

El 18 de junio es el comienzo del final, un avión del ejército de liberación de Castillo Armas sobrevuela la Ciudad de Guatemala, y arroja sobre la misma una serie de panfletos que expresaban que el presidente Árbenz debía renunciar y permitir la llegada de los libertadores al país, en caso de no hacer esto, la ciudad sería bombardeada por una nueva oleada de aviones. Al mismo tiempo el pequeño grupo de personas que seguían al coronel Castillo Armas invadió el país a través de Honduras y empezó a atacar a las fuerzas militares de Guatemala (Ver Anexo 1, Mapa 1).

Los hechos en el campo militar no fueron muy importantes que digamos, Castillo Armas solo tenía a su mando a 400 militares frente a los miles que tenía el gobierno de Árbenz. Vale la pena que aclaremos la existencia de, ataques aéreos que sufrió la ciudad capital y otros puntos del país, pero nada que fuera desencadenante de una derrota fulminante, pero lo que no se pudo evitar fue la constante presión de la guerra psicológica que ejercieron los rebeldes a través de la CIA. Los constantes reportes de la “Voz de Liberación”, los panfletos, las incursiones de aviones que no podían ser frenados por las fuerzas de defensa del país y el aislamiento internacional que sufría el país (cosa que explicamos en el último apartado de este capítulo) llevaron a que los comandantes generales de las fuerzas armadas se reunieran y presionaran al presidente a renunciar.

Tal era el nerviosismo de la población y de las fuerzas armadas, ante un inminente ataque que el día 27 de junio el general Díaz<sup>27</sup> fue al Palacio Presidencial para pedir formalmente la renuncia a Árbenz, Immerman expresa la situación que se vivía en ese momento:

27 Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas Guatemaltecas.



Visibly tired, he told Díaz that he would peacefully turn the government over to him if he received the guarantee that there would be no negotiations with Castillo Armas. Díaz, who had supported the revolution all along and opposed the invasion as much as Arbenz, readily consented (1982:174).

Fue así que Árbenz renunció al cargo de presidente de la nación y le entregó el poder a la Junta Militar comandada por Díaz, no obstante, la Operación Éxito no había terminado, Castillo Armas todavía no se había convertido en presidente. Es por esa razón que el gobierno estadounidense a través de su embajador en Guatemala, John Peurifoy, presionó constantemente a la Junta hasta que los generales se resignaron y finalmente nombraron como presidente provisional de la misma a Castillo Armas.

Cuando el coronel llegó a la presidencia, el país volvió al viejo régimen de Ubico, donde a partir de ahora Guatemala seguía los lineamientos de la Guerra Fría esto es, lucha contra el comunismo y los movimientos sindicalistas. A su vez que deshizo todas las reformas que se habían llevado en los 10 años de la Revolución de la Primavera:

Canceló la mayoría de las disposiciones del código del trabajo de 1947 y retiró el reconocimiento jurídico de 553 sindicatos, a la vez que devolvía casi todas las tierras particulares expropiadas a sus propietarios originales y entregó el control de la central eléctrica del Estado a la misma compañía norteamericana con la que dicha planta competía y que había motivado su creación (Dunkerley, 2001:69).

Y en el caso de la UFCO, la compañía frutera realizó un trato con el gobierno dictatorial y en menos de dos meses pudo recuperar todas las tierras expropiadas y se aplicó un bajísimo impuesto a sus operaciones en el país.

Fue así que los EEUU, pudieron hacerse del control de Guatemala, alejándola de sus intentos por convertirse en un país mínimamente desarrollado y de las aspiraciones de los comunistas, a pesar de que eran pocos los que había en el país y a pesar de que Guatemala no tenía relaciones diplomáticas ni consulares con la URSS. Con estas acciones, el país del norte, seguía garantizándose su preeminencia en todo el continente.

Queda así corroborado para nosotros como decía Etzioni (2015), la importancia geoestratégica de las EDIs, ya que tanto Washington como Moscú respetaron, al menos en este caso, sus respectivas EDIs y evitaron así una confrontación directa entre ellos. La URSS nunca intervino en los sucesos de Guatemala, nunca intentó salvaguardar al gobierno de Árbenz y se quedó estática cuando los estadounidenses estaban interviniendo en dicho país.

Lo mismo ocurrió dos años después, como demuestra Aron (2003), cuando la URSS aplastó la rebelión anticomunista que surgió en Hungría y los EEUU nunca intervinieron. Por último, siguiendo a Lacoste (2000), el respeto por el principio de las EDIs fue positivo para los grandes, pero no dio ninguna posibilidad a los pequeños de salir de esa dependencia política/económica.

## **2.6. La decepción institucional: OEA y ONU.**

En la situación guatemalteca se pudo demostrar cuál es el verdadero alcance de acción que poseen las AGIs, en este caso particular el papel de la OEA y la ONU. Pero antes de adentrarnos en las actuaciones de estas organizaciones en el golpe de Estado de Guatemala, es importante que hagamos algunas consideraciones particulares sobre las mismas AGIs que mencionamos.

Por el lado de la OEA debemos decir que su constitución significó el control político de la región por parte de los EEUU, dejando así fuera de juego a los movimientos que buscaban una cooperación entre los latinoamericanos.

Independientemente de lo anterior, la Carta de la OEA se basa en principios fundamentales para la coexistencia entre los Estados del continente como pueden ser:

- El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas.
- El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.
- La buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí.
- La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.
- Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.
- Los Estados americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos.
- La agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos.
- Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos.
- La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera.
- La cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del Continente (Artículo 3)

Sin embargo, hemos visto que estos principios, al menos en la cuestión de Guatemala no se tuvieron en cuenta, es más los EEUU quien fue el promotor de la constitución de la OEA, los violentó sistemáticamente durante gran parte del siglo pasado. Sin embargo, esta situación no llama la atención, ya que, siguiendo los lineamientos del

neorrealismo, vemos que “(...) las instituciones internacionales están delineadas y limitadas por los Estados fundadores, quienes además las mantienen, por lo que estas tienen un escaso efecto independiente” (Waltz, 2005:178). El panorama se transforma más pesimista si vemos que los “(...) States themselves must choose to obey the rules they created” (Mearsheimer, 1995:9). Es decir que las AGIs desde un principio son creadas y dirigidas, de acuerdo a los intereses nacionales de los Estados más poderosos, y las reglas de juego que han desarrollado lejos de ser estáticas pueden ser cambiadas e incluso violentadas por esos mismos Estados para resguardar su interés nacional. Y eso fue lo que hizo EEUU con la OEA en Guatemala.

Por el lado de la ONU el panorama no es del todo bueno ya que esta organización, para nosotros, posee una doble contradicción. Ya que la misma nos asegura que “(...) está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros”. (Artículo 2, inciso 1). Sin embargo a la hora de describir y entender la realidad vemos que esto no es así, sobre todo cuando analizamos la clasificación de países que hay en la misma, por un lado tenemos a las naciones categorizadas como “V1” esto es las naciones que solo tienen voz como pueden ser Palestina o la República Árabe Saharaui Democrática; luego están los países “V2” que son aquellos que tienen voz y voto y corresponde a la mayoría de los miembros de la organización; y por último los “V3” que son aquellos Estados que poseen voz, voto y veto<sup>28</sup>. Esta “trágica contradicción” estuvo presente en Guatemala, como así también en los hechos de Ucrania.

Llegando a los hechos, una de las estrategias que vimos y que utilizó la Casa Blanca sobre Guatemala fue la de aplicar un aislamiento diplomático al país centroamericano. La forma más certera fue a través de la OEA, con una convocatoria para celebrar una conferencia entre

28 Esos países son: EEUU, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Francia, la República Popular China y la Federación Rusa.

los países del continente que generara una resolución que atendiera “(...) la principal preocupación de EUA (...) el problema del comunismo” (Dallanegra Pedraza, 1994: 84). Fue así que se desarrolló entre el 1 y 28 de marzo la Décima Conferencia Panamericana de 1954.

Como expresa Morgenfeld:

El objetivo de la Casa Blanca era impulsar una campaña para lograr desestabilizar al gobierno democrático, nacionalista y reformista de Árbenz en Guatemala. Con este fin, necesitaba una declaración anticomunista del resto de los países de América que le permitiera aplicar medidas coercitivas directas en base a los tratados preexistentes como el TIAR o la Carta de la OEA. (2010: 84).

Con estas metas propuestas, los representantes de los EEUU en especial el secretario de Estado Dulles arremetieron contra el gobierno guatemalteco acusándolo directamente de ser comunista al servicio de la URSS. El representante de Guatemala, Guillermo Toriello, expuso a todos los miembros de la Conferencia que lo que estaba realizando y defendiendo su país era “(...) el acrecentamiento de las libertades democráticas, la elevación del nivel de vida de los guatemaltecos, mediante la transformación de una economía semifeudal y semicolonial en una economía capitalista, y la defensa de la soberanía y la independencia nacionales”. (Morgenfeld, 2010: 86).

No obstante, a pesar de las loables intenciones que tenían las reformas sociales que implementaba el gobierno de Árbenz, las mismas estaban amenazando los intereses estadounidenses en la región, su poder y *statu quo* estaban en riesgo y una eventual amenaza soviética a las puertas de su país los ponía muy nerviosos, es de ahí la decisión de una resolución anticomunista que les diera vía libre para intervenir.

Finalmente, la conferencia aprobó la resolución<sup>29</sup> que se denominó “Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional”, dentro de la misma encontramos con que:

El dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el Continente americano del sistema político de una potencia extra continental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados americanos que pondría en peligro la paz de América y exigiría una Reunión de consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes (1954).

Esta declaración manifiesta que, a partir de este momento, cualquier país que sea sospechado de tener vinculaciones con los comunistas, será intervenido por medio de una alianza de las naciones americanas. En definitiva, lo anterior, estaría violentando “el principio de no intervención” que se había reconocido en el continente por parte de los EEUU en 1933<sup>30</sup> y también el de “la libre autodeterminación de los pueblos” (Artículo 1, inciso 2 Carta de la ONU).

Por otro lado, también vimos que el gobierno de Guatemala recurrió a la ONU el 21 de junio, tres días después de realizada la invasión por Castillo Armas. El objetivo fundamental de Árbenz era demostrar los planes de invasión que se estaban llevando a cabo desde Honduras y Nicaragua por medio de la CIA y con eso generar en el seno del Consejo de Seguridad la necesidad de enviar una misión de observación para dete-

29 Todos los países votaron afirmativamente, excepto Argentina y México que se abstuvieron y Guatemala que votó en contra.

30 Más precisamente en la Séptima Conferencia Panamericana de Montevideo.

ner todas las hostilidades. Sin embargo, aquí tenemos una situación de “confrontación de jurisdicciones” o lo que en el derecho internacional se conoce como litispendencia, es decir, cuál será la jurisdicción para resolver la cuestión. En el caso de Guatemala, ¿será la OEA o la ONU, que intervendrá para resolver la crisis que estaba atravesando el país?

Por el lado de Guatemala, se deseaba que la cuestión fuera resuelta por la ONU a través del Consejo de Seguridad, y lo fundamentaba en los siguientes artículos de la Carta:

El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Artículo 33).

En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta (Artículo 103).

Mientras que los EEUU, que deseaba que se resolviera a través de la OEA, se excusaban en el siguiente artículo de la misma Carta:

Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas (Artículo 52).

Las razones estadounidenses para oponerse a que la ONU interviniera en Guatemala se deben a que, se quería evitar una imagen negativa del

país si se descubría su participación en esta operación y por el otro lado en el Consejo de Seguridad los EEUU no contaban con una gran capacidad para generar un apoyo unánime como si lo podía hacer en la OEA, porque estaba la URSS con poder de veto.

Antes estos motivos los estadounidenses pudieron conseguir que el Consejo no votara el envío de una misión de la ONU a Guatemala<sup>31</sup>, incluso cuando algunos de sus aliados más cercanos, como Francia y el Reino Unido estaban dispuestos a votar esa resolución, el país del norte los amenazó:

Sugiriéndoles que, si no retiraban su apoyo a la investigación de la ONU, Estados Unidos no apoyaría a Gran Bretaña y Francia en asuntos de importancia para ellos, como lo del Canal de Suez, Chipre e Indochina. Los dirigentes ingleses decidieron finalmente abstenerse de votar, y Francia siguió el ejemplo (Schlesinger y Kinzer, 1982:204-205).

Mientras tanto las maniobras de los “libertadores” y la campaña psicológica de la CIA hacían sus estragos en los ánimos de los guatemaltecos, “(...) la negociación política sirvió para dejar hacer a los invasores, mientras el gobierno guatemalteco caía, impotente para resistir la invasión desde afuera, económica y logísticamente apoyada por quienes se habían sentido afectados como consecuencias de las reformas sociales y económicas”. (Lanús, 2000: 199).

Si bien Held y McGrew (2003) dan sus aportaciones teóricas luego de finalizada la Guerra Fría, no podemos omitir que antes de 1991 existían instituciones y países con una “amplia experiencia democrática” que podrían haber brindado y activado mecanismos de resolución de controversias. No obstante, lo que terminó sucediendo fue todo lo contra-

31 Pero si se aprobó que la OEA realizará una misión de investigación y que sus resultados serían comunicados al Consejo de Seguridad.



rio, nunca se respetaron ni se cumplieron los principios previstos en la OEA ni en la ONU, es más ni siquiera se cumplió el respeto por el principio “universalmente aceptado por todos” como expresaba Nakano (2006) esto es, la autodeterminación de los Estados. De esta manera, el mundo fue testigo de esa trágica situación que implicó llevar a cabo un golpe de Estado encubierto, sobre un pequeño país centroamericano.

## CAPÍTULO III: UCRANIA Y LA FEDERACIÓN RUSA

*Vladimir Putin asegura que es un hombre religioso, un gran defensor de la Iglesia ortodoxa rusa. De ser cierto, puede que cada noche se acueste, recite sus oraciones y le pregunte a Dios: “¿Por qué no colocaste algunas montañas en Ucrania?”*

*Tim Marshall.*

### 3.1. Ucrania, el inicio como Estado independiente

Siguiendo con la clasificación de Estados que nos ha guiado hasta aquí, consideramos a Ucrania como un país pequeño, y que está inserto en la EDI de la Federación Rusa, con respecto al momento histórico que hemos elegido el mismo se encuadra bajo el contexto de un sistema multipolar que, se extiende hasta nuestros días. Antes de comenzar con el desarrollo de este capítulo es necesario que realicemos una pequeña revisión histórica de Ucrania.

Si bien este país tiene una vastísima historia, nosotros comenzamos en los últimos años del siglo pasado. Como sabemos esta nación era una de las quince repúblicas que conformaban la antigua URSS, luego de que los líderes de la Federación Rusa, Bielorrusia y Ucrania firmaran un tratado<sup>32</sup> que daba por terminada la existencia del Imperio Soviético, Ucrania nace como una nueva nación en el mundo. Sin embargo, sus primeros años como país independiente no van a ser nada fáciles, de hecho, se van a plasmar los mismos acontecimientos que ocurrieron en el vecino mayor, la Federación Rusa, esto es una gigantesca crisis económica/financiera, con altas tasas de inflación y desempleo, debido al enorme desafío que implicó pasar de un régimen comunista a uno capitalista.

32 El Tratado de Belavezha, dónde se plasmó la disolución de la URSS y se creó la Comunidad de Estados Independientes, se firmó el 8 de diciembre de 1991 en Bielorrusia.

Leonid Kravchuk, primer presidente de la Ucrania independiente, llevó a cabo las primeras medidas tendientes para “(...) iniciar el proceso de desestatalización de la economía y a establecer las bases de una economía de mercado” (Cucó citado por Otálora Sechague, 2019:144), de la misma manera que lo hicieron los rusos con Boris Yeltsin. No obstante, los beneficios que se esperaban de este proceso de capitalización no llegaron, para principios de 1994 se tenían los siguientes resultados:

La inflación, es de un 150% al mes (...) las inversiones extranjeras son escasas (...) un 40% del presupuesto estatal se va en apoyo de una industria que mayoritariamente no es rentable y está acostumbrada a parasitar sobre los créditos fáciles (...) de las 50.000 pequeñas empresas existentes en Ucrania se habían privatizado unas mil en 1993, y de las 10.000 empresas grandes y medianas que deberían privatizarse, 400 están en proceso de transformarse en sociedades anónimas, pero solo una decena son objeto de una privatización real (...). En la agricultura, tan solo el 5% de la tierra está en manos del sector privado (Bonet).

Posteriormente Leonid Kuchma, sucesor de Kravchuk y partidario de las vinculaciones con Moscú, continuó “(...) las prerrogativas de la liberalización de la economía, pero bajo la influencia del Kremlin” (Otálora Sechague, 2019:144) es decir que esta nación eslava nunca se separó de la influencia ejercida por el antiguo centro de poder soviético.

Si analizamos brevemente los sectores productivos de Ucrania podemos exponer que el país tiene una división entre el oeste y este, por un lado, en la región occidental “(...) existe una agricultura diversificada, siendo uno de los países con mayor producción de cereales, remolacha, zanahoria, tomate y frutas. De hecho, en el pasado Ucrania fue conocida como el granero de la Unión Soviética” (Otálora Sechague, 2019:135). Y por el lado oriental podemos ver que “se da un desarrollo notable de recursos minerales, particularmente el carbón” (2019:135) y

además la región del Donbass<sup>33</sup> es la más industrializada del país, ese desarrollo lo pudo obtener por medio de las medidas que se llevaron a cabo durante la época soviética (Ver Anexo 1, Mapa 2). Sin embargo, esas industrias al día de hoy, no pueden competir libremente sin la protección estatal, a causa de que la modernización para adquirir los estándares de producción de compañías que compiten a nivel internacional nunca se implementó.

Por eso todas estas condiciones que hemos mencionado, corrobora que este país eslavo está en una condición de dependencia y falta de desarrollo ya que vende productos agroexportadores, que como sabemos sus precios internacionales no son estables, y su sector industrial no está en condiciones de competir libremente. Prácticamente lo que vemos aquí es otro ejemplo de lo que expresaba Theotonio dos Santos (2011) ya que el crecimiento económico de Ucrania será un reflejo del aumento de demanda de sus productos agroexportadores, minerales y algunos bienes industrializados que les compran principalmente los rusos. Para demostrarlo con los datos, en el año 2013 Ucrania enviaba el 23,81% de sus exportaciones a la Federación Rusa, mientras que casi el 31% de sus importaciones provenían de ese mismo país (WITS), de ahí la importante vinculación de ambas naciones.

Para profundizar aún más esta situación de dependencia que atraviesa Ucrania podemos considerar la “vulnerabilidad respecto a la necesidad del suministro ruso del gas” (Cue Mancera, 2014:90), lo cual se constituye en un potencial peligro porque en caso de discordia entre los dos países Moscú, de acuerdo a lo que resaltó Prebisch (1981), podría aplicar medidas de presión a través de los gasoductos para obtener beneficios por parte de Kyiv.

Por otro lado, al igual que vimos con Guatemala durante el periodo de Ubico, Ucrania se ha caracterizado por altos niveles de corrupción en

33 Región que comprende a los oblast (provincias) de Donetsk y Lugansk.

todos sus niveles y una élite política que está sumamente influenciada por clanes de empresarios, por mencionar algunos ejemplos:

Medvedchuk, que se convirtió en el jefe del Gabinete en diciembre de 2002, representaba al clan de Kiev, que controlaba las empresas de energía y madereras regionales e invirtió en los medios de difusión. El clan de Dnipropetrovsk, que invirtió en la industria de tuberías de energía [gas y petróleo], incluido Viktor Pinchuk, yerno del ex Presidente Kuchma. Un poderoso grupo de la región oriental de minería de carbón de Donetsk, incluido el barón de la metalurgia Rinat Ajmétov (Otálora Sechague, 2019:148).

Estas vinculaciones de la política y los clanes, más la corrupción, la inflación, el desempleo; sumado a los grandiosos resultados económicos que mostraban los países de la antigua esfera soviética de haberse alejado de los lineamientos de Moscú y de unirse a la UE, generaron en el pueblo ucraniano una necesidad de cambio, que se vio reflejada en las elecciones presidenciales del 2004.

### **3.2. La Revolución Naranja**

En las elecciones presidenciales del 2004, los grandes candidatos a competir por la presidencia eran Viktor Yanukovich, elegido por el presidente en funciones Kuchma y el que quería seguir manteniendo los vínculos políticos, económicos y culturales con la Federación Rusa; y por el otro lado tenemos a Viktor Yushchenko, que contaba con el apoyo de la población noroccidental de Ucrania, y buscaba ingresar a la UE y cambiar las condiciones de vida que atravesaba todo el pueblo ucraniano.

Durante la campaña, se mostraron las polémicas maniobras del gobierno de Kuchma para impedir a toda costa que ganara la oposición, desde boicots en los medios de comunicación hasta espionajes en los cuarteles generales de los partidos políticos, es más antes de la pri-

mera vuelta de las elecciones, Yushchenko fue envenenado<sup>34</sup> y casi pierde la vida, sin embargo, pudo recuperarse y seguir adelante con la campaña. Fue así que en la primera vuelta de las elecciones del 31 de octubre se dio, “(...) un empate técnico entre los dos candidatos, ya que ambos obtuvieron un 39% y como ninguno de ellos pudo sacar más del 50% del padrón electoral se tuvo que recurrir a una segunda vuelta prevista para el 21 de noviembre” (Gamboa, 2014:98). Antes de pasar a la segunda vuelta es importante remarcar que ya en estos momentos las elecciones ucranianas estaban en los ojos de todo el mundo, porque se empezaba a vislumbrar un posible triunfo de Yushchenko y eso significaría un acercamiento de Ucrania a Occidente.

Cuando se celebró la segunda vuelta, los partidarios de Yushchenko notaron varias irregularidades en el conteo de los votos, como pueden ser los casos de bolsas de ácido que se vertían en los sobres para quemar el resto de los votos en la urna o la tardanza de la Comisión Electoral Nacional para dar los resultados finales. El hecho es que “(...) el 24 de noviembre Yanukovich es declarado presidente con un margen superior solamente del 2% de los votos” (Gamboa, 2014:98), fue en ese instante cuando comenzó lo que se conoce como la Revolución Naranja<sup>35</sup>.

Yushchenko y sus colaboradores decidieron manifestarse en la Plaza de la Independencia en Kyiv o mejor conocida por los ucranianos como Maidán, y mantenerse allí “con el fin de promover el cambio de gobierno y forzar reformas más democráticas” (Gamboa, 2014:98). Se temía que la población no saliera a las calles y que Yanukovich se convirtiera de todas formas en presidente del país, pero esa no fue la situación, como expresa Andrew Wilson sobre las protestas en su obra

34 Se sospecha que fue envenenado por agentes rusos, cuando Yushchenko cenaba con los directores del Servicio de Seguridad de Ucrania.

35 Se la conoce con ese nombre porque el naranja era el color del partido político de Yushchenko, “Nuestra Ucrania”.

### “Ukraine’s Orange Revolution”:

Armed with the leaflets, an estimated 200,000 to 300,000 Kievites skipped work to crowd the Maidan and the adjoining main street, Khreshchatyk, by mid-morning. This was the moment when ‘revolution’ became an appropriate word, in that everybody’s expectations were now confounded. The authorities had miscalculated; the masses surprised everyone with their entrance stage-left, the opposition’s pessimism was abruptly challenged, and the world began to sit up and take notice (...) Over the next three days, numbers would be augmented by those arriving by bus and train from west Ukraine, but contrary to the later myth of their disproportionate numbers, west Ukrainians, facing either an overnight train journey or dodgy roads, were simply unable to arrive as spontaneously or as quickly as was claimed. Obviously, however, once they arrived they tended to stay longer, for practical reasons (by the end of the week, there were an estimated 50,000 from the west) (2005:125).

Los manifestantes alcanzaron la cifra de medio millón y se mantuvieron en la plaza de Maidán y en los alrededores, vale la pena que aclaremos que, si bien existió una participación de fuerzas policiales, no hubo motivos para reprimir ni para utilizar la fuerza sobre los manifestantes, fue en definitiva una protesta pacífica. Los ucranianos estaban pidiendo que sus votos y sus voces no sean acalladas por el régimen, querían tener las mismas condiciones de vida que sus vecinos, por ejemplo, los polacos que habían experimentado los beneficios de seguir el camino de Europa.

Fue así que luego de casi dos semanas de protestas la Corte Suprema de Justicia de Ucrania declaró el 3 de diciembre que:

During the conduct of the runoff vote there were [mass] violations of Ukrainian law, especially with the forma-

tion and checking of voters lists [the notorious absentee voting], and the unlawful intrusion into the electoral process of government officials. Provisions for counting and writing the reports of district election commissions [the government's now notorious computer fraud], the court diplomatically declared, were violated. Finally, access to the mass media did not accord with the principle of equal access. Therefore, the court concluded, the violations of the principles of the electoral law (...) exclude the possibility of credibly establishing the actual results of the expression of the voters will in the country as a whole (Corte Suprema de Justicia de Ucrania citado por Wilson, 2005:147).

Con esta resolución, donde quedaba evidenciado el fraude electoral, la Corte decidió que para el día 26 de diciembre se repitiera la segunda vuelta electoral, sin embargo antes de los comicios el partido “Nuestra Ucrania” tuvo que negociar con el “Partido de las Regiones”<sup>36</sup> una reforma del sistema electoral para garantizar la veracidad de las mismas y así evitar caer nuevamente en un fraude electoral, sin embargo, para llegar a esa reforma se tuvo que negociar un recorte de las atribuciones del presidente y se fortaleció más el papel del Parlamento<sup>37</sup>, entendemos que esto último fue una maniobra de los partidarios de Kuchma y Yanukovich ya que sabían que en las elecciones su partido no iba a tener buenos resultados.

Finalmente, a las últimas horas del 26 de diciembre, “(...) la Comisión Electoral informó que Yushchenko se había impuesto por el 51,99% frente al 44,2% de Yanukovich” (Leimeter, 2017:27). Así fue que la Re-

36 Partido que presentó a Yanukovich en las elecciones del 2004 y 2010 y que tenía la mayoría en el Parlamento.

37 Recordemos que Ucrania es un país semipresidencialista, es decir existe la figura del presidente y la del primer ministro.



volución Naranja triunfó de forma pacífica sin lamentar ningún muerto, Yushchenko tomó juramento de su cargo el 23 de enero del 2005 y comenzó el proceso por el cual Kyiv se alejaba de la influencia del Kremlin y empezaba a mirar más hacia Occidente. Así, mientras en Ucrania empieza el camino hacia el sueño occidental, en Moscú se encienden las alarmas.

### ***3.2.1. Desilusión, de Yushchenko a Yanukovich***

Muchos creían que este cambio que se vislumbró en Ucrania, junto con los acontecimientos similares ocurridos en Georgia y Kirguistán<sup>38</sup>, sería el comienzo de una etapa de democratización que se extendería a todo el antiguo espacio de influencia soviética, incluso se hablaba de los cambios que podrían ocurrir en la misma Federación Rusa. Para mostrar estas expectativas que se vivían citamos algunas opiniones de funcionarios y especialistas sobre la cuestión ucraniana.

En primer lugar, Boris Tarasyuk, ex ministro de Relaciones Exteriores de Yushchenko, expresa las acciones que debe llevar Ucrania luego de la Revolución Naranja:

Domestically, our main priorities will be to continue the democratization of Ukraine, ensuring freedom of speech, guaranteeing an independent judiciary, separating state power from business, eliminating corruption, implementing administrative reform, and expanding the rights of local self-government. Internationally, for Ukraine the period of the so-called “multi-vector” foreign policy – seeking a kind of halfway house between East and West – is now in the past. From now on, our policy priorities will

38 En estos países se llevaron también manifestaciones pacíficas que terminaron con regímenes autoritarios, en Georgia fue la Revolución de las Rosas en 2003 y en Kirguistán la Revolución de los Tulipanes en 2005.

be determined by a clear course towards integration with European and Euro-Atlantic structures (2005:7).

En segundo lugar, Ronald Asmus, ex Asistente de Asuntos Europeos de la Secretaría de Estado durante la administración Clinton, señala que “the Orange Revolution has now offered us the historic chance to extend that same degree of peace and stability further eastward into Ukraine, perhaps across the Black Sea and maybe eventually into Russia itself” (2005: 90).

Sin embargo, a pesar de todos los buenos deseos que se han plasmado luego de la Revolución Naranja las condiciones económicas y políticas para integrarse a las estructuras atlántico/occidentales nunca se cambiaron. Para empezar, la situación de dependencia energética respecto al gas y petróleo que provenían de la Federación Rusa nunca se diversificó de hecho, la dependencia se acentuó y quedó demostrada por dos sucesos. Por un lado, en los primeros días del 2006, Moscú a través de:

Gazprom, el monopolio del gas ruso, pasaba a pedir 230 dólares por cada mil metros cúbicos de gas cuando antes cobraba solo 50 dólares. Esta medida, sin lugar a dudas, tuvo la forma de presión política al gobierno pro-occidental de Viktor Yuschenko (López-Mendel citado por Otálora Sechague, 2019: 136).

Como en una primera instancia el gobierno ucraniano se negó, Gazprom cerró el grifo de gas por dos días en pleno invierno a Ucrania, hasta que finalmente se aceptaron las condiciones que proponía Moscú. Por el otro lado, la Federación Rusa empezó a realizar proyectos de gasoductos hacia Europa sin pasar por el territorio ucraniano<sup>39</sup>, lo

39 Como el Nord-Stream I, el Nord-Stream II (que conecta suelo ruso con Alemania) o el Turkish Stream.

cual era una mala noticia para Kyiv ya que esta acción se traduciría en menos ingresos al país, “(...) debido a que Ucrania dejaría de recibir importantes cantidades de dinero a la hora de arrendar su territorio para las tuberías de gas ruso” (Otálora Sechague, 2019:136).

En lo que respecta a la política la situación continuó igual, ya que los altos niveles de corrupción siguieron existiendo y la inestabilidad política llegó a la coalición naranja, que se dividió y provocó que el Partido de las Regiones tuviera mayoría en la Rada Suprema<sup>40</sup> y así “Yushchenko tuvo que nominar a su anterior rival político, Yanukovich, como primer ministro, únicamente para conseguir estabilidad por medio de acuerdos de gobernabilidad” (Gamboa, 2014:99).

En el año 2010 teníamos nuevamente elecciones presidenciales, los dos grandes candidatos eran Yanukovich y Yulia Timoshenko otra aliada de la coalición de Yushchenko pero que ahora se había separado y buscaba la presidencia. Por el lado del presidente en funciones, su imagen se había erosionado drásticamente por las promesas incumplidas del camino hacia Europa por lo cual, obtuvo un magro resultado que lo alejó de la reelección. Luego de haber pasado por otra primera vuelta electoral sin ganador, se llegó al *ballotage* entre los primeros candidatos que mencionamos, “(...) resultando triunfador de los comicios Yanukovich con más del 48% de los votos frente al 45% de Timoshenko” (Leimeter, 2019:123).

El triunfo del Partido de las Regiones se tradujo como una desilusión para los partidarios de Occidente y un alivio para los pro rusos, en especial para la propia Federación Rusa ya que, Yanukovich llevó a cabo acciones que tranquilizaron a Moscú: “(...) la prolongación del arrendamiento del puerto de Sebastopol a la marina rusa en el Mar Negro, el alejamiento de una posible integración con la OTAN” (Leimeter, 2019:101) y “(...) el envío a la cárcel a miembros herederos del

40 Término que se utiliza para nombrar al Parlamento de ese país.

movimiento naranja como Yulia Timoshenko” (Otálora Sechague, 2019:147), una crítica feroz del Kremlin.

Sin embargo, en el año 2013 los europeos propusieron a Kyïv un Acuerdo de Asociación Comercial que no implicaba “(...) el ingreso de Ucrania a la Unión Europea, sino más bien una mayor cooperación en temas de seguridad y justicia y, sobre todo, el establecimiento de una zona de libre comercio con la eliminación de barreras arancelarias” (Leimeter, 2019:56), y esto fue visto con malos ojos por parte de los rusos ya que llevaría a que Ucrania se aleje de su EDI y se complemente al sistema europeo, lo que tiene sus consecuencias económicas/comerciales y también políticas.

Así, Ucrania entraba en una disyuntiva demasiado complicada ya que, de firmar el acuerdo con la UE tendría que aplicar “medidas de austeridad para la sociedad, las cuales consistían en congelar salarios y pensiones, elevar el costo del gas y la calefacción en un 40% y el recorte del gasto público” (Gutiérrez del Cid, 2017:371). Y por el otro lado, tendría que alejarse de su mayor socio comercial, Moscú.

Es por esa razón que la Federación Rusa, a través de su presidente Vladimir Putin, trató de llegar a un acuerdo con los ucranianos ofreciéndoles facilidades económicas para solucionar los grandes problemas del país y así evitar que Kyïv se aleje de Moscú, aunque como mencionaba Baños (2017) el Kremlin con estas acciones, nunca buscó un desarrollo de Ucrania sino más bien evitar perder a un socio para sus productos desarrollados. Recordemos que Ucrania estaba en una posición económica muy complicada:

La deuda de Ucrania en ese momento era de 60.000 millones de dólares. La economía del país creció solo 0.2% en 2012 y se contrajo a -0.5% en 2013. La deuda externa bruta para el 1 de enero de 2015 ascendió a 126.307 millones de dólares. Si en 2014 la deuda externa superaba los dos tercios del PIB del país (71%), según los pronósticos del Banco Nacional, para 2015 ascendió al 93% (Gutiérrez del Cid, 2017:366).

Ante esa complicada postura económica la Federación Rusa le ofreció a Kyïv:

Una rebaja del precio del gas en un 30% y un préstamo por quince mil millones de dólares. El precio del gas otorgado por Rusia se proponía mediante este encuentro en 268.5 dólares por 1000 m<sup>3</sup> de gas natural, comparado con el anterior de 400 dólares (Gutiérrez del Cid, 2017:367).

Fue ante estas propuestas más amenas y el temor a ciertas amenazas de aplicar medidas que impidieran el libre comercio entre los dos países de la antigua URSS que, Yanukovich decidió suspender la firma del acuerdo con la UE el 21 de noviembre del 2013, y con esa acción comienza nuevamente una manifestación en Maidán.

### **3.2.2. Euromaidán**

Luego de que los ucranianos se enteraran el 21 de noviembre, de que el presidente Yanukovich había decidido desestimar el acuerdo con la UE, miles de personas salieron a las calles de las principales ciudades del país para rechazar tales medidas y pedir la firma y ratificación del tratado. Como sucedió en el 2004, la plaza de la Independencia en Kyïv fue el centro de las protestas. El presidente y la policía ucraniana<sup>41</sup> habían aprendido de las lecciones de la Revolución Naranja, por eso desde un primer instante las fuerzas del orden interno no permitieron que los manifestantes se asentaran en Maidán. No obstante, las protestas continuaron a razón de que se sumaron otros factores de crítica como “la corrupción reinante, el abuso de poder, la falta de libertad de prensa, violaciones a derechos humanos y la influencia del gobierno ruso sobre el ucraniano (...) y la dimisión inmediata de Yanukovich” (Hutin, 2022:28-29).

41 Dentro de la policía existía un comando especial denominado Berkut, que estaba destinado al control de multitudes.

Los hechos posteriores a las primeras manifestaciones fueron trágicos y sangrientos, no solo porque los manifestantes habían superado la cifra de más de medio millón de personas, sino que además hicieron frente a las fuerzas del orden interno de Kyïv, y estas últimas por orden de Yanukovich respondieron con la misma fuerza. Ignacio Hutin, expresa cómo fueron estos momentos:

Los enfrentamientos violentos, no solo entre la policía y manifestantes sino también entre aquellos que apoyaban al presidente y quienes reclamaban su salida, se extendieron más allá de Maidán y más allá de Kiev. El centro de la capital se volvió un campo de batalla. Cundió el pánico y la desesperación, un espiral de violencia a lo largo del crudo invierno (...) A mediados de febrero los manifestantes rodearon el parlamento y los Berkut intentaron hacerlos retroceder hacia la plaza, a unos setecientos metros colina abajo, mediante una ofensiva particularmente agresiva. Fue entonces que comenzaron a disparar hacia la multitud francotiradores apostados en el palacio presidencial y otros edificios cercanos. Hubo más de quinientos heridos en apenas horas (2022:31-32).

A mediados de febrero el gobierno de Yanukovich desgastado y sin aliados, llegó a un acuerdo con la oposición para frenar la represión, realizar una reforma constitucional y adelantar las elecciones para diciembre del 2014, sin embargo:

Yanukóvich quedaba cada vez más solo. Las fuerzas de seguridad se retiraban, mientras que los propios ministros abandonaban el país. La oposición no paraba de añadir nuevas condiciones al acuerdo, mientras que las Autodefensas del Maidán tomaban la Rada Suprema y la Administración Presidencial (Leimeter, 2019:64-65).

Finalmente, el 21 de febrero Yanukovich escapó de Kyïv y se refugió en Járkov, en el este del país. Ante tales acontecimientos la Rada votó su

destitución, aunque la Constitución de ese momento establecía que:

The powers of the President of Ukraine shall be subject to early termination in cases of:

1. resignation;
2. inability to exercise his/her authority for health reasons;
3. removal from office by the procedure of impeachment;
4. death (artículo 108,2010).

Es decir que la Rada tendría que haber realizado un juicio político a Yanukovich, independientemente de esta omisión constitucional el Parlamento nombró a un nuevo gobierno interino encabezado por Oleksandr Turchynov y adelantó las elecciones presidenciales para mayo de ese año. Fue así que Ucrania comenzó una nueva etapa en su historia, un alejamiento rotundo de la Federación Rusa y una mayor vinculación con la UE fueron los objetivos a seguir.

Tanto el gobierno interino de Turchynov como la administración de Petro Poroshenko<sup>42</sup> empezaron a tomar medidas que chocaban directamente con Moscú una de las más importantes, aunque no se haya aprobado por parte de la Rada, fue “(...) la prohibición del lenguaje ruso en las escuelas, el uso de símbolos nacionales rusos y la represión de cualquier protesta que reivindicara la federalización del país o que concentrara su atención hacia el referente eslavo por excelencia: Rusia” (Devia Garzón, García Perilla y Herrera Castillo, 2017:101). Esta era una grave medida ya que iba en contra de la propia Constitución del

42 Fue el candidato que ganó las elecciones presidenciales del 25 de mayo en primera vuelta, “(...) con más del 54% de los votos” (Leimeter, 2019:72).

país ya que “(...) free development, use, and protection of Russian and other languages of national minorities of Ukraine shall be guaranteed in Ukraine” (Artículo 10).

Otra de las acciones que Kyïv estaba desarrollando desde la Revolución Naranja y que se profundizaron con el Euromaidán fue su vinculación con la OTAN. Ya desde el 2008, durante el mandato de Yushchenko, esta AGI buscaba la incorporación de Ucrania y Georgia a su estructura interna tal cual lo expresa la Declaración de la cumbre de Bucarest “NATO welcomes Ukraine’s and Georgia’s Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that these countries will become members of NATO” (2008). Si bien apenas existieron avances significativos en esta propuesta, sobre todo en la administración de Yanukovich ya que desechó tal idea, la llegada de los gobiernos pro-occidentales, en especial el de Poroshenko, condujeron a Ucrania a que tenga una mayor vinculación con la OTAN y buscara a toda costa ingresar a la estructura de dicha organización<sup>43</sup>.

Y como sabemos, la Federación Rusa al ver peligrar su seguridad frente a un avance incesante de la OTAN, aplicó medidas coercitivas.

### ***3.2.3. La heredera de la URSS***

La Federación Rusa, como lo hemos mencionado anteriormente, es considerada aquí como un gran poder regional. Durante el siglo pasado formó parte de la URSS, el otro polo de poder en la confrontación bipolar del siglo pasado, no obstante, cuando esta se disolvió abruptamente a finales de 1991 su heredera directa, es decir Moscú, comenzó un difícil camino como Estado independiente ya que vio reducidas drásticamente sus capacidades para ejercer influencia a nivel global.

43 A tal punto que, con la enmienda de la Carta Magna en 2019, se agregó “confirming the European identity of the Ukrainian people and the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course of Ukraine” (Preámbulo de la Constitución Ucraniana).



Este periodo de la historia rusa es conocido como “los trágicos años noventas”, dónde se evaporó el poder soviético, y también el poder político estuvo al servicio de los oligarcas<sup>44</sup>. La situación económica fue bastante mala de hecho:

El producto interno bruto (PIB) cayó más de cincuenta por ciento; se desarrolló un proceso de desindustrialización que causó atraso en numerosos sectores; se rompieron algunas cadenas productivas con las exrepúblicas soviéticas; la infraestructura del transporte quedó trunca por las nuevas fronteras; los precios aumentaron 26 veces solo en 1992, y los ingresos y ahorros monetarios de la población se redujeron estrepitosamente (...) el rublo se devaluó; una capa de la población estaba en la pobreza; se cerraron miles de empresas y el desempleo aumentó, particularmente se vieron afectadas las empresas estatales y cooperativas agrícolas (Pastrana Uranga y Rebollar Sáenz, 2019:10- 11).

A esto debemos sumar la violencia que se vivía en las grandes ciudades, los movimientos separatistas en Chechenia<sup>45</sup> y la inacción ante la crisis de la ex Yugoslavia<sup>46</sup> lo que daban una imagen de un país muy debilitado.

44 Empresarios que se hicieron multimillonarios con el proceso de desestatización y que controlaron a través de sobornos y presiones al gobierno de Yeltsin.

45 A tal punto que los chechenos lograron en 1996 expulsar al ejército ruso de esta región.

46 A pesar de los importantes lazos de fraternidad entre Belgrado y Moscú, el Kremlin no tenía las capacidades para poder brindar protección a los serbios en esta guerra frente a la OTAN.

Sin embargo, la renuncia anticipada de Yeltsin y la elección del por entonces desconocido Vladimir Putin en los años 2000<sup>47</sup>, junto con un enorme aumento de los precios de los hidrocarburos a nivel internacional (gas y petróleo) provocó que Moscú se recuperara de esos trágicos años. Las medidas de Putin para restablecer el orden interno, como dar fin al negocio de los oligarcas, terminar con el separatismo checheno y aumentar el nivel de vida de los rusos fueron las condiciones claves para reposicionar al país. Con estas medidas internas que, estabilizaron al país y permitieron que se fortaleciera el poder del Kremlin, es que se quiere buscar el siguiente objetivo en el ámbito exterior:

Consolidar la recuperación del estatus de Rusia como gran potencia, en un marco de relaciones internacionales en el que ya no hay una sola potencia hegemónica sino varias potencias regionales que tratan de jugar un papel activo en la definición del nuevo orden mundial (Manuel de la Cámara, 2012: 20)

### ***3.2.4. El avance de la UE-OTAN hacia el este***

La expansión de las instituciones occidentales hacia la antigua EDI de los soviéticos implicó un peligro para el Kremlin, pero cuando se trató de involucrar a países que habían formado parte de la URSS, la situación se convirtió en una pesadilla.

Cuando tratamos de entender el rechazo ruso sobre el avance de estas organizaciones hacia Ucrania, en este caso de la UE a través del Acuerdo de Asociación, principalmente tenemos que hacer mención a las cuestiones económicas/comerciales. En primer lugar, Moscú estaba

47 Putin se ha mantenido en el poder desde el año 2000 hasta la actualidad, salvo por el periodo del 2008 al 2012 que fue ocupado por Dimitri Medvedev, ya que la Constitución prohibía tres mandatos seguidos.

buscando, bajo el marco de la CEI, establecer una Unión Económica con los antiguos países del espacio soviético<sup>48</sup>, cuyo objetivo era “crear condiciones favorables para el crecimiento económico de los países que la integran” (Gutiérrez del Cid, 2017:369). En segundo lugar y relacionado con lo anterior, la Federación Rusa y Ucrania tenían importantes proyectos en conjunto, que se potencializarían si Kyiv aceptaba formar parte de esta Unión Económica, como pueden ser:

La producción de naves espaciales, en la energía atómica y en la producción de aviones. Había proyectos concretos como los AH-124, AH-140 y AH-148, aviones pertenecientes a la línea KB Antonov, que Rusia y Ucrania producían conjuntamente. También estaba el proyecto de construcción de un complejo de producción de naves espaciales y, en cuanto a la cooperación en el sector de energía, la construcción del ciclo de combustible para energía atómica de sus plantas de producción de energía eléctrica (Gutiérrez del Cid, 2017:370).

Como vemos la propuesta de los europeos estropeaba los intereses de Moscú sobre su entorno ya que, si Ucrania aceptaba la oferta de Bruselas, los rusos estarían perdiendo importantes cantidades de dinero y además si Kyiv se empezaba a vincular con la UE, esto es ser ya un miembro pleno, sería peligroso para el Kremlin debido a que los demás países de su EDI buscarían tener la misma vinculación con los europeos, socavando así la influencia y poder que tiene Moscú en dicha zona.

Por el otro lado, los rusos siempre vieron que una ampliación de la UE, sobre los antiguos países del Pacto de Varsovia y de la URSS, sería seguida por una extensión de la OTAN. Y si esto se cumpliera, podríamos ver que Moscú “(...) quedaría en la peor de sus pesadillas geopolíticas: un país rodeado, encerrado y sin profundidad estratégica, dos situa-

48 En este proyecto ya participaban Bielorrusia y Kazajistán.

ciones que protohistóricamente los zares y los mandatarios soviéticos han logrado evitar, pues ello pondría en juego la propia supervivencia del Estado ruso” (Hutschenreuter, 2021:258).

Y es aquí donde aparece el factor territorial, la parte europea de la Federación Rusa es prácticamente una llanura sin grandes accidentes geográficos o mares que atravesar, que la convierte en un campo ideal para el traslado de los ejércitos que deseen avanzar hacia Moscú. Como expresa Tim Marshall en su obra “Prisioneros de la geografía”:

Uno puede pensar que a nadie se le va a ocurrir invadir Rusia, pero no es así como lo ven los rusos, y con razón. En los últimos quinientos años han sido invadidos varias veces por el oeste. Los polacos llegaron cruzando la llanura nordeuropea en 1605, seguidos por los suecos comandados por Carlos XII en 1708, los franceses con Napoleón al frente en 1812 y los alemanes por partida doble, en ambas guerras mundiales, en 1914 y 1941 (2017:29).

Es por esto que, los rusos están mucho más atentos hacia lo que ocurre en su frontera oeste que en otras partes de sus límites territoriales. Por esta razón el Kremlin siempre observó con desconfianza el avance hacia el este por parte de la OTAN, más aún cuando comenzó “la política de puertas abiertas que contó con el impulso desde Estados Unidos del presidente Bill Clinton, su principal promotor” (Martínez Carmena, 2018:126). Recordemos que la OTAN se ha expandido innumerables veces durante parte del siglo pasado y en el actual también<sup>49</sup> hasta llegar al punto de tener “límites” con la Federación Rusa.

49 Luego del colapso de la URSS, la OTAN se expandió hacia Alemania Oriental (1990); Polonia, Hungría y Chequia (1999); los Países Bálticos, Eslovaquia, Eslovenia, Croacia Rumanía, Albania y Bulgaria (2004-2009) y Montenegro y Macedonia del Norte (2017-2020), a pesar de la promesa hecha a Gorbachov, último líder soviético, de no expandirse ni un centímetro al este.

Otra de las grandes preocupaciones rusas es “carecer de un puerto de aguas cálidas con acceso directo a los océanos” (Marshall, 2017:36). Como sabemos las temperaturas en invierno congelan prácticamente todos los puertos navegables que tiene Moscú y esto genera grandes problemas en materia económica, ya que afecta al comercio marítimo y también bloquea las naves de la armada rusa.

Bajo estas cuestiones geográficas, es donde entra en escena la situación de Ucrania. Este país junto con Bielorrusia, en el flanco oeste de la Federación Rusa, aportan la profundidad estratégica que posee para hacer frente a las potenciales amenazas que provienen de la OTAN. Por eso cuando la alianza militar continuó con su expansión hacia el este, en especial con la intención de incorporar a Kyïv, se cruzó una línea roja para Moscú.

Como mencionamos anteriormente, Ucrania le da una profundidad estratégica al Kremlin que le sirve para frenar todo potencial avance terrestre que provenga del oeste, además que la extensión del territorio ucraniano implica que se cuente con mayor tiempo de reacción defensiva si ocurre un ataque contra el propio territorio de la Federación Rusa, por ejemplo, un ataque con misiles de corto y medio alcance, que pueden llegar a contener carga nuclear.

Para que comprendamos aún más la situación, tenemos que preguntarnos ¿Por qué Occidente, en especial EEUU, quiere ampliar sus fronteras a la EDI de la Federación Rusa? ¿Qué gana con eso? En el primer caso, tenemos que recordar lo que aprendimos de Mearsheimer (2001), él decía que los grandes poderes regionales buscan la hegemonía y evitan a toda costa que surja un rival en su EDI y también en alguna otra región del mundo ya que, eso le garantiza la supervivencia en un sistema anárquico. Es por esta razón que la intención de la OTAN, en especial la de Washington<sup>50</sup>, ha sido producir una pérdida de in-

50 Un dato a tener en cuenta es que, en medios de las protestas del Euromaidán, se

fluencia del Kremlin a nivel global y regional, por eso, la búsqueda de que Kyïv se incorpore a dicha organización ya que:

Ucrania, un espacio nuevo e importante sobre el tablero euroasiático, es un pivote geopolítico porque su propia existencia como país independiente ayuda a transformar a Rusia. Sin Ucrania, Rusia deja de ser un imperio euroasiático. Una Rusia sin Ucrania podría competir por un estatus imperial, pero se convertiría en un Estado imperial predominantemente asiático, más susceptible de ser arrastrado a extenuadores conflictos con los países del Asia Central recientemente salidos de su letargo. En ese caso, estos países estarían resentidos por la pérdida de su reciente independencia y recibirían apoyo de los demás Estados islámicos del sur. También sería probable que China se opusiera a cualquier restauración del dominio ruso sobre Asia Central, dado su creciente interés en los Estados recientemente independizados de la región (Brezinski, 1997:48).

Podemos observar claramente que la alianza atlántica buscó desde la primera expansión de la OTAN en 1999, el debilitamiento continuo de Moscú, para evitar que dicho país se vuelva a fortalecer y cuestione el poder norteamericano. Es decir que, en vez de procurarse un *statu quo* de “capacidades” entre los grandes poderes regionales como expresaba Waltz, primó mantener a toda costa la hegemonía estadounidense que se había desarrollado desde el colapso de la URSS.

Una Ucrania que forme parte de la OTAN también es un peligro para la Federación Rusa, en relación con la base naval que se encuentra en

---

presentaron en la misma los senadores McCain (republicano) y Murphy (demócrata) expresado todo el apoyo del Congreso Norteamericano para el pueblo de Ucrania, lo cual ya nos demuestra las intenciones que existían para que Kyïv se distanciara de Moscú.

Sebastopol, en la península de Crimea. Debido a que ya no podría ser arrendada para Moscú, y por ende perdería el único gran puerto de aguas cálidas que posee la armada rusa y que le otorga un margen de maniobra para operar en el Mar Negro y el Mar Mediterráneo. Por eso como expresa Tim Marshall:

Mientras en Kiev hubiera un Gobierno de ascendiente pro ruso, los rusos podían estar tranquilos de que su zona de contención permanecería intacta y protegería la llanura nordeuropea. Incluso una Ucrania neutral que prometiera no ingresar en la UE ni en la OTAN, así como respetar el usufructo que Rusia tiene del puerto de aguas cálidas de Sebastopol, en Crimea, resultaría aceptable. Que Ucrania dependiera energéticamente de Rusia convertía en aceptable su posicionamiento neutral, aunque resultara irritante. Ahora bien, ¿una Ucrania prooccidental con ambiciones de unirse a las dos grandes alianzas occidentales y que sembrara dudas sobre el acceso de Rusia a su puerto en el mar Negro? Eso sería intolerable (2017:38).

Estas son las razones que llevaron a Moscú a aplicar medidas coercitivas frente al gobierno prooccidental que tomó el poder en Kyiv luego de que los simpatizantes del Euromaidán provocaran la huida y caída de Yanukovich.

### **3.3. La reacción de la Federación Rusa al Euromaidán**

Cuando en el Kremlin llegó la noticia de que Yanukovich había escapado de Kyiv y que la Rada lo había destituido como presidente del país, se supo de inmediato que al menos en la capital ucraniana se habían perdido los socios en los que confiar, es decir, se estaba frente a una situación de tensión y nerviosismo que llevó a que, la Federación Rusa reaccionara de forma agresiva y violentando las normas del derecho internacional.

De hecho Moscú ya había realizado maniobras de “chantaje” como expresaba Mearsheimer, frente a Ucrania antes y durante la Revolución Naranja y el Euromaidán para que cambiara su actitud, los ejemplos que podemos mencionar van desde los aumentos en los precios del gas a Kyiv, la construcción de gasoductos que no atraviesen territorio ucraniano, la cancelación de importaciones provenientes de este país y de empresarios anti rusos como Poroshenko<sup>51</sup> que vio cómo su empresa de chocolates fue afectada porque “Rusia prohibió la importación de chocolates Roshen, disminuyendo las exportaciones de la compañía en un 40%”(Hutin, 2022:76).

Sin embargo, esta táctica de chantaje que utilizó el Kremlin para cambiar el rumbo de Ucrania fracasó, primero porque Yanukovich perdió el poder y segundo porque “el gobierno provisional y la Unión Europea acordaron un rescate de casi veinte mil millones de euros a través del FMI” (Hutin, 2022:42), es decir que Occidente le otorgó a Ucrania lo necesario para resistir las presiones que empezaban a venir del Kremlin.

Por lo tanto, la Federación Rusa empezó a actuar en los lugares de interés primordial que tenía en Ucrania, comenzando con la península de Crimea. Sin embargo, aquí hay una cuestión importante relacionada con la composición étnica de Ucrania, como menciona Mayra Cruz “la población en Ucrania está compuesta por un 77% de ciudadanos de etnia ucraniana, un 17% de ciudadanos de etnia rusa y un 5% pertenecen a otros grupos étnicos” (2020:47), a lo anterior debemos sumar que la distribución de los que se consideran rusos se extiende por todo el sureste de Ucrania, incluyendo a Crimea y la región del Donbass.

Por eso cuando se empezaron a observar las medidas tomadas por el gobierno pro-occidental contra las poblaciones rusas, comenzaron los

51 Una de las personas más ricas de Ucrania, y además propietario del Canal 5, uno de los medios de comunicación que transmitió en directo las protestas del Maidán, como vimos posteriormente se convertiría en presidente del país.



movimientos independentistas en el este del país y Moscú respondería a ellos. El primero fue en la península cuando “el día 4 de febrero de 2014 el Parlamento de Crimea redactó una declaración por la cual solicitaban a Putin y a la Duma ser garantes de su estatus de república autónoma” (Leimeter, 2019:68). Posteriormente a este pedido, fuerzas rusas<sup>52</sup> y de la propia Crimea y Sebastopol tomaron los edificios públicos y comenzaron a transitar la separación definitiva de Kyiv cuando el 18 de marzo convocaron a un referéndum de autodeterminación donde “(...) un 96% de los votantes aceptaron formar parte de la Federación Rusa” (Leimeter, 2019:68). Aquí ya podemos ver las ganancias de Moscú, ya que la reincorporación de Crimea<sup>53</sup> implicó tener garantizada la base naval en el Mar Negro y tener proyección también el Mar de Azov, además de que el Kremlin ahorra miles de dólares al no tener que arrendar más la base de Sebastopol a los ucranianos. Mientras que por el lado del Donbass la situación fue similar a la de Crimea:

Los manifestantes Anti Maidán tomaron la sede del gobierno provincial de Donetsk a principios de abril, en un curioso reflejo de la toma de edificios públicos en Kiev pocas semanas antes, y declararon la creación de la República Popular de Donetsk (DNR); algo muy similar ocurrió en Lugansk hacia fines de ese mes. También en otras capitales regionales hubo intentos de ingresar a edificios administrativos, pero sin éxito, entre ellas Odesa, Dnipro y Járkov (Hutin, 2022:42).

Como podemos apreciar, la situación en el este del país se empieza a poner cada vez más tensa, tanto porque parte del territorio ucraniano se declaró independiente y, además, los separatistas comenzaron a

52 Lo hicieron en forma encubierta para evitar, en lo posible, las críticas pertenecientes de Occidente.

53 Término que utilizan los propios rusos, mientras que en Ucrania y en Occidente se habla de anexión ilegítima.

avanzar en el terreno, es decir que empezó a desarrollarse una guerra civil en el este del país. Y esta fue una situación demasiado complicada para el gobierno de Kyïv ya que las fuerzas armadas estaban en malas condiciones para combatir debido a que “(...) para el 2014, el ejército contaba con cerca de un 70% menos de efectivos que al momento de la independencia y alrededor de 90% del equipamiento era obsoleto. Los pocos soldados que fueron enviados al frente no tenían suficiente preparación como para afrontar una guerra” (Hutin, 2022:48).

Ante tal situación, tanto el presidente Turchynov como posteriormente Poroshenko, tuvieron que apoyar a grupos paramilitares para hacer frente a los combates de los independentistas ya que “(...) no debían sostenerlos económicamente ni pagar ningún tipo de pensión a sus soldados o familias en caso de que fueran heridos o muertos, sino que además sus miembros tenían un altísimo nivel de motivación” (Hutin, 2022:48). Mientras las fuerzas separatistas iban consolidando sus territorios en Donetsk y Lugansk respectivamente, el 11 de mayo se convocaron en ambas provincias referéndums para la autodeterminación, “(...) en la primera ganó el sí con un 90% y en la segunda con un 96%” (Hutin, 2022:61), la diferencia con el referéndum en Crimea, es que estos oblast lejos de unirse a la Federación Rusa, se convirtieron en nuevos Estados. En tanto el Kremlin, en teoría se mantenía neutral en este conflicto civil, “pero soldados capturados o muertos probaron que efectivamente hubo una participación activa de Rusia” (Hutin, 2022:87) además de que gran parte del 2014 y 2015 mantuvo importantes cantidades de tropas en las fronteras de Ucrania.

Si bien hemos visto y no negamos la participación rusa en este conflicto, que ha sido de manera directa en Crimea e indirecta en el Donbass, tenemos que preguntarnos ¿por qué Moscú decidió esta forma de actuar? Pues bien, lo que vimos en el primer capítulo respecto a las EDI y las enseñanzas de Mearsheimer nos brindan la respuesta que estamos buscando. En primer lugar y de acuerdo a lo que aprendimos con Etzioni (2015), si la EDI de dos grandes poderes regionales no está del todo determinada pueden llegar a surgir conflictos como los que hemos estado desarrollando.

Es decir que si ya se sabían de antemano las posibles reacciones que podría tener el Kremlin ante los constantes avances de la alianza atlántica sino respetaba su EDI ¿por qué Occidente siguió ese camino? Pues según lo que hemos podido recabar de las teorías elegidas, tiene que ver con la búsqueda de la hegemonía que ha realizado los EEUU. Mearsheimer (2001) explica que, bajo un sistema anárquico sin una policía que nos proteja y sin poder descifrar al 100% las intenciones de los demás Estados del sistema, la única alternativa para garantizar la seguridad nacional es buscar la hegemonía a costa de otros países. Asimismo, como expresó Brzezinski (1997), la Federación Rusa sin Ucrania deja de ser un potencial competidor en el escenario internacional. En otras palabras “(...) las administraciones estadounidenses actuaron desconociendo la experiencia y desechando el equilibrio de poder. Cabe recordar que los principales especialistas, adscritos a la corriente realista en las relaciones entre Estados, desaconsejaron de plano acorrallar a Rusia, por ejemplo, Waltz, Kissinger, etc”. (Hutschenreuter, 2021:198).

### ***3.3.1. Consecuencias de la reacción rusa***

Como hemos podido observar, la Revolución del Euromaidán provocó por un lado que Kyïv se alejara de los lineamientos de Moscú y emprendiera un camino hacia las instituciones atlántico-occidentales, lo cual es válido de acuerdo al “principio de autodeterminación de los pueblos”, a la hora de elegir su forma de gobierno, sistema económico y sus alianzas. Sin embargo, como expresa

Alberto Hutschenreuter sobre los países que formaron parte del Imperio Comunista:

Cuya independencia tras el desplome de la Unión Soviética nunca significó, ni podía significar, libre determinación geopolítica. Una cosa era la soberanía, otra la condición geopolítica; si estos conceptos no se separaban, el resultado para esos actores sería una gran presión por diferentes medios e incluso hasta la misma guerra” (2021:216-217).

Sabemos cuál fue el camino que eligió Ucrania, y frente a esa situación la Federación Rusa reaccionó de la misma forma que EEUU en Guatemala en 1954 esto es, eliminar las condiciones y hechos que provocaran un cambio en el *statu quo* del gran poder regional en su EDI. Por ende, Moscú tomó la decisión de violentar la soberanía e integridad territorial de Ucrania, primero anexando la península de Crimea a su federación y por otro lado desestabilizando el este del país, más precisamente la región del Donbass que, desde principios de abril del 2014 el gobierno de Kyiv ya no puede controlar, es decir que la reacción rusa “implicó la mutilación territorial de Ucrania y la división de facto del país en dos” (Hutschenreuter, 2021:266), (Ver Anexo 1, Mapa 3).

Tampoco debemos olvidarnos del importante número de muertes civiles y militares que han ocurrido a lo largo de tantos años de conflicto. También debemos mencionar la destrucción de casi toda la infraestructura en el este del país, por mencionar un solo ejemplo tenemos el caso del aeropuerto de Donetsk, lugar donde fue escenario una de las batallas más peligrosas y sangrientas entre los ucranianos y separatistas, como así también los constantes ataques con artillería a pequeñas aldeas. Esta guerra civil también generó un suceso infortunio que fue el derribo del avión comercial de pasajeros MH17 de Malaysia Airlines sobre el espacio aéreo del Donbass, que según las investigaciones en 2018 de:

Una comisión investigadora internacional liderada por Países Bajos, y que incluía a miembros de Australia, Bélgica, Malasia y Ucrania, anunció que los disparos habían partido de un sistema de misiles ruso BUK, parte de la Brigada de Misiles Antiaéreos número 53 de Rusia, con base en Kursk (Hutin, 2022:85).

Este conflicto civil nunca se detuvo del todo, permaneció activo en el campo de batalla como en la vida de las personas a ambos lados de la línea de contacto. Ignacio Hutin<sup>54</sup> señala, en uno de sus tantos testimo-

54 Único periodista argentino que recorrió las trincheras del Donbass durante el “congelamiento del conflicto” ucraniano.

nios sobre las acciones que llevan a cabo los soldados en el frente de batalla en Donetsk que, “(...) a veces disparan, pero no para derrotar al otro sino porque los días en que hay más disparos se cobra más” (2021:43), es decir que la guerra ya era una situación de normalidad en la zona. Sumemos a esto también que Moscú ha consolidado su vinculación con Crimea construyendo un puente que la une directamente con la península, y además que la relaciones con Kyiv se han desplomado ya que ni siquiera existen vuelos directos entre ambos países.

Si bien existieron intentos por lograr la paz, como los acuerdos de Minsk I y II estos nunca buscaron arribar a una verdadera solución debido a la rivalidad entre EEUU y la Federación Rusa y el lugar estratégico que ocupa Ucrania para ambos. Así, esta guerra civil terminó abruptamente el 24 de febrero del 2022 pero lejos se estuvo de alcanzar la paz o cierta estabilidad a la región, por el contrario, meses después se iniciaría otra guerra mucho más amplia y peligrosa ya directamente entre Ucrania y la Federación Rusa.

### **3.4. Las acciones de la UE, OSCE y ONU para resolver el conflicto**

En el conflicto ucraniano vemos el accionar de importantes AGIs tanto del ámbito regional como del global, pero como sucedió en Guatemala en 1954, poco pudieron hacer para dar una resolución definitiva a esta crisis que, hasta el día de hoy, sigue atravesando Europa y el mundo.

Para empezar, tenemos a la UE, una de las AGIs regionales que se ha caracterizado por manejarse por medio pacíficos/institucionales a la hora de solucionar conflictos. Sus miembros, desde el fin de la Guerra Fría, han abandonado la idea de utilizar la fuerza armada y han disminuido continuamente sus presupuesto de defensa, ya que la mayoría de ellos encontraron una garantía de seguridad a través de la OTAN,

más precisamente de los EEUU<sup>55</sup>, dónde en la Carta de la Alianza Atlántica encontramos que “las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas (...) será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas” (Artículo 5, 2008). Esto se ha profundizado aún más en los últimos años (antes de los hechos en Ucrania) cuando “(...) ni siquiera se habla de guerra en Europa; al punto que los Libros Blancos de Defensa (prácticamente) descartaron la confrontación interestatal en el continente” (Hutschenreuter, 2021:294).

Cuando la crisis comenzó a principios del 2014 entre Kyïv y Moscú, en especial con la anexión ilegal de la península de Crimea y la desestabilización en el este de Ucrania por parte de la Federación Rusa, la UE comenzó a actuar a través de dos frentes para brindar una solución a la pugna que estaba ocurriendo en sus puertas, por un lado con la aplicación de sanciones económicas a Moscú para que revierta su accionar en el territorio ucraniano y por el otro buscando un entendimiento entre las partes para producir un alto al fuego y brindar una solución política, auspiciado principalmente por Francia y Alemania.

En lo que respecta a las sanciones, estas han sido utilizadas “como un instrumento intermedio entre las negociaciones diplomáticas y la acción coercitiva, con el fin de frenar y cambiar una acción que vulnerara los principios y normas internacionales establecidos” (Ferrero Turrión, 2020:188). No obstante, a la hora de entender si las sanciones generan los resultados esperados, hay que considerar la capacidad de reacción que puede llegar a tener el país sancionado. Como sabemos muy bien, la Federación Rusa no es Irak o Venezuela, posee importantes capacidades económicas para hacer frente al bloqueo de los mercados europeos, por medio de sus inmensas cantidades de gas y petróleo que tiene para explotar, además de que “(...) continúa siendo una superpotencia nuclear, una superpotencia en armas convencionales,

55 Ya que es el país con la mayor capacidad de defensa y de ataque que tiene la alianza militar.

una superpotencia regional, una superpotencia en la ONU y un actor con capacidades sensibles para provocar situaciones de caos, confusión y división” (Hutschenreuter, 2021:259). No obstante, la UE aplicó:

... sanciones de tipo específico (targeted sanctions) dirigidas a individuos y entidades que se vieron implicados en la ruptura de la integridad territorial ucraniana, o que fueron acusados por apropiamiento indebido de fondos estatales y tenían procesos judiciales abiertos por las autoridades de Kiev (Ferrero-Turrión, 2020:196)

Los sectores afectados fueron; la energía, la defensa y las finanzas. También se canceló la reunión del G8 que se iba a desarrollar en Sochi, terminando con la expulsión de Moscú de dicho club. Mientras tanto el Kremlin no se quedó esperando con los brazos cruzados de hecho, también aplicó “un embargo de productos agropecuarios hacia aquellos países que habían puesto en marcha las sanciones, es decir, a los de la UE, pero no solo, también hacia Japón, Estados Unidos o Canadá” (2020:197).

Por otro lado, mientras que los enfrentamientos se estaban encarnizado en el Donbass, llegó una posible solución al conflicto a través del Acuerdo de Minsk I, resultado de las consultas que se habían llevado a cabo entre Ucrania<sup>56</sup>, la Federación Rusa y la OSCE<sup>57</sup>. En el mismo podemos encontrar los siguientes puntos a desarrollar:

1. Lograr el alto el fuego bilateral e inmediato.
2. Asegurar la vigilancia y la verificación por la OSCE del régimen de alto el fuego.

56 Ya en julio de 2014, Poroshenko había brindado estos puntos para iniciar el acuerdo.

57 Aquí ya habría una participación de los europeos para buscar soluciones al conflicto, recordemos que en la OSCE están todos los miembros de la UE; Moscú y Kyiv forman parte de esta AGI también.

3. Poner en práctica la descentralización del poder, incluso mediante la promulgación de la Ley de Ucrania sobre el régimen provisional de gobierno autónomo local en determinadas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk (Ley sobre el régimen especial).
4. Garantizar una vigilancia permanente de las fronteras estatales entre Ucrania y la Federación de Rusia y la verificación por la OSCE, así como la creación de una zona de seguridad en las regiones fronterizas de Ucrania y la Federación de Rusia.
5. Asegurar la puesta en libertad inmediata de todos los rehenes y las personas detenidas ilegalmente.
6. Promulgar una ley que prohíba el enjuiciamiento y el castigo de las personas en relación con los sucesos acaecidos en determinadas zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Lugansk.
7. Continuar el diálogo nacional inclusivo.
8. Adoptar medidas encaminadas a mejorar la situación humanitaria en Donbass.
9. Asegurar la celebración de elecciones locales anticipadas de conformidad con la Ley de Ucrania sobre el régimen provisional de gobierno autónomo local en determinadas zonas de las provincias de Donetsk y Lugansk (Ley sobre el régimen especial).
10. Asegurar la retirada del territorio de Ucrania de las formaciones armadas ilegales y del equipo militar, así como de los combatientes y mercenarios.
11. Aprobar un programa para la reactivación económica de Donbass y el restablecimiento de las condiciones de vida normales en la región.
12. Proporcionar garantías de seguridad personal a los participantes en las consultas (2014).



A pesar de las interesantes propuestas que brindaba para la solución de la conflagración, este acuerdo fue violentado sistemáticamente y su poder de influencia fue nulo por eso, tanto Moscú como Kyiv se reunieron nuevamente en Minsk, pero esta vez, acompañados por Francia y Alemania. Este grupo fue conocido como el “cuarteto de Normandía” y procuraba llegar a un tratado, el Minsk II, que respetara el derecho internacional y que vinculara a las partes a cumplirlo; con respecto al contenido del acuerdo no existieron grandes variaciones, como nos dice Hutin “la diferencia clave con Minsk I era que esta vez se establecían plazos concretos para todos los puntos” (2022:100).

Tristemente, aunque era esperable, podemos ver que las sanciones y los acuerdos a través de la OSCE y con miembros de la UE, fueron incapaces de resolver el conflicto en Ucrania por diferentes razones, en primer lugar, con relación a las sanciones, las mismas fueron ineficaces ya que las economías rusa y europea están sumamente interrelacionadas. Recordemos que Europa consume casi un 40% del gas proveniente de la Federación Rusa, además de toda la infraestructura en gasoductos y oleoductos que eso significa y también porque muchas empresas y bancos europeos tienen importantes negocios en el país eslavo y como se vieron afectados por las sanciones presionan a sus gobiernos para que las eliminen, podemos dar los siguientes ejemplos:

El Royal Bank of Scotland, la energética BP –con un 20% participado de la petrolera rusa Roset sancionada por Estados Unidos–, la financiera Soviet General y el Deutsche Bank, con caídas de negocio del 19,5% y el 22,4% en sus inversiones en Rusia; la petrolera francesa TOTAL que tiene una participación del 18% en la rusa Novatez y que ha suspendido otras ampliaciones de inversión; o las españolas Repsol y Técnicas Reunidas, que ya en 2014 contaban caídas acumuladas en la bolsa del 3,57% y el 8,85% respectivamente (Ferrero Turrión, 2020:200).

Otras de las cuestiones que nos demuestra el fracaso de las sanciones a la hora de hacer retroceder al Kremlin es que, se consideró a la Federación Rusa incapaz de poder hacer frente a estas restricciones, cuando en realidad tiene recursos económicos/comerciales para sobrepasarlas y la posibilidad de encontrar nuevos mercados para sus productos, como pueden ser los gasoductos que empezó a construir hacia la República Popular de China.

Por el lado de los acuerdos de Minsk I y II, también fracasaron porque en ningún momento, por parte de Kyïv o de los separatistas (apoyados por el Kremlin) hubo intentos de solucionar la confrontación, siguieron existiendo ataques y fuegos cruzados en ambos bandos del campo de batalla, además de que en ninguna parte de los mencionados tratados se hablaba del *quid* de la cuestión, la posible incorporación de Ucrania a la UE y la OTAN. En esta línea, hace poco nos encontramos con la noticia de que la ex canciller alemana Ángela Merkel, firmante del Minsk II, expresó que “(...) los acuerdos de Minsk, fueron hechos para hacerle ganar tiempo a Ucrania y que se preparara para la guerra” (RT, 2022), esta acción termina de corroborar el “principio de las intenciones” que mencionaba Mearsheimer. Aquí lo que termina primando es la desconfianza entre las partes, la incertidumbre de qué es lo va a ocurrir en un contexto de países que cuenta con capacidades militares importantes esto es, la desconfianza de Kyïv, Berlín y París sobre las intenciones de Moscú.

Debemos también agregar la cuestión de la geografía que vimos más arriba, mientras “los puertos se siguen helando y la llanura nordeuropea sigue siendo lisa” (Marshall, 2017:55), los rusos no permitirán bajo ninguna circunstancia renunciar a Crimea y a la región del Donbass, cuando saben que los intereses de la OTAN, léase de los EEUU, amenazan la existencia del territorio ruso.

La ONU a través de diversas resoluciones de la Asamblea General repudió los actos rusos sobre territorio ucraniano, algunas de ellas fue-

ron la relativa al derribo del vuelo MH17 (2166, 2014)<sup>58</sup> o la que hace referencia a la militarización de Crimea, Sebastopol (73/194, 2018). No obstante, una de las que más repercusiones generó fue la Resolución 68/262 del 2014, la misma menciona los siguientes puntos:

1. Afirma su determinación de preservar la soberanía, la independencia política, la unidad y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente;
2. Exhorta a todos los Estados a que desistan y se abstengan de cometer actos encaminados a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de Ucrania, incluidos los intentos de modificar las fronteras de Ucrania mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otros medios ilícitos;
3. Insta a todas las partes a que procuren alcanzar inmediatamente una solución pacífica para la situación en Ucrania mediante el diálogo político directo, actúen con moderación, se abstengan de adoptar medidas unilaterales y hacer declaraciones que enardeczan los ánimos y puedan aumentar las tensiones, y participen plenamente en las iniciativas internacionales de mediación;
4. Acoge con beneplácito las iniciativas de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y otras organizaciones internacionales y regionales para ayudar a Ucrania a proteger los derechos de todas las personas en Ucrania, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías;
5. Recalca que el referendo celebrado en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol el 16 de marzo de 2014, al no tener validez, no puede servir de base para modificar el estatuto de la República Autónoma de Crimea o de la ciudad de Sebastopol;

58 Esta resolución fue aprobada por el Consejo de Seguridad.

6. Exhorta a todos los Estados, organizaciones internacionales y organismos especializados a que no reconozcan ninguna modificación del estatuto de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol sobre la base del citado referendo y a que se abstengan de todo acto u operación que pudiera interpretarse como un reconocimiento de ese estatuto modificado.

Como podemos observar en dicha resolución se habla de todos los principios que ha violentado el Kremlin y la condena que se realiza a través de la Asamblea. Sin embargo, esto es solamente una declaración, no tiene poder vinculante, y además se tiene como participante de este conflicto a la Federación Rusa, uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y con poder de veto, por lo cual la búsqueda de un resultado favorable al respeto del derecho internacional no existe.

De hecho, termina primando lo que había expresado Nakano en el sentido de que las AGIs son una “construcción de la voluntad de los Estados”, sin embargo, ellos poco interesados están en un proyecto cosmopolita o uno estatal que se base en la armonía y paz internacionales, por el contrario, buscan sus intereses particulares. En este caso, como Moscú tiene objetivos vitales para su seguridad en Ucrania, todo lo que pueda hacer la ONU se trunca<sup>59</sup>, debido a su poder de veto en el Consejo.

59 Aquí no estamos expresando que la ONU no tenga ninguna funcionalidad, sino que, cuando exista una pugna donde esté involucrada una potencia o más, con intereses vitales para su supervivencia en el Sistema Internacional, la misma tendrá poca relevancia a la hora de solucionar el conflicto.

## CONCLUSIÓN

El desarrollo de este trabajo nos ha demostrado y enseñado conceptos vitales a la hora de comprender el Sistema Internacional. Por un lado, tenemos a los grandes poderes, países que poseen capacidades económicas, políticas y militares; que las utilizan para lograr sus objetivos en su región particular, son en definitiva los que hacen las reglas del juego y los que tienen el poder para cambiarlas de acuerdo a las variaciones de sus metas. Por otro lado, hemos visto a los estados pequeños, que son esa categoría de países que no cuentan con grandes capacidades para “hacer” en el Sistema Internacional y que simplemente tienen que respetar las leyes que le imponen.

En relación con las definiciones anteriores, aparece otro concepto que se construye bajo las cualidades de ellas, y es la EDI. La misma hace referencia a una zona geográfica compuesta por dos o más países (que por lo general suelen ser estados pequeños) que están bajo la influencia económica y política de un gran poder regional. Esto no significa una situación de colonialismo, sino más bien una realidad geopolítica mediante la cual esas naciones tienen limitado su accionar internacional esto es, que deben considerar si sus decisiones y hechos afectan o no los intereses del Estado Hegemón que controla la EDI donde se encuentran situados. Otra apreciación que hemos obtenido del aprendizaje de este concepto deriva en que, la EDI nos ayuda a entender cómo son las relaciones entre el gran poder y el estado pequeño (donde existe una relación de dependencia) y además nos permite concebir las vinculaciones entre los grandes poderes a saber, un entendimiento estratégico para determinar la división de sus EDIs.

Con respecto a las teorías que hemos utilizado a lo largo de este trabajo, observamos que en la realidad internacional las loables y pacíficas intenciones/aspiraciones que proclaman los especialistas de la gobernanza global son simplemente eso, deseos sobre algo que no existe en nuestro presente y nunca se materializó en la realidad. Si bien en los últimos años hubo una gran proliferación de AGIs, que buscaban diferentes objetivos como la protección del medio ambiente, los derechos

humanos, la democracia entre otros; nunca se logró la construcción de un actor que estuviera por encima del Estado.

Más bien los hechos internacionales terminan demostrando lo que el realismo estructural menciona, un mundo reinado por la anarquía que no necesariamente significa un caos absoluto entre todos los países del mundo, sino más bien la ausencia de un poder central que haga de guardián a todas las naciones. Y es ante esa carencia fatal donde es imposible garantizar la existencia o supervivencia de los Estados que, los mismos cunden desesperadamente para hacerse de diversas capacidades y así fortalecerse (buscan el poder), ya que si no lo hacen otros pueden atacarlos y derrotarlos. Con respecto a la cantidad de capacidades o de poder necesarios para sobrevivir, dependerá de las acciones del propio Estado y de las implicancias que tenga eso en los demás países, es decir, se adquirirá capacidades para mantener un *status quo* o para lograr la hegemonía a nivel mundial.

En definitiva, el mundo en el cual vivimos está reinado por la desconfianza, la búsqueda del poder, los intereses particulares, las ganancias relativas y el temor a que el otro se haga más fuerte, estas son particularidades tan antiguas como las relaciones entre los Estados. Esto a su vez también tiene su ámbito económico, de ahí es que tomamos los aportes de la teoría de la dependencia debido a que, los estados preeminentes impiden que los demás países en condiciones económicas inferiores, busquen su desarrollo, ya que si otorgan esa posibilidad existe una potencial amenaza para que ellos pierdan influencia y poder en su EDI y, por ende, peligre su existencia en un mundo hostil.

Las evidencias empíricas que nos han brindado los casos de estudios elegidos se complementan con los anteriores aportes teóricos que mencionamos, pero por el lado de la gobernanza global vemos que sus contribuciones académicas (dónde las aspiraciones primaron) no han dado una solución al conflicto que emanó de los hechos seleccionados.

Basándonos en los casos analizados, en Guatemala pudimos ver claramente que este país está enmarcado en la categoría de estado pequeño

y por ende no cuenta con las capacidades de influir en las reglas de juego. Si consideramos su situación socio/económica vemos que ha estado protohistóricamente en una dependencia en relación a los EEUU, por ende cuando se llevó a cabo la Revolución de Octubre donde se prometían cambios favorables para la población guatemalteca pero, a costa de afectar los intereses económicos de Washington y su influencia en el país y la región (todo esto enmarcado en la confrontación bipolar del siglo pasado frente a la URSS) es que, la Casa Blanca decidió intervenir indirectamente en un golpe de Estado para derrocar al gobierno revolucionario e instalar a una dictadura que fuera una garantía segura para todos los objetivos que tuviera los EEUU en Guatemala y en Centroamérica como alejar a los comunistas de la zona. Dos cuestiones son importantes de remarcar aquí, por un lado, vimos que en este acontecimiento no existió una escalada de tensión entre los EEUU y la URSS ya que a nuestro criterio prevaleció el “entendimiento estratégico” sobre el respeto de las EDIs de cada país y por el otro lado la relevancia que tuvieron las AGIs, a la hora de buscar una solución de acuerdo al derecho internacional, fue insignificante.

Y por el lado de Ucrania vemos prácticamente la misma situación, es un país pequeño y que siempre ha estado en una situación de dependencia frente a su vecino gigante. Por eso Kyiv ha buscado desde la Revolución Naranja introducirse a las instituciones atlánticas/occidentales esto es, a la UE y la OTAN, ya que busca tener una mayor posibilidad de desarrollo económico/comercial para su pueblo y una protección que le puede brindar la alianza militar. Sin embargo, Ucrania no tuvo en cuenta que con su accionar estaba afectando los intereses geopolíticos de la Federación Rusa, esto es una profundidad estratégica en la llanura nordeuropea y una salida al mar a través de un puerto donde no se congelen las aguas durante el invierno.

Es por eso que, cuando ocurrió el Euromaidán y Moscú perdió todo poder de influencia, el Kremlin se lanzó hacia diferentes partes de Ucrania, para que se autoproclame la independencia y anexión de Crimea y Sebastopol a la Federación Rusa, y por otro lado para desestabilizar la zona más industrializada y de mayoría ruso parlante,

que es la región del Donbass. Es así que, podemos ver un paralelismo respecto a los hechos ocurridos en Guatemala durante 1954, ya que al igual que EEUU estaba financiando, entrenando y armando a los rebeldes comandados por Castillo Armas; lo mismo estaba llevando a cabo Moscú con los separatistas de la región del Donbass y con mucha mayor cautela y facilidad ya que esta región ucraniana es limítrofe a la Federación Rusa. Lo anterior a nuestra opinión, es una de las tácticas de Mearsheimer (2001) la llamada “*bait and bleed*” ya que Moscú, a través de los separatistas a los cuales ha ayudado en armamentos y entrenamiento, trató de debilitar a las fuerzas armadas ucranianas y al gobierno de ese país sin involucrarse directamente en el terreno de operaciones. Y como el conflicto se ha mantenido a lo largo de los años, vemos también que hay una especie de “sangrado” para Ucrania ya que, el Kremlin ha seguido manteniendo la guerra en el Donbass, lo cual ha sido sumamente costoso para Kyïv.

Con todo lo anterior podemos decir que la hipótesis que nos guió durante toda la investigación, que establecía que *las acciones llevadas a cabo por Guatemala entre 1952-1954 y Ucrania entre 2013-2015, provocaron la aplicación de medidas coercitivas por parte de EEUU y la Federación Rusa respectivamente, para proteger sus intereses vitales y mantener el statu quo en sus EDI* ha sido corroborada a través de las teorías seleccionadas y de las evidencias empíricas brindadas por los casos de estudios abordados.

En la actualidad somos testigos (lamentablemente) de la corroboración de la hipótesis que se enunció ya que, el 24 de febrero del 2022 la Federación Rusa lanzó una “operación militar especial” para atacar a Ucrania (ya de forma directa sin intermediarios como fueron los separatistas en el 2014) y evitar así que, se termine convirtiendo en un miembro de la alianza atlántica. Este trágico y dramático acontecimiento, que estamos atravesando en pleno siglo XXI, se está cobrando numerosas vidas tanto de civiles y militares de ambos bandos, además de que Ucrania está viendo cómo se profundiza su mutilación ya no solo en los territorios de Crimea y el Donbass, sino que también se extendió hasta la región de Zaporizhia y Jersón. Hasta el momento todas



las negociaciones han fracasado y el aumento de las tensiones se han incrementado notablemente entre los EEUU y la Federación Rusa, lo cual es sumamente peligroso ya que ambas naciones tienen capacidades nucleares.

Es así que la idea de Held y McGrew (2003) sobre la “socialdemocracia cosmopolita” en la que los países europeos, con una cultura liberal y socialdemócrata, junto con los americanos podrían construir un nuevo orden mundial basado en la democracia, la justicia social, los derechos humanos, entre otros es una falacia ya que esos países que ponen como ejemplo a seguir son parte del y la continuación del conflicto ruso/ucraniano.

Con esto queremos demostrar la importancia que tiene el concepto de la EDI ya que, si los Estados preeminentes no respetan los límites de las mismas entre ellos, existe la posibilidad (como vemos hoy día) de que pueda estallar una guerra sin límites morales ni éticos. El mejor ejemplo para entender esto lo brindó la Guerra Fría, tanto los EEUU y la URSS, habían definido claramente sus EDI y las respetaron mutuamente, si bien hubo guerras donde ellos participaron indirectamente (ya que eran guerras en países donde no existía claramente una delimitación exacta) las mismas no llevaron a una confrontación directa entre ellas, y así se evitó una hecatombe mundial, situación que al día de hoy parece alejada. En conclusión, estamos viviendo en un mundo cada vez más peligroso y sin las garantías para que se respete el derecho internacional, donde las posibles guerras y enfrentamientos que se den en los próximos años tendrán una causa directa de si se respetó la EDI de un gran poder regional o no.

Este escrito nos brinda una mirada pesimista de cómo es la realidad internacional en la que vivimos, pero es mejor basarse en tal realidad y no en ilusiones o deseos que nos generen falsas expectativas de lo que “debería ser”, nunca debemos olvidar que en las Relaciones Internacionales no priman la armonía, las buenas intenciones o el derecho entre los Estados, sino más bien la desconfianza, los intereses particulares y el poder.

## ANEXO

**Mapa1: Invasión de Castillo Armas en Guatemala.**



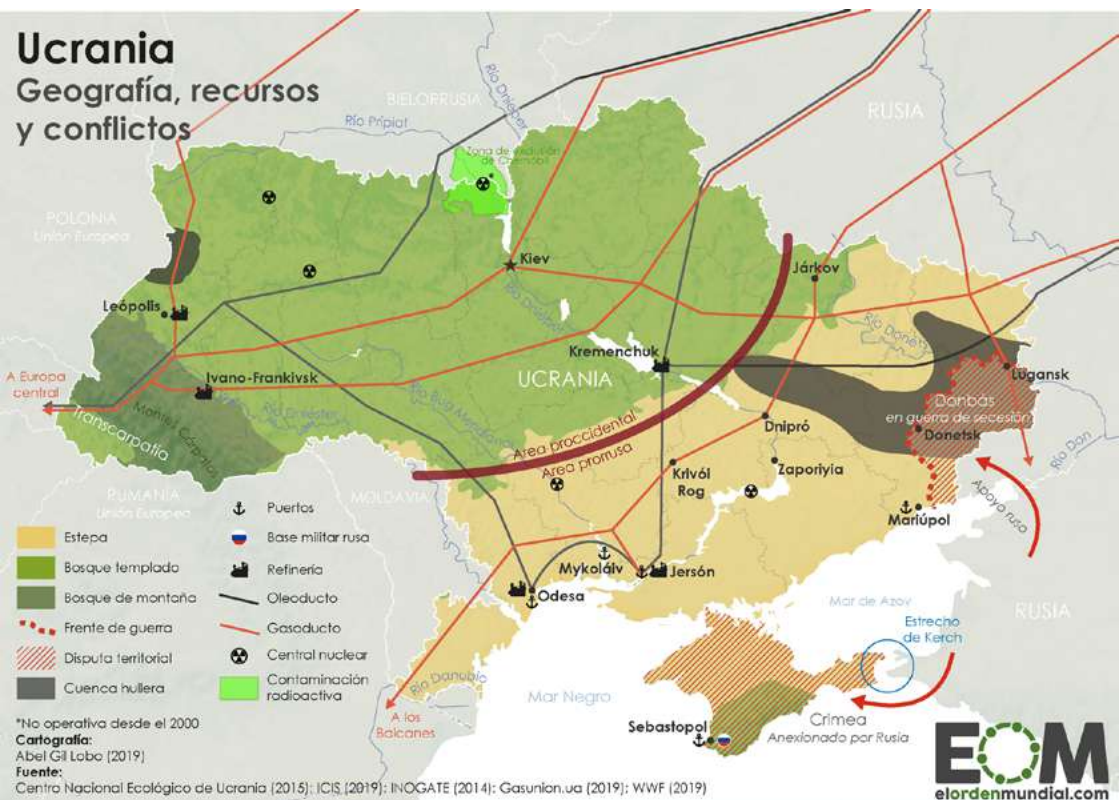
Fuente: Indiana University en “Secret History: The CIA’s Classified Account of its Operations in Guatemala, 1952-1954.

## Mapa 2: Actividades productivas y lingüísticas de Ucrania.



Fuente: Philippe Rekacewicz; Land Matrix; State Statistics Service of Ukraine en Le Monde diplomatique. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/178-la-nueva-guerra-fria/ucrania-cambia-oligarquia/> (consultado el 19/02/2023).

### Mapa 3: Geografía, recursos y conflicto en Ucrania.



Fuente: Centro Nacional Ecológico de Ucrania (2015); ICIS (2019); INOGATE (2014); Gasunion.ua (2019); WWF (2019), en El Orden Mundial. Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/la-geopolitica-de-ucrania/> (consultado el 19/02/2023).

## FUENTES

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2014). Resolución 68/262 *Integridad territorial de Ucrania*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/455/20/PDF/N1345520.pdf?OpenElement> (consultado el 06/06/2022).

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2018). Resolución 73/194 *Problema de la militarización de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol (Ucrania), así como partes del mar Negro y el mar de Azov*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/451/06/PDF/N1845106.pdf?OpenElement> (consultado el 17/02/2023).

Congreso de la República de Guatemala. (1946). Ley de Seguridad Social. Ciudad de Guatemala. Biblioteca del Congreso. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6727.pdf> (consultado el 23/12/2022).

Congreso de la República de Guatemala. (1952). Ley de Reforma Agraria. Ciudad de Guatemala. Biblioteca del Congreso. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20140813035335/http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/1952/gtdcx900.pdf> (consultado el 30/04/2022).

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2014). *Resolución 2166*. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/775348?ln=es> (consultado el 17/02/2023).

Constitution of Ukraine. Disponible en: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (consultado el 30/04/2022).

Décima Conferencia Panamericana (OEA). “Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional”. Marzo 1954. Caracas. Disponible en: <https://www.dipublico.org/117868/declaracion-de-solidaridad-para-la-preservacion-de-la-integridad-politica-de-los-estados-americanos-contrala-intervencion-del-comunismo-internacional-decima-conferencia-interamericana-caracas-195/#:~:text=Esta%20declaraci%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADtica%20exterior,de%20vivir%20su%20propia%20vida> (consultado el 02/01/2023).

Naciones Unidas (1945). Carta de las Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/carta\\_nu.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf) (consultado el 10/11/2022).

Organización de los Estados Americanos (1948). Carta de la OEA. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-41\\_carta\\_OEA.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp) (05/02/2023).

NATO (2008). Bucharest Summit Declaration. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm) (consultado el 10/02/2023).

Organización del Tratado del Atlántico Norte (1949). Carta de la OTAN. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=es](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es) (consultado el 12/02/2023).

Protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo de Contacto Trilateral respecto de las medidas conjuntas encaminadas a la aplicación del Plan de Paz del presidente de Ucrania P. Poroshenko y las iniciativas del presidente de la Federación de Rusia V. Putin (Minsk I). 1 de septiembre de 2014. Minsk. Disponible en: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA\\_140905\\_MinskCeasfire\\_esp.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_140905_MinskCeasfire_esp.pdf) (consultado el 16/02/2023).

Tratado Clayton-Bulwer entre los Estados Unidos de América y su Majestad Británica sobre la construcción y la protección del Canal Interoceánico. 19 de abril de 1850. Washington D.C. Disponible en: <https://www.oas.org/sap/peacefund/belizeandguatemala/timelinedocuments/April%2019%201850%20Clayton-Bulwer%20Treaty%20copy.pdf> (consultado el 15/01/2023).

Tratado Hay-Pauncefote entre los Estados Unidos de América y su Majestad Británica sobre la construcción del Canal Interoceánico a costas del gobierno de los Estados Unidos de América. 18 de noviembre de 1901. Washington D.C. Disponible en: [https://sajurin.enriquebolanos.org/docs/68\\_TRATADO\\_hay-pauncefote.pdf](https://sajurin.enriquebolanos.org/docs/68_TRATADO_hay-pauncefote.pdf) (consultado el 15/01/2023).

World Integrated Trade Solution. (2013). Resumen Comercio de Ucrania 2013. Disponible en: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/UKR/Year/2013/Summarytext> (consultado el 15/02/2023).

## **BIBLIOGRAFÍA**

Asmus, R.D. (2005). Redrawing (again) the map of Europe: a strategy for integrating Ukraine into the West. En Forbrig, S & Shepherd, R (edit.). *Ukraine after the Orange Revolution: Strengthening European and Transatlantic Commitments* (pp. 85-111). Washington D.C: The German Marshall Fund of the United States.

Aron, R. (2003). *Peace and War: A theory of International Relations with a new introduction by Daniel J. Mahoney and Brian C. Anderson*. Routledge: Oxon.

Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Baños, P. (2017). *Así se domina el mundo: desvelando las claves del poder mundial*. Barcelona: Ariel.

- Bonet, P. (1994, 22 de enero). Las penurias de Ucrania. *El país*. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1994/01/23/internacional/759279604\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1994/01/23/internacional/759279604_850215.html) (consultado el 07/02/2023).
- Brzezinski, Z. (1997). *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós.
- Cockcroft, J.D. (2001). *América Latina y Estados Unidos: historia política país por país*. México: Siglo Veintiuno.
- Cruz, M. (2020). *Ucrania en guerra: fallas en la conformación del Estado-Nación y núcleo de tensiones hegemónicas*. (Tesis de Grado). Universidad de Congreso. Mendoza.
- Cue Mancera, A. (2014). La federación rusa y la crisis en Ucrania. *El Cotidiano (186)*. 89-96. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531428005> (consultado el 06/01/2023).
- Dallanegra Pedraza, L. (1994). *Relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿predominio monroista o unidad americana?* Buenos Aires: Luis Dallanegra Pedraza.
- De Alba Ulloa, J.L. (2016). Realismo Estructural. En J.A. Schiavon Uriegas (coord.). *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México (pp. 267-288)*. (2da.ed.) México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Centro de Investigación y Docencia Económica, El Colegio San Luis, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Autónoma de Nuevo León y Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
- De la Cámara, M. (2012). La política exterior rusa tras las elecciones presidenciales de 2012. En J. Morales (ed.). *Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras el retorno de Putin (pp. 13-34)*. Madrid: Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional, Universidad Complutense de Madrid.



- Devia Garzón, C. A.; García Perilla, J. C. y Herrera Castillo, Á.M. (2017). El irredentismo como instrumento de la geopolítica y estrategia rusa. *Oasis* (26). 81-105. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/531/53163843006/> (consultado el 06/01/2023).
- Diez de Velasco, M. (1995). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. (12ma. ed.). Madrid: Tecnos.
- Dos Santos, T. (2011). *Imperialismo y Dependencia*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Dunkerley, J. (2001). Guatemala desde 1930. En L. Bethell (coord.). *Historia de América Latina: Tomo 14 América Central desde 1930* (pp. 54-86). Barcelona: Crítica.
- Etzioni, A. (2015). Spheres of Influence: A reconceptualization. *The Fletcher Forum of World Affairs* 39 (2). 117-132. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2611175](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2611175) (consultado el 29/11/2022).
- Flagg Bemis, S. (1944). *La Diplomacia de Estados Unidos en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrero-Turrión, R. (2020). Las sanciones de la UE hacia Rusia en el contexto del conflicto ucraniano. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (125). 187-207. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/125/las\\_sanciones\\_de\\_la\\_ue\\_hacia\\_rusia\\_en\\_el\\_contexto\\_del\\_conflicto\\_ucraniano](https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/125/las_sanciones_de_la_ue_hacia_rusia_en_el_contexto_del_conflicto_ucraniano) (consultado el 11/01/2023).
- Gamboa, F. (2014). El conflicto en Ucrania: a diez años del fracaso de la Revolución Naranja. *Ciências Sociais Unisinos* 50 (1). 97-100. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93831121012> (consultado el 10/02/2023).
- Griffiths, M., O Callaghan, T & Roach, S.C. (2008). *International Relations: The Key Concepts*. (2nd.ed.). Oxon: Routledge.

- Gutiérrez del Cid, A.T. (2017). Las claves del conflicto entre Rusia y Occidente después de Crimea y el conflicto con Ucrania. *Foro Internacional LVII* (2). 356-388. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59950387003> (consultado el 05/01/2023).
- Hast, S. (2014). *Spheres of Influence in International Relations*. Farnham: Ashgate.
- Held, D. y McGrew, A. (2003). *Globalización/Antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.
- Hutin, I.E. (2021). *Ucrania: Crónica desde el frente*. Buenos Aires: Indie Libros.
- Hutin, I.E. (2022). *Ucrania/Donbass: Una renovada Guerra Fría*. (2da.ed.). Buenos Aires: Areté Grupo Editor.
- Hutschenreuter, A. (2021). *Ni Guerra Ni Paz: una ambigüedad inquietante: hechos y escenarios para pensar el mundo que viene*. Buenos Aires: Editorial Almaluz.
- Immerman, R.H. (1982). *The CIA in Guatemala: The foreign policy of intervention*. Texas: University of Texas Press.
- Jackson, R. (2003). *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press.
- Kennan, G. (1947). Las fuentes de la conducta soviética. *Foreign Affairs* 24 (4). 1-12. Disponible en: <https://docplayer.es/50284826-Las-fuentes-de-la-conducta-sovietica-por-x-by-george-kennan.html> (consultado el 23/01/2023).
- Kryzanek, M.J. y Bonnano, A. (1987). *Las Estrategias Políticas de Estados Unidos en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lacoste, P. (2000). El concepto de zonas de influencia y su aplicación en las relaciones entre Argentina y Chile. *Estudios Internacionales*, 33 (131-132). 65-92. Disponible en: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/14933> (consultado el 25/06/2022).

- Lanús, J.A. (2000). *Del Chapultepec al Beagle: política exterior argentina 1945- 1980*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Leimeter, M.G. (2019). *Ucrania, estrategia y geopolítica bajo la influencia de la OTAN, la UE y Rusia*. (Tesis de Maestría). Escuela Superior de Guerra Tte Grl Luis María Campos. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1450> (consultado el 28/07/2022).
- Loeza, S. (2013). Estados Unidos y la contención del comunismo en América Latina. *Foro Internacional LIII (1)*. 5-56. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/599/59931080001.pdf> (consultado el 27/06/2022).
- Martínez Carmena, M. (2018). La Organización del Tratado del Atlántico Norte y la ampliación al Este: ¿hasta Ucrania? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad 13 (2)*. 123-151. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6819792> (consultado el 06/01/2023).
- Marroquín López, K.R. (2013). “Políticas y Estrategias de intervención de Estados Unidos para derrocar al gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán (1951-1954)” (Tesis de Grado), Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Marshall, T. (2017). *Prisioneros de la Geografía*. Barcelona: Ediciones Península.
- Mearsheimer, J. (1994-1995). The False Promise of International Institutions. *The MIT Press 19 (3)*. 5-49. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2539078> (consultado el 02/06/2022).
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of The Great Power Politics*. New York: W.W Norton & Company.
- Morgenfeld, L.A. (2010). El Inicio de la Guerra Fría y el Sistema Interamericano. *Contemporánea: Historia y Problemas del siglo XX 1 (1)*. 75-97. Disponible en: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15855/06\\_Dossier04.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15855/06_Dossier04.pdf?sequence=2&isAllowed=y) (consultado el 27/06/2022).

- Morgenthau, H.J. (1986) *Política entre las Naciones: la lucha por el poder y la paz*. (3ra. ed.). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Nakano, T. (2006). A critique of Held's cosmopolitan democracy. *Contemporary Political Theory* 5 (1). 33-51.
- Otálora Sechague, J.D. (2019). La Ucrania post-soviética a la luz de la geopolítica crítica. *Estudios Internacionales Universidad de Chile* 51 (193). 131-158.
- Pastrana Uranga, J. y Rebollar Sáenz, E. (2019). Rusia actual: aspectos económicos y políticos. *Revista Mexicana de Política Exterior* (115). 7-26. Disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/132> (consultado el 09/01/2023).
- Pettiná, V. (2007). Del anticomunismo al antinacionalismo: la presidencia de Eisenhower y el giro autoritario en la América Latina de los años 50. *Revista de Indias LXVII* (240). 573-606. Disponible en: <https://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/611/677> (consultado el 28/06/2022).
- Pereira, J.C. (2008). *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Barcelona: Ariel y Ministerio de Defensa Español.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo Periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rapoport, M. (2000). *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880- 2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Real Academia Española. (s/f). Estado. En *Diccionario de la lengua española*.  
Disponible en: <https://dle.rae.es/estado> (consultado el 02/11/2022).
- RT. “Merkel reitera que los Acuerdos de Minsk se firmaron para darle tiempo a Ucrania para volverse más fuerte” (RT 29 de diciembre de 2022). Disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/453399-merkel-acuerdos-minsk-darle-tiempo-ucrania-fuerte> (consultado el 13/02/2023).

- Schlesinger, S. y Kinzer, S. (1982). *Fruta Amarga: la CIA en Guatemala*. México: Siglo Veintiuno.
- Tarasyuk, B. (2005). Preface. En Forbrig, S & Shepherd, R (edit.). *Ukraine after the Orange Revolution: Strengthening European and Transatlantic Commitments* (pp. 7-9). Washington D.C.: The German Marshall Fund of the United States.
- Vargas Sánchez, G. (2006). *Introducción a la Teoría Económica: un enfoque latinoamericano*. (2da. ed.). México: Pearson Educación.
- Waltz, K.N. (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Waltz, K.N. y Kahhat, F. (2005). *El Poder y las Relaciones Internacionales: ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz*. México: Centro de Investigación y Docencias Económicas.
- Wilson, A. (2005). *Ukraine's Orange Revolution*. North Yorkshire: Yale University Press.

**Carla Lofrano**

**LA FORMULACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN  
NACIONALMENTE DETERMINADA DE  
ARGENTINA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA  
EXTERIOR CLIMÁTICA ENTRE 2015 Y 2018**

Director de tesis: Mgter. Jonathan Clemente Charrón

Tutora metodológica: Prof. Carla Riggio

## CONTENIDO

<b>Agradecimientos</b>	<b>136</b>
<b>Resumen</b>	<b>137</b>
<b>Abstract</b>	<b>138</b>
<b>Listado de acrónimos</b>	<b>139</b>
<b>Introducción</b>	<b>141</b>
<b>Capítulo I: Marco teórico y conceptual</b>	<b>149</b>
1.1. Marco Teórico	149
1.2. Marco conceptual	155
<b>Capítulo II: Elementos componentes de la política climática internacional y nacional</b>	<b>158</b>
2.1. Bases del régimen climático internacional actual	158
2.2. Aproximación a la política exterior climática argentina y su agenda ambiental	167
<b>Capítulo III: Contribución nacionalmente determinada de Argentina 2016, su proceso de revisión</b>	<b>180</b>
3.1. El Canal de Acción y los actores involucrados	183
3.2. Características teóricas de la resultante analizada	194
3.3. Posiciones y perspectivas de los actores participantes en la revisión	195
3.3.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	196
3.3.2. Ministerio de Agroindustria, Ganadería y Pesca	200
3.3.3. Ministerio de Energía y Minería	207
3.3.4. Ministerio de Producción y Trabajo	213
3.3.5. Ministerio de Transporte	220
<b>Capítulo IV: Análisis de la resultante, el impacto de los actores nacionales en la política climática argentina</b>	<b>226</b>
4.1. Impactos en la política exterior	227
4.2. Impactos en la política nacional	234
<b>Conclusiones</b>	<b>238</b>
<b>Fuentes y bibliografía</b>	<b>243</b>
Fuentes escritas	243
Fuentes orales	247
Bibliografía Principal	249
Bibliografía secundaria	263

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi familia por inspirarme a entender el mundo que me rodea, por apoyar incondicionalmente los caminos que elijo transitar, y por enseñarme a confiar en mí.

A mi pareja por siempre estar predispuesto a prestar un oído para escucharme y un abrazo para animarme. El proceso transitado no hubiera sido lo mismo sin el alivio de tu compañía.

Al personal docente de la Universidad de Congreso por formarme como profesional, por acompañarme en el tránsito de la carrera y en el curso de esta investigación.

Y a todas las personas que participaron directa o indirectamente de esta tesis al prestar su tiempo para brindar información, guiarme teóricamente o que se hicieron presentes para aconsejarme y contenerme, ya que todo eso hizo posible que hoy me encuentre en este lugar.



## **RESUMEN**

El Acuerdo de Cambio Climático de París de 2015 fue un punto de quiebre para los compromisos internacionales climáticos. A partir de ese momento los países firmantes del acuerdo debieron sumirse en un esfuerzo de gestión para elaborar políticas públicas en el ámbito nacional que permitieran cumplir con las metas y obligaciones convenidas internacionalmente.

Este trabajo de tesis se enfoca puntualmente en entender cómo participó Argentina en ese esfuerzo internacional, a través de su Contribución Nacionalmente Determinada de 2016. Para ello se estudia el proceso de formulación, revisión, aplicación e impacto de la misma, utilizando para el análisis el «Modelo de Política Gubernamental de Graham Allison» para identificar actores relevantes y su influencia. Con el objetivo de mostrar, a través de este caso de estudio, la retroalimentación entre la política doméstica y la política internacional.

Palabras clave: Acuerdo de París, cambio climático, Política Exterior Argentina, Gabinete Nacional de Cambio Climático.

## **ABSTRACT**

The 2015 Paris Climate Change Agreement was a tipping point for international climate commitments. From that moment on, the signatory countries of the agreement had to plunge into a management effort to develop public policies at the national level that would allow them to meet the internationally agreed goals and obligations.

This thesis focuses specifically on understanding how Argentina participated in this international effort through its Nationally Determined Contribution of 2016. With this purpose, is studied its process of formulation, revision and impact, using the Governmental Politics Model of Graham to identify relevant actors and its influence. With the goal of showing, through this case study, the feedback between domestic politics and international politics.

**Keywords:** Paris Agreement, Climate Change, Argentine Foreign Policy, National Cabinet of Climate Change.

## **LISTADO DE ACRÓNIMOS**

BAU: Bussines As Usual

CC: cambio climático

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CO<sub>2</sub>: Dióxido de carbono

COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente

COP: conferencia de las partes

DNCC: Dirección Nacional de Cambio Climático

FARN: Fundación Ambiente y Recursos Naturales

GEI: Gases de Efecto Invernadero

GNCC: Gabinete Nacional de Cambio Climático

INDC: Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional

INDEC: Instituto Nacional De Estadísticas y Censos.

INGEI: Inventario de Gases de Efecto Invernadero

IPCC: Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático

LMDC: Like Minded Developing Countries

MAGyP: Ministerio de Ambiente, Ganadería y Pesca.

MAyDS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable

MEyM: Ministerio de Energía y Minería

MPyT: Ministerio de Producción y Trabajo

NDC: Contribución Nacionalmente Determinada

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OMC: Organización Mundial del Comercio

PEC: política exterior climática

PRO: Propuesta Republicana

tCO<sub>2</sub>e: toneladas de dióxido de carbono equivalente

## INTRODUCCIÓN

El CC es una cuestión que pone en juego la doble actuación de los Estados en tanto que cada acción que realizan tiene un impacto dentro de los límites de su territorio y, a su vez, esta misma acción trasciende dicho espacio, convirtiéndose en un fenómeno de carácter global (Zazzarini, S., 2018, p. 2).

Se puede afirmar que al menos desde 1972 comenzaron a aparecer en el sistema internacional preocupaciones vinculadas al cambio climático (CC). Este tema en los años posteriores fue escalando en importancia dentro de la agenda mundial, construyendo en el proceso un andamiaje relevante de acuerdos, informes, convenciones y organismos que buscaban dar una respuesta efectiva ante esta problemática.

El Acuerdo de Cambio Climático de París firmado en 2015, es en última instancia, la síntesis de este proceso. Este tratado marcó una nueva etapa de cooperación internacional en cambio climático post- Kioto, distinguida porque existen a partir de este acuerdo compromisos y obligaciones concretas para los países firmantes. Es decir, se estableció en París un objetivo internacional que propone evitar el aumento de la temperatura en más de 2 C respecto a los valores preindustriales, instando a los países a trabajar para el cumplimiento de esa meta.

Para poder lograr esas metas el Acuerdo de París del año 2015, en sus art. 3 y art. 4 incisos 2 y 3, estableció que cada estado debía comunicar y definir los esfuerzos y compromisos específicos a los que se sometería para poder cumplir con los objetivos del art.2, expresando esto a través de las llamadas Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC por sus siglas en inglés). Las cuales posteriormente cambiaron su nombre a Contribuciones Nacionalmente Determinadas (en adelante NDC por sus siglas en inglés).

Es abundante la bibliografía e investigaciones vinculadas a la evolución del régimen internacional de cambio climático, sin embargo, se

observa que no existen en cantidad los estudios referidos a las NDC. Estos documentos indican el compromiso internacional de cada país en reducción de gases de efecto invernadero, fijan los lineamientos para políticas climáticas nacionales y, además, permiten estimar si las metas propuestas en el acuerdo pueden ser cumplidas, de allí su relevante importancia. Esta tesis llena un vacío al dedicarse a investigar la formulación de la NDC de Argentina, para así evaluar su influencia en la política climática exterior y nacional entre 2015 y 2018.

La pregunta que guio la investigación buscó responder ¿De qué manera la Contribución Nacionalmente Determinada de Argentina definió su posicionamiento internacional climático y las políticas públicas climáticas del país? Este interrogante genera otra pregunta básica en sus orígenes, pero compleja en su alcance y utilidad ¿Cómo las posiciones internacionales argentinas son construidas desde los intereses locales climáticos? Esta pregunta implica un giro en las perspectivas tradicionales de investigación, y se ha formulado de tal manera ya que se interpreta que existe una sobre explicación de la política exterior como si pudiese ser separada de las dinámicas nacionales, cuando la realidad muestra que la retroalimentación entre lo internacional-nacional es constante y bidireccional. Por otro lado, la pregunta resalta a la NDC cómo un importante disparador o punto focal de inicio de las políticas públicas, debido a que terminó de asentar el tema climático en la agenda nacional y establece metas específicas a cumplir por las políticas proyectadas.

Para poder dirigir a la investigación en ese sentido, se trabajó con el objetivo principal de analizar la Contribución Nacionalmente Determinada de Argentina, su proceso de construcción y revisión, para entender el posicionamiento internacional climático argentino y el impacto que tuvo en las políticas climáticas nacionales.

Con la finalidad de poder alcanzar la meta propuesta la labor del estudio se disgregó en objetivos secundarios como: identificar a los actores ambientales de Argentina, sus motivaciones y perfiles, para considerar si fueron incluidos debidamente en la discusión climática

nacional o no lo fueron; reconocer las posiciones sostenidas por los actores involucrados en la producción de la NDC, y por lo tanto describir también intereses y preferencias de los mismos, para evaluar sus niveles de participación en el proceso y capacidad de influencia en la resultante final; precisar cuáles fueron los procedimientos formales, técnicos y metodológicos para la toma de decisiones en las distintas reuniones, pudiendo así comprender los canales de acción que dieron paso a la NDC.

Es importante la mirada desde las políticas públicas y de Estado, por ello se evaluó la razón por la que el gobierno del presidente Mauricio Macri consideró que una revisión de la NDC de 2015 era necesaria. Asimismo, es relevante determinar cómo las urgencias y necesidades de los diferentes actores nacionales respecto al cambio climático pueden dificultar o facilitar el logro de los objetivos planteados por Argentina en su NDC revisada y, por lo tanto, el cumplimiento de sus compromisos internacionales, puntualmente el Acuerdo de París. Y también mostrar las consecuencias que produjo la Contribución Nacionalmente Determinada en la gestión de políticas públicas climáticas a nivel nacional, a fin de evaluar si produjo una mayor coherencia y complementariedad entre objetivos nacionales e internacionales climáticos.

Como se ha establecido hasta el momento, los actores nacionales tienen un rol definitivo en este estudio, puesto que la hipótesis que refuerza este trabajo es que; la ambición de la política exterior climática del país se encuentra condicionada a los intereses particulares de grupos nacionales económicos (como lo son la Sociedad Rural Argentina, el Consejo Empresario Argentino, la Unión Industrial), políticos (el Consejo Federal de Ambiente y actores burocráticos) y sociales (por ejemplo la Fundación de Ambiente y Recursos Naturales) que participaron en la conformación y revisión de la Contribución Nacionalmente Determinada de Argentina. Sin embargo, vale resaltar que la guía principal en esta investigación fueron los objetivos mencionados anteriormente, mientras que la hipótesis fue un elemento complementario que acompañó a los mismos, aportando sentido y coherencia entre los componentes del trabajo.

La necesidad de desarrollar la NDC puso en marcha el proceso de institucionalización de un conjunto de relaciones complejas entre actores burocráticos y actores de la sociedad civil. Cómo se han dado esas relaciones y su efecto sobre la política exterior climática argentina, suponen el eje de esta investigación.

Para poder comprender esa dinámica entre lo nacional y lo internacional se adhirió al modelo planteado por Graham Allison en su libro *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* de 1988. El aporte de este autor a la investigación es relevante.

Un primer motivo sobre la relevancia del modelo de Graham Allison: es que permite comprender cómo se afectan la política nacional y la política internacional. Al respecto plantea que «la conducta nacional en cuestiones internacionales puede concebirse como un emergente de juegos intrincados y sutiles, simultáneos y superpuestos, entre jugadores situados en posiciones de gobierno» (Allison, G., 1988, p. 237). Mostrando así que la política exterior es un producto, no de la decisión de un actor unitario, sino de la relación entre una multiplicidad de actores que juegan en un ámbito nacional. Esta lógica, aplicada a la investigación, se traduce en entender que la Contribución Nacionalmente Determinada por Argentina está lejos de ser una construcción unilateral del Ejecutivo o Cancillería, sino que la misma fue una resultante del juego intra-nacional motivo por el cual es necesario analizarlo y comprenderlo en profundidad.

El segundo motivo de su importancia es porque propone un modelo analítico para estudiar la dinámica entre actores que componen el juego político burocrático. En su Modelo de la Política Gubernamental Allison establece distintos niveles de análisis; por ejemplo, quienes juegan, cómo se determina la posición de cada jugador, qué le da a la misma influencia en el tema, cómo se llega a una acción gubernamental, etc. Estas categorías fueron cruciales para poder reconstruir a partir de las fuentes (resoluciones de las reuniones del gabinete, comunicaciones interministeriales, entrevistas a actores relevantes, etc.) las demandas e intereses de cada actor dentro del gabinete, cómo se articularon entre sí y cómo se expresaron en la NDC.



Teniendo presente la interrelación anterior, se sostiene que la necesidad de producir una investigación que explicita cómo se produce este vínculo, estudiado a través de la elaboración y revisión de la NDC argentina, se fundamenta en la utilidad que tiene para los hacedores de política exterior tal trabajo. Debido a que pone a su disposición el conocimiento recopilado sobre los actores climáticos más importantes en la arena nacional, sus perfiles y motivaciones, y por lo tanto les permite anticipar con mayor claridad cuáles son los límites y posibilidades que estos mismos actores marcan al momento de formular una política exterior climática. Ya que, al comprender las dinámicas nacionales climáticas las posiciones internacionales del país se presentan con mayor coherencia.

Además, es lógico agregar que también este conocimiento es útil para los propios hacedores de política climática en el nivel nacional ya que les permite, al conocer mejor la mesa nacional, hacer políticas más eficientes y posibles de ser ejecutadas.

Resulta necesario remarcar que este estudio es parte del esfuerzo internacional para frenar el cambio climático, ya que a mayor conocimiento de las variables que componen el juego hay mayores posibilidades de ejecutar políticas lógicas, concretas y eficientes, que puedan realmente sumar al objetivo internacional y que no queden en meras promesas vacías o en políticas públicas trucas.

En lo que concierne a la bibliografía que precede al estudio realizado, se puede encontrar el artículo de la revista *Climate Policy* (Höne et al., 2017) dónde se realiza un relevo de las primeras NDC presentadas internacionalmente. Otorgando en el proceso explicaciones de por qué las mismas fueron en primera instancia tan conservadoras y, además, qué elementos proporciona el Acuerdo de París para elevar su ambición. Por ello brinda a la investigación una mejor comprensión del contexto internacional en el que se formularon estos documentos y cómo impacta en su constitución.

Avanzando en una mayor especificidad en el tema, el artículo publicado por el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) fue uno de los primeros en hacer un análisis crítico del contenido de la primera NDC argentina, argumentando que la misma fue de carácter conservadora y que incluso proyectaba pocos esfuerzos en el ámbito de mitigación (Franchini, M., 2017). Lo anterior no solo aporta una caracterización del documento, sino también una visión crítica importante para comparar la NDC del 2015 y la revisión presentada en 2016, con el objetivo de observar si existe una evolución. Otro escrito importante para comprender la NDC Argentina es el manual del programa EUROCLIMA+ (Comisión Europea, 2019) en donde se descompone detalladamente mecanismos, contenido y actores involucrados en la conformación del documento.

Un cuarto precedente a la investigación es el informe de Di Paola (2017) en el cual la autora estudia la NDC de Argentina en relación a dos variables, el sector agropecuario y los bosques, identificado dificultades y oportunidades que estos presentan para el alcance de los objetivos que argentina propuso. También de la misma autora se toma como antecedente el reporte escrito para el Grupo de Financiamiento Climático LAC (2014) sobre los presupuestos para cambio climático en Argentina, que brinda una comprensión económica de la problemática en el nivel doméstico y por lo tanto también identifica los límites monetarios de las políticas públicas climáticas.

Desde una perspectiva más amplia Villares (2020) también ha abordado el tema en su tesis de maestría en la cual ejecuta un amplio análisis de la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático Global (27.520), no limitándose solo al aspecto jurídico sino que además se detiene en el estudio de actores relevantes del proceso a estudiar, como por ejemplo el Gabinete Nacional de Cambio Climático y el Consejo Federal de Medio Ambiente, motivo por el cual sus aportes son relevantes para la investigación.

Por otro lado, entendiendo que la variable de política exterior tiene un carácter central en la investigación, se utilizan como referentes de

explicación de la política climática internacional argentina los escritos de María del Pilar Bueno (2018). Este aporte, permite identificar tendencias en el comportamiento internacional climático argentino y cómo ello se correlaciona con la política doméstica.

Finalmente se tomó como referencia más próxima a la investigación por encontrarse en sintonía directa con la labor a realizarse el artículo de Zazzarini (2018) que entiende la política climática como un juego de dos dimensiones y por ello analiza el posicionamiento internacional climático argentino entre 2011 y 2015 vinculándolo con la constitución de la primera NDC argentina, observando la vinculación de doble vía entre estos dos niveles. Se lo tomó entonces como precedente a esta tesis, ya que, si bien se comparten variables de investigación, la delimitación temporal, como así también la metodología y las perspectivas teóricas empleadas son distintas.

El estudio que aquí se presenta es por su finalidad básica, por su profundidad descriptiva y explicativa, y, por su amplitud monográfica. Es abordado desde el enfoque cualitativo, entablando cualificaciones a partir de valoraciones de tipo descriptivas. Respecto del método, por las características del tema se recurre al método inductivo-deductivo y deductivo-inductivo, partiendo del caso de Argentina para comprender la política exterior de la NDC. Las técnicas a utilizadas fueron el análisis documental de fuentes escritas y orales, como registros e informes de actividades de los encuentros realizados, videos disponibles en línea de informantes claves y entrevistas personales a actores relevantes. Se utilizó el Modelo de Política Gubernamental de Graham Allison, que en esta investigación funciona como base teórica o sustento.

La investigación está organizada de manera tal que en el primer capítulo se abordan conceptos y teorías necesarios para establecer el marco analítico a partir del cual se examina el documento. Seguidamente el segundo capítulo está dividido en dos apéndices, en el primero de ellos se realiza un recuento de los principales ejes que componen al régimen internacional de cambio climático y cómo se ha llegado a él a través de los años; mientras que el segundo apartado se enfoca en

analizar las características de la política exterior climática argentina hasta el momento y cómo se ha ido construyendo la agenda climática en el nivel nacional.

El tercer capítulo se centra en la Contribución Nacionalmente Determinada, puntualmente su proceso de creación y revisión, los actores que participaron en su formulación y la resultante a la que se arribó. Mientras que el cuarto apartado desarrolla el análisis de la vinculación entre los actores nacionales y cómo estos afectan a la política exterior climática.

Para finalizar se arriba a las conclusiones en las cuales se exponen los principales resultados de esta investigación, y se los utiliza para mostrar el nexo entre la política doméstica y la política internacional.

## **CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

### **1.1. Marco Teórico**

En la década del ochenta y hasta principios de los noventa, la dimensión teórica de las Relaciones Internacionales sufrió importantes transformaciones. La caída del muro de Berlín y la globalización no solo propiciaron un nuevo orden mundial donde afloraron nuevos actores que pusieron en jaque al sistema, sino que significaron también el surgimiento de corrientes teóricas que confrontaban a las tradicionales conceptualizaciones del idealismo y el realismo, por considerarlas insuficientes para poder explicar el sistema internacional vigente. Esto es lo que se conoce dentro de la disciplina con el nombre de cuarto debate (Vitteli, M., 2014, p. 134).

En el marco de este cuarto debate es que se produjo el surgimiento de las corrientes conocidas como reflectistas o reflectivistas, las cuales criticaban la forma en la que se producía conocimiento en la materia de Relaciones Internacionales como producto de las corrientes positivistas. Los principales cuestionamientos se dirigían en contra de la centralidad de la figura del Estado en los análisis, la preeminencia de los factores materiales como explicadores causales de la mayor parte de los fenómenos internacionales y, como indica Vitteli (2014, p. 135) el énfasis puesto en intentar producir conocimiento en ciencias sociales de la misma forma que se obtienen en las ciencias naturales, esto es, mediante la separación del investigador del objeto de estudio.

Con la intencionalidad de cuestionar estas principales premisas y de producir nuevas perspectivas desde donde reflexionar sobre los sucesos sociales, surgieron durante esta época las corrientes del Feminismo, Marxismo y Constructivismo, entre otras (González, C., 2016, p. 33). Esta tesis aborda indirectamente estas problemáticas e ideas planteadas, sin entrar en profundizaciones porque no es el fin que se persigue, pero sí sosteniendo algunas ideas o mejor dicho revisándolas, comprendiendo las dinámicas de los procesos y la necesidad de revisión.

Al hablar de Constructivismo se hace referencia a aquella corriente cuyo principal eje es que «el conocimiento de la realidad es socialmente construido» (Porcelli, E., 2013, p. 67). A partir de allí interpreta a los fenómenos, no desde una perspectiva material, sino a través de los agentes y los significados que estos les otorgan a los hechos, las normas, las identidades e intereses (es decir, lo intersubjetivo), como también la construcción y retroalimentación mutua entre estos elementos, como supuestos de fuerza explicativa.

El foco que el Constructivismo pone en lo social se entiende mejor si se tiene en cuenta que tal corriente tiene en sus elementos fundacionales aportes tomados de la sociología, la filosofía y la psicología, que fueron luego extrapolados a las relaciones internacionales por diferentes autores. Como bien detalla Porcelli (2013) entre estos autores se encuentra Nicholas Onuf quién aplicó la Teoría Social a la Política Internacional, para comprender la producción de normas y reglas, y Christian Reus-Smith quién al igual que Thomas Risse utilizó la Teoría de la Acción comunicativa de Habermas para entender cómo desde lo discursivo se puede explicar los comportamientos del sistema internacional. De suma relevancia es la mención que el autor hace de Alexander Wendt, quien es el principal referente de tal corriente tras haber impactado en el mundo académico con sus obras «Anarchy is what states make of it» y «Social Theory of International Politics».

Una característica del constructivismo es que rechaza las explicaciones exclusivamente materialistas. Esto es porque «el constructivismo sostiene que, a diferencia del mundo material que tiene existencia por fuera de la mente humana, la realidad social es producida a través de la acción con sentido» (Searle, 1995, citado por Vitelli, M., 2014, p. 140). Con tal observación lo que Searle indica, es que el constructivismo entiende y explica la realidad a partir de la interpretación y los significados que una sociedad otorga a determinado fenómeno, más específicamente, en base de cómo los agentes construyeron ese significado a partir de intereses e intencionalidades (lo cual es reconocido en esta teoría como el elemento intersubjetivo).

Esta dinámica permite entender, por ejemplo, cómo producto de la variación en intereses y deseos de actores internacionales y domésticos, el cambio climático logra instalarse en la agenda mundial con fuerza recién en los noventa y no antes, a pesar de que ya existían desde 1970 indicaciones de la influencia antropogénica sobre el clima.

Estos significados son elaborados como resultado de prácticas sociales que los agentes sostienen en el tiempo, las cuales terminan derivando en normas, instituciones e identidades, que al mismo tiempo refuerzan esos significados que los agentes le otorgaron en un primer momento al hecho. Por eso es que Federico Merke en 2007 (p. 10) sostiene que desde el constructivismo se entiende que:

Las instituciones sociales no son objetos externos moldeados por un poder desconocido. Las mismas reglas y prácticas de la vida humana construyen socialmente estas instituciones, como el estado o el sistema internacional. Estas instituciones son el resultado de un proceso histórico que fluye de manera constante.

Entonces, siguiendo con el ejemplo anterior y la temática de esta tesis, la dinámica funciona de la siguiente manera: como resultado de la puja de actores sociales y agentes en los niveles domésticos, se llega a producir una preocupación mundial y simultánea por el cuidado del ambiente, lo que lleva a que los agentes internacionales (Estados, pero también ONG's y asociaciones de la sociedad civil) trabajen en pos de la construcción de un andamiaje internacional de normas y tratados que establezcan objetivos, límites y compromisos con el cuidado del ambiente y clima; luego estas normas, que han establecido el no aumento de la temperatura en más de 2° C respecto a los valores preindustriales como el objetivo deseable, hacen que los agentes deban modificar sus conductas económicas y sociales en pos de ese interés. Se observa aquí cómo los agentes modifican las estructuras y las estructuras a los agentes.

La aplicación de esta corriente al estudio es pertinente siempre que se entiende que el cambio climático es un hecho social y que el mismo pone en interacción las dinámicas nacionales e internacionales. Por tal motivo es utilizada como referencia para poder analizar cómo los agentes que participaron en la conformación de la NDC construyeron como resultante a partir de sus intencionalidades, deseos e intereses, un posicionamiento e identidad internacional de Argentina para el cambio climático. Además, este lente permite interpretar también cómo la estructura internacional afecta estas dinámicas domésticas a través de limitaciones y normas.

Es necesario, sin embargo, seguir profundizando en la construcción de este marco de análisis para dotarlo de elementos que, con mayor especificidad, permitan comprender la realidad de la política doméstica. Por ello y siguiendo una secuencia lógica con la aplicación del Constructivismo como corriente, la cual interpreta que «el mundo es producto de la acción humana como resultado de elecciones contingentes» (Vitteli, M., 2014, p. 135), es que se adopta también la línea teórica que plantea Graham Allison en su libro *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1988).

En este libro el autor construye y explica el Modelo de Política Gubernamental, siendo este uno de los modelos ideales desde los cuales los analistas internacionales pueden interpretar un caso de estudio o situación. El modelo planteado por Allison parte de la premisa que «la conducta nacional en cuestiones internacionales puede concebirse como un emergente de juegos intrincados y sutiles, simultáneos y superpuestos, entre jugadores situados en posiciones de gobierno» (Allison, G., 1988, p. 237). Así la utilidad del marco de análisis que él mismo plantea es poder desglosar el juego que es la política burocrática y sus dinámicas, para poder entender desde sus mínimas partes, es decir, los individuos, cómo se produce una acción gubernamental la cual, en este caso, termina siendo una acción de política exterior. Para ello busca identificar los actores principales, sus preferencias e intereses, sus motivaciones, teniendo en cuenta los lugares que ocupan en la estructura burocrática y también el poder que detentan por ello.



Esta lógica, aplicada a la investigación, se traduce en entender que la Contribución Nacionalmente Determinada por Argentina está lejos de ser una construcción unilateral del Ejecutivo o Cancillería, sino que la misma es una resultante del juego intra-nacional. Es necesario, por lo tanto, para poder entender este posicionamiento en política exterior, bajar al juego nacional, analizarlo y comprenderlo en profundidad. Por este motivo se afirma también, que este modelo es de utilidad a esta investigación ya que permite describir la correlación y bilateralidad de la vinculación entre la política nacional y la política internacional. Demostrando cómo los juegos que se dan entre una multiplicidad de actores nacionales, son en última instancia los que producen resultados de política exterior.

Sin embargo, como suele suceder con los modelos ideales académicos, al llevarlos a casos de estudio la particularidad de los mismos hace que difícilmente los modelos puedan ser aplicados en su forma pura, tal como Allison reconoce en su libro (1988). La investigación desarrollada en esta tesis no estuvo exenta de verse afectada por tal dificultad en el paso de la teoría a la práctica. Por ello se aplicó el modelo de Política Gubernamental con dos modificaciones: debido a la cantidad de actores que participaron en las reuniones en las cuales se formuló la NDC y la consecuente imposibilidad de entrevistarlos a todos ellos por la extensión y finalidad de la tesis, esta investigación se focalizó en actores grupales; sin dejar de tener en cuenta por ello las preferencias e intereses de actores individuales sobre los cuales había información disponible.

Además, este modelo se concentra solo en la dinámica entre actores que ocupan posiciones de gobierno, es decir, dentro del aparato burocrático. Pero a los fines de esta tesis, fue sumamente necesario también tener en cuenta a actores de la sociedad civil, por lo que se los incluyó en el análisis aplicándoles en la medida de lo posible los mismos conceptos de análisis que el autor usa para los jugadores centrales. Esta se considera una modificación compatible con el modelo ya que el mismo Allison entiende que organizaciones y grupos pueden ser considerados jugadores siempre y cuando se desglose hacia dentro de ellos acciones de diferentes individuos de esa organización.

Por lo tanto, se aplicó su modelo para comprender en mayor profundidad quienes participaron en la conformación de la NDC argentina, que intereses y motivaciones tenían, también señalar qué actores poseían más capacidad de influencia sobre los canales de acción y cuáles menos y, no menos importante, que reglas estructuraron esta dinámica. Ello con el objetivo de aportar una explicación lógica y descriptiva al análisis de la construcción de la NDC como una acción de política exterior.

Ahora bien, habiendo llegado al punto en que se reconoce que la NDC es una política pública en sí misma y al mismo tiempo un disparador de otras políticas públicas como el Plan Nacional de Mitigación, conviene hacer una aclaración respecto desde qué óptica se juzgaron y estudiaron estas políticas. Para ello se utilizó como guía las ideas que sostiene Emilio Graglia (2012), cuando habla de proyectos, planes y programas, estructura que en sí es la NDC. Es apropiado el componente «relacional» que plantea el autor, porque surge desde la interpretación que la formulación de políticas públicas es necesariamente un ámbito de vinculación entre el gobierno, la administración pública y el sector privado. Así, el «Modelo Relacional» resultante permite interpretar bajo un mismo marco teórico las dinámicas que se dieron entre el Gabinete Nacional de Cambio Climático, las mesas sectoriales (o ministeriales) y las mesas ampliadas (que incluyeron por ejemplo a FARN y el COFEMA, como así también individuos de la sociedad civil). En este trabajo tener en cuenta esta situación permite hacer las observaciones y valoraciones cualitativas que describen el fenómeno.

Las políticas públicas son «proyectos (programas o planes) y actividades que el Estado diseña y gestiona a través del gobierno y la administración pública a los fines de resolver los problemas públicos y, de esa manera, satisfacer las necesidades sociales» (Graglia, E., 2012, p. 80). Poniendo de esta manera a la sociedad y su calidad de vida como centro, motivación y fin de las políticas públicas. Así la necesidad o carencia de la cual parten las políticas públicas sobre cambio climático y la NDC aquí analizadas es doble; por un lado se busca indagar sobre los planes y proyectos nacionales que contribuyeron a ralentizar el calentamiento global y cumplimentar con el «Acuerdo de París», por el

otro, revisar el desarrollo de mecanismos de resiliencia, adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, que en gran medida no pueden ser evitados, como pueden ser el aumento de la inseguridad alimentaria y su consecuente efecto sobre otros problemas ya existentes como la pobreza y el hambre.

Hasta aquí se han planteado los sustentos teóricos utilizados para estructurar y guiar a la tesis en su contenido formal. A continuación, se detallan conceptos cuya comprensión y conocimiento se estiman relevantes antes de proceder con el resto de la investigación.

## **1.2. Marco conceptual**

Con la intención de formular una base común de conocimientos la cual le permita al lector navegar por la investigación con una mejor comprensión del tema, es que a continuación se desarrollan algunos conceptos que resultan cruciales para la tesis.

Necesariamente al primero de ellos al que se debe hacer referencia por ser el eje articulador de todo el estudio, es el concepto de cambio climático. Como explica el Panel Intergubernamental de Expertos (en adelante IPCC) (2014, p.129):

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en su artículo 1, define el cambio climático como «cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables». La CMNUCC diferencia, pues, entre el cambio climático atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica y la variabilidad del clima atribuible a causas naturales.

Tener en cuenta esta definición es importante porque llevo mucho tiempo y esfuerzo por parte de la comunidad científica poder determinar, y

que sea aceptado internacionalmente por los hacedores de política, que el principal riesgo del cambio climático era la aceleración que presentaba el mismo por motivos antropogénicos. Desde la creación del IPCC en 1988 (Ballesteros, H., y Aristizabal, G., 2007, p. 50) la comunidad científica comenzó a avanzar en un proceso de revisión y estudio del conocimiento disponible sobre el calentamiento global, que fue plasmando progresivamente en los distintos reportes elaborados por el mismo. Así se puede seguir una evolución cronológica respecto a la certeza existente sobre las causas y posibles consecuencias del cambio climático. Mientras que en el Segundo Reporte del IPCC publicado en 1995 (p. 3-4) se reconoce que el mundo está en fase de calentamiento y que no se puede negar la influencia humana sobre el sistema climático; ya en el quinto informe se establece que «el IPCC está hoy seguro con un 95% de certeza de que la actividad humana es actualmente la causa principal del calentamiento global» (IPCC, 2014, p. 5).

Este cambio en el sistema climático es producto de los llamados Gases de Efecto Invernadero (GEI), los cuales son responsables de atrapar el calor proveniente de la radiación solar (Fundación de Ambiente y Recursos Naturales, s.f, p. 2). Los mismos existen naturalmente en la atmósfera y son en total siete, aunque el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) es el más conocido de ellos. Este último es el que más se ha concentrado y aumentado desde el inicio de la revolución industrial, como producto de la acción antropogénica ligada al modelo de desarrollo económico (Becerra, M., Mance, H., Barrera, X. y Arbeláez, C., 2015, p. 13-16). En base a predicciones logradas por Modelos de Circulación General (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. p.15) que sirven para simular las tendencias del sistema climático, es que se proyecta un «aumento de la temperatura global de entre 1,4° C y 2,6° C para el período 2046-2065» (Becerra, M., et al, 2015, p. 16).

Las predicciones sobre el calentamiento global varían según el año que se tome de referencia, el aumento de temperatura estimado y si se realizan cambios significativos que podrían ralentizarlo o no. Sin embargo, existe consenso en la comunidad científica respecto al indudable cambio que se prevé no solo en el clima sino en los ecosistemas, en

la disponibilidad de agua potable, en la salud humana, crecimiento de océanos y extinción de especies, solo por mencionar los efectos más conocidos (Ballesteros, H., y Aristizabal, G., 2007, p. 34-57).

Ante tal panorama la comunidad internacional ha apuntado como respuesta a impulsar la adaptación y mitigación. La Fundación de Ambiente y Recursos Naturales (s/f, p. 4) define a la adaptación como «la adecuación de los sistemas, como las ciudades y las formas de producción, a las nuevas condiciones imperantes y a aquellas proyectadas para los próximos años debido al cambio climático» en otras palabras, es lograr resiliencia y poder hacer frente al cambio. Pero cuando las condiciones proyectadas a futuro, si se da un incremento considerable de la temperatura, dan como resultado escenarios inhabitables o catastróficos, entonces lo mejor que se puede realizar son acciones de mitigación, que es, según el IPCC (2014, p. 135) «aquella intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero».

Es por ello que las políticas públicas que se desprendieron de la Contribución Nacionalmente Determinada de Argentina se articulan en base a alguna de estas dos estrategias, por ejemplo, crear infraestructura que permita en los años venideros soportar los cambios o desarrollar planes de des carbonización de la economía para reducir la fuente de producción de estos gases.

## **CAPÍTULO II: ELEMENTOS COMPONENTES DE LA POLÍTICA CLIMÁTICA INTERNACIONAL Y NACIONAL**

En el siguiente capítulo se realiza una descripción cronológica de los acuerdos, protocolos y tratados que construyen actualmente el andamiaje internacional en cambio climático. La intencionalidad detrás de esto es poder comprender qué situaciones, experiencias y dificultades llevaron al surgimiento de las NDC, para entender qué rol cumplen en la política climática de los países.

También se analiza las posiciones que ha adoptado Argentina en los acuerdos y protocolos que se describen en el apéndice III, como así también cuales son las principales tendencias en la política exterior climática del país. Esto último es de gran utilidad ya que permite en el siguiente capítulo ver las posiciones sostenidas por Argentina en este tema y la vinculación directa que estas tienen con los intereses y preocupaciones de los principales actores nacionales en el tema climático. Lo cual se vio reflejado en la construcción de la Contribución Nacionalmente Determinada.

### **2.1. Bases del régimen climático internacional actual**

Para poder comprender mejor el funcionamiento, las bases del más reciente acuerdo internacional en cambio climático y las obligaciones que ha impuesto a los países, es necesario observar su procedencia. Así al entender las experiencias y dificultades que dieron paso a este sistema, se comprenden con mayor facilidad las reglas que de él emanan y sus debidas consecuencias.

Existen antecedentes diplomáticos importantes a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (de ahora en más CMUNN) que deben necesariamente reconocerse como predecesores de este sistema, ya que progresivamente fueron instalando el cambio climático como un tema relevante de la agenda internacional. A las reuniones y conferencias que se realizaron entre mediados del siglo XX

y fines de 1980 Tudela (2014, p. 13) las incluye dentro de lo que nombra como Etapa Fundacional del régimen internacional de cambio climático. En esta fase inicial comenzó a registrarse una incipiente preocupación por el clima y el efecto antropogénico sobre él, impulsado mayoritariamente por la comunidad científica y académica.

Así es que en 1979 en Ginebra tuvo lugar la Primera Conferencia Mundial Sobre el Clima, creada por la Organización Meteorológica Mundial. De allí en adelante las conferencias que le siguieron, como las de Villach y Toronto (Tudela, F., 2014, p. 13) fueron profundizando el camino y reafirmando la necesidad de la construcción de un instrumento legal y vinculante que permitiera afrontar tal problemática (López, A., 2018, p. 22).

En esta primera etapa también se puede hablar de institucionalización, ya que se crearon órganos con competencias específicas y dedicadas exclusivamente a la temática del cambio climático. La resolución 43/53 del 6 de Diciembre de 1988 de Asamblea General instauro al Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (en adelante IPCC). El rol que se le asignó fue el de articular a la comunidad científica. También es el encargado de recopilar toda la información posible sobre los cambios observados en el clima, lo cual se refleja en los sucesivos informes anuales del mismo. Así el IPCC se convirtió en un relevante elemento de disuasión y educación de la comunidad política y diplomática mundial.

Con la intención de construir un instrumento legal, se designó al Comité Intergubernamental de Negociación para la Convención Marco sobre el Cambio Climático, quien negoció por meses lo que posteriormente fue firmado en la Conferencia Mundial Sobre Medio Ambiente y Desarrollo - o Cumbre de la Tierra- en Río de Janeiro en 1992. Esta Cumbre marcó un hito en la historia de este régimen ya que «significó el fin de la etapa diplomática del cambio climático, para avanzar a una en la que paulatinamente se van construyendo principios, normas, reglas y procedimientos que ayudan a reducir o controlar los efectos de este fenómeno» (Tudela, F., 2014, p. 22).

En su artículo 2, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, detalló que su fin último era «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático». Si bien para poder alcanzar tal fin la reducción de emisiones de GEI es necesaria, la CMNUCC no estableció objetivos de reducción cuantificables. Se basó más bien en un compromiso voluntario de los países desarrollados para lograrlo.

Es importante destacar aquí a uno de los principios que ha estructurado el régimen internacional de cambio climático desde 1992, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. El mismo se estableció en el artículo 3 inc. 1 y 2, y se retomó en el artículo 4 inc. 1 (Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, 2015). Se puede afirmar que implica, en última instancia, reconocer que los países desarrollados se han beneficiado más del sistema económico vigente desde la Revolución Industrial y, que, debido a sus niveles de producción, son responsables de haber emitido una mayor cantidad de GEI a la atmósfera que los países en desarrollo o las pequeñas naciones insulares. Por ello se entiende que tienen una responsabilidad moral de esforzarse más para revertir los efectos del calentamiento global (López, D., 2019, p. 45).

Pero si algo distingue a la historia del Derecho Internacional Público es la eterna batalla por la aplicabilidad de los acuerdos y normas internacionales, debido a la inexistencia de una fuerza supra nacional que obligue a todos los países por igual a cumplirlos. Este mismo viejo problema es la piedra angular de las complicaciones en las negociaciones sobre cambio climático, que se agudiza cuando se tiene en cuenta que existen plazos antes de los cuales deben ser aplicados y cumplidos los acuerdos, para poder tener éxito en el mantenimiento de la temperatura global por debajo de los 2° C.

Uno de los primeros problemas que enfrentó la CMUNCC fue precisamente que dejaba librados los compromisos de reducción al voluntarismo. Por ello en la primera Conferencia de las Partes en 1995 se



acordó «negociar un instrumento legal complementario en el que, entre otras cosas, se definirían compromisos cuantificados de reducción de emisiones por parte de los países desarrollados» (Tudela, F., 2014, p. 14). Producto de este acuerdo que se conoce como Mandato de Berlín es que se comenzó a negociar el Protocolo de Kioto.

La negociación del Protocolo de Kioto se realizó teniendo en cuenta un enfoque «top-down», es decir, imponiendo las reglas para que los Estados las cumplan. Por ello se estableció el compromiso de 38 países industrializados de reducir el 5% de sus emisiones de GEI (López, A., 2018, p. 26). Este último se señaló como obligatorio, aunque al mismo tiempo en el Protocolo se prohibió establecer mecanismos de cumplimiento con consecuencias vinculantes. Kioto fue, cuando menos, controversial. Aunque fue adoptado en 1997, producto del estancamiento en las negociaciones de la letra chica del acuerdo, no fue hasta 2005 entró en vigor, y para ese entonces Estados Unidos y China habían decidido no formar parte.

Como señalan Barrett y Stavins (2003, p. 5):

The Kyoto Protocol's architecture has been criticized on a variety of grounds, including: it imposes high costs and substantial burdens on some industrialized countries; it does not impose emission commitments on developing countries; it provides ineffective incentives for participation; and it generates modest short-term climate benefits while failing to provide a long-term solution.

El acuerdo era defectuoso y las fallas e incongruencias del mismo llevaron a que su implementación no fuera exitosa. Se inició así un período caracterizado por la paralización y estancamiento en la construcción del régimen legal del cambio climático; motivado por la desconfianza de los estados a la obligatoriedad de los objetivos, la falta de compromisos reales de financiamiento para los países en desarrollo, y la queja de los países desarrollados por las cargas excesivas sobre ellos.

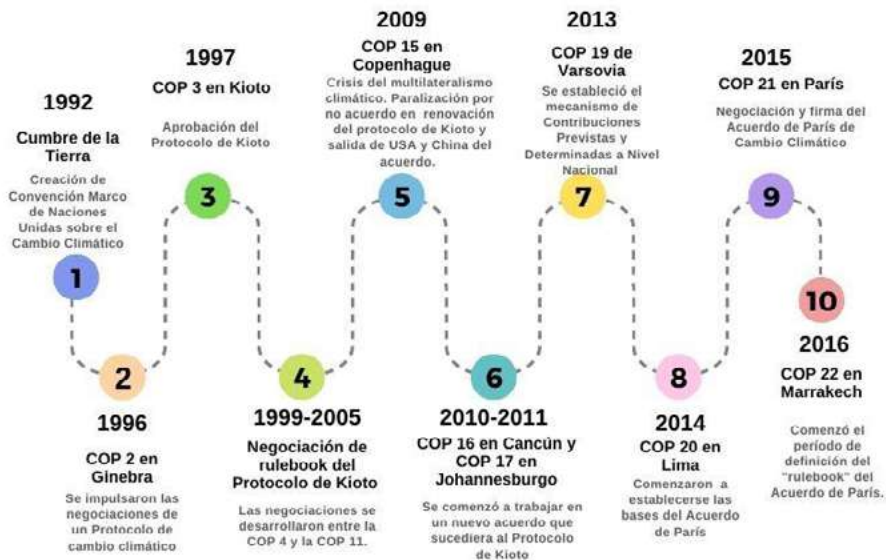
Esta dinámica de improductividad se extendió desde 2005, momento en el que se empezó a negociar el segundo período de aplicación del protocolo de Kioto, (2012-2020) y hasta la COP 15. En esta Conferencia se expresó con claridad que el multilateralismo estaba en crisis, solo se llegó a un documento con promesas genéricas que, incluso muchos países, rechazaron reconocer como acuerdo.

En un acuerdo internacional, hay dos criterios importantes que deben tenerse en cuenta, la efectividad del mismo y también la posibilidad de implementación o la participación internacional que podría lograr (Barrett, S., y Stavins, R., 2003, p. 351). Observándolo desde esta óptica tal vez el Protocolo de Kioto fuera más efectivo en resultados, pero sus mecanismos generaban desconfianza en los países y por lo tanto les proporcionaba motivos para no participar.

Por ello es que fue necesario cambiar la orientación de las negociaciones en cambio climático y pasar de un enfoque «top-down» a uno «bottom up», es decir, que naciera de los propios compromisos de los estados (Figura 1). Así las negociaciones tomaron un nuevo perfil desde la COP 16 en Cancún, y sobre todo en la COP 17. Allí se arribó a la llamada Plataforma de Durban que estableció la adopción en 2015 de un «instrumento legal, protocolo, u otro resultado acordado con fuerza legal aplicable a todos los Estados parte que será aplicable a partir de 2020» (Becerra, M. et al, 2015, p. 72) esto dio punta pie a las negociaciones del Acuerdo de París.

Figura 1. Hitos del régimen climático internacional

*Hitos del régimen climático internacional*



Fuentes: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, 2018; Tudela F., 2014; López, A., 2018.

A partir de ese momento las COP empezaron a trabajar para lograr que cada país regule su reducción de GEI. Esto necesariamente implicó un cambio del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, donde comenzó a pedirse a los países en desarrollo y a las pequeñas naciones que también realicen esfuerzos de mitigación y adaptación, siempre teniendo en cuenta sus propias capacidades. Además, se enfatizó que los países desarrollados debían seguir liderando el esfuerzo (Bernal, B., 2016, p. 32).

Este cambio se explica por dos motivos, en primer lugar, la transformación en la geopolítica mundial y en el balance de poder desde 1992, donde naciones como China que solían considerarse en desarrollo había pasado a ser uno de los principales emisores de GEI. Por otro lado, que la autodeterminación (en el sentido que cada país define sus objetivos de reducción) es a todas luces una decisión diplomática estratégica. De esta manera, se logra un acuerdo con un espectro más amplio, es decir, adhieren más países y se reduce el riesgo de defección por el rechazo nacional que podrían producir objetivos impuestos internacionalmente. Siendo particularmente este el caso de Estados Unidos, donde de tener que pasar un tratado por el senado las probabilidades eran que no fuese ratificado.

La CMUNN, a través del Acuerdo de París de 2015, en su artículo 4 inciso 1.a y también en su artículo 12 estableció que los países (haciendo su debida distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo), debían presentar ante la Convención tanto inventarios de GEI, como también comunicaciones nacionales sobre los planes de adaptación y mitigación que estuviesen siendo ejecutados o planificados. A partir de la COP 19 en Varsovia, este último mecanismo se retoma y profundiza. Así se crean las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDCS por sus siglas en inglés), mediante las cuales cada país establecía su meta de reducción.

En la siguiente conferencia celebrada en Lima en 2014, se determinó que los países debían incluir en ellas; el nivel de reducción de GEI, la estrategia de implementación, mecanismos de monitoreo de estos objetivos e información cuantificable de mitigación, aclarando su respectivo año base, período de implementación alcance y enfoque metodológico (Bernal, B., 2016, p.33). Lo que sucedió a continuación fue clave para poder construir el Acuerdo de París, antes de la COP 21 146 países habían presentado ya sus contribuciones. Esto brindó una base de previsibilidad más sólida desde la cual los estados pudieron proyectar y negociar el acuerdo.

Según Alexander López (2018, p. 39-40) el Acuerdo de París es tal vez el logro más importante dentro de la estructura del régimen internacional de cambio climático. El autor sostiene que esto se debe a que define y adopta compromisos en cuatro grandes ejes: mitigación, adaptación, financiamiento y el reconocimiento del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Estos cuatro lineamientos fueron pensados en pos de poder alcanzar el objetivo que las naciones firmantes se plantearon en su artículo 2, inciso 1.a, donde se establece que la meta es evitar el aumento de la temperatura mundial por encima de los 2° C respecto a los valores preindustriales, estableciendo como límite el aumento de la temperatura en 1,5° C (Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, 2015).

El Acuerdo se desarrolla insistiendo en la diferenciación de los países desarrollados, a quienes sigue otorgándoles la mayor parte de la labor de mitigación y la responsabilidad de transferencia de tecnología, recursos y asistencia a las naciones en desarrollo. A estos últimos asigna la tarea de avanzar hacia un desarrollo bajo en carbono y sostenible, como así también realizar importantes esfuerzos de adaptación.

Además de mecanismos como las NDC, el Acuerdo de París también establece otro tipo de elementos destinados a articular la lucha contra el cambio climático, como la constitución de un mercado internacional de bonos de GEI. También, en el artículo 8 señala al Mecanismos de Varsovia como competente para tratar controversias referentes a pérdidas y daños (CMNCC, 2015).

Respecto a las NDC, en los artículos 3 y 4 se detallan características que las mismas deben cumplir e información que deben contener. Así por ejemplo en el art. 3 se establece que deben presentar una progresión a lo largo del tiempo, ser transparentes y, además, se invita a los países a que las mismas sean cada vez más ambiciosas (CMNCC, 2015). De esta manera se los alienta a revisar las contribuciones incluso antes de la renovación pactada cada cinco años. La primera revisión de la NDC argentina, efectuada en el 2016 precisamente se basó en la premisa de aumentar el nivel de ambición de la misma.

Para Meléndez (2016, p. 61) la ecuación es simple, «el aumento de la temperatura mundial hasta el final de este siglo depende de las emisiones hasta y después de 2030, que a su vez dependen del nivel de esfuerzo en las INDC». En otras palabras, si en algo la comunidad académica mundial debería estar poniendo sus ojos, es en la revisión y escrutinio constante de las NDC de cada país, ya que son la clave para el éxito o al fracaso del Acuerdo de París.

Este esfuerzo de revisión constante es más urgente y necesario cuando se tiene en cuenta que se ha identificado una importante brecha entre los compromisos que han asumido los países en sus NDC y los que son necesarios para evitar un aumento de la temperatura, de entre 13 y 15 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente para el año 2030 (González, J., 2019, p. 9). Esto significa que sin hacer esfuerzos adicionales durante este siglo la temperatura aumentaría en 2.7° C y se debe tener en cuenta que, incluso si efectivamente se cumplen los compromisos de emisión cero que hicieron algunos países, aun así, se proyecta un escenario de aumento de la temperatura de 2.2° C (González, J., 2019, p.36). Ubicándose ambos escenarios muy por arriba del límite de los 1,5° C.

El proceso de negociación posterior al Acuerdo de París fue sumamente importante ya que estuvo centrado en el desarrollo de las reglas o el llamado «rulebook» para operacionalizar tal acuerdo. Esta labor que comenzó en 2016 con la COP de Marrakech fue recién finalizada en la COP 24 de Katowice, Polonia, en el 2018. Se puede observar que el proceso de definición de las reglas para el Acuerdo de París y su entrada en vigor, fueron visiblemente más ágiles en comparación a los tiempos que tomó el Protocolo de Kioto, sin embargo, esto no significa que no existieron dificultades en las negociaciones.

De hecho, la conferencia de Bonn de 2017 fue tal vez el punto de mayor estancamiento en todo el proceso. En esta COP se esperaba que se pudieran determinar textos preliminares respecto a los principales puntos, como lo eran las características de las NDC, sin embargo, la discrepancia de criterios lo hicieron imposible quedando la mayor

parte de los temas relegados a tratarse en la siguiente conferencia (Obergasseil, W. et al, 2018, p. 104). Para poder acercar a las partes, organizarlas y motivarlas a llegar a lugares en común el gobierno de Fiji en conjunto con el de Polonia, propusieron los Diálogos de Talaona. Este mecanismo buscó facilitar el diálogo entre las partes, incentivarlos a aumentar su ambición climática y organizar la acción climática global (Verkuijl, C., Piggot, G., Yehle, E., 2018). Se puede estimar que su resultado fue fructífero ya que en Katowice los países pudieron finalmente acordar en el libro de reglas para el Acuerdo de París, que permitió poner límites claros a este sistema flexible y de autoevaluación (Streck, C., Von Unger, M., Krämer, N., 2019, p. 168).

El Acuerdo entró en vigencia 2020 y en el año 2023 se fijó la redacción del primer Balance Mundial climático para evaluar los resultados de las medidas que se han tomado en mitigación y adaptación, como así también su cumplimiento. El objetivo es observar los resultados reales producidos por los compromisos que han asumido los países y también la capacidad del Acuerdo para evitar la aceleración del cambio climático. El camino que queda es tal vez la parte más desafiante del proceso, poder transformar en acciones claras lo que se ha acordado en palabras para que, efectivamente, tengan un impacto.

Es allí donde las NDC se convierten en las herramientas claves para convertir palabras en acción y para llevar lo internacional a lo nacional. Con esto en mente esta tesis contribuye a mejorar las futuras producciones o revisiones de NDC argentinas, al revisar críticamente su proceso de construcción tal como se desglosa en los próximos capítulos.

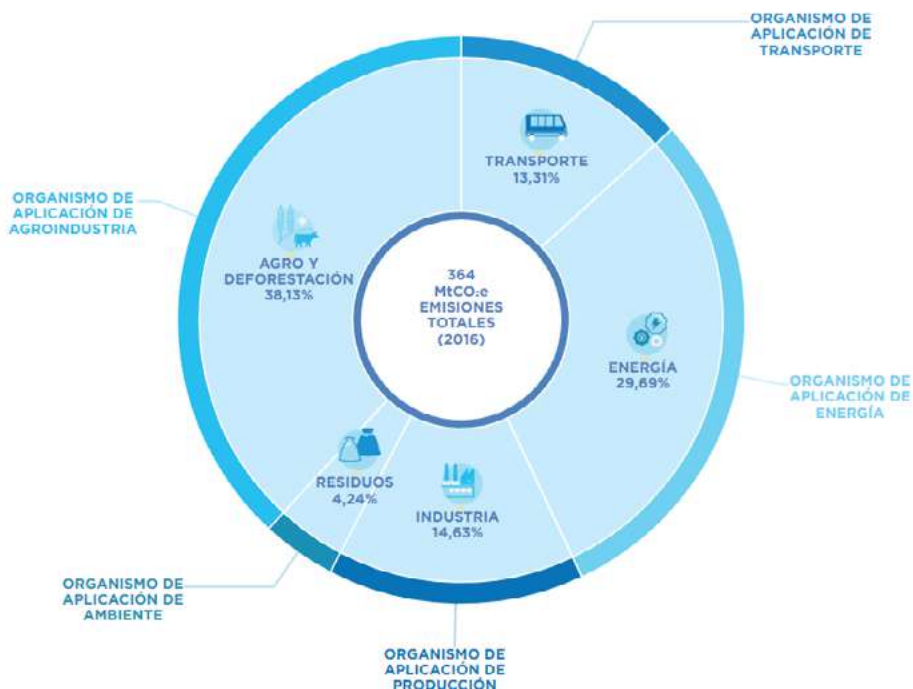
## **2.2. Aproximación a la política exterior climática argentina y su agenda ambiental**

Habiendo repasado ya la estructura climática internacional, es necesario ahora que se comprenda cuáles son los lugares que Argentina ha ocupado tradicionalmente dentro de esa estructura. Esto se puede observar a través de condiciones materiales, como lo son las emisio-

nes de GEI. Sin embargo, siguiendo la teoría constructivista, se puede decir que las condiciones materiales son útiles pero que solo brindan una explicación parcial, siendo la otra mitad mejor entendida cuando se incorpora al análisis los cambios en las ideas, las identidades e intereses como factores determinantes (Bueno, M., 2018, p. 119).

Según Climate Watch (CAIT) Argentina es responsable por el 0.81% de las emisiones globales totales, es decir, que no se posiciona como uno de los principales emisores a nivel mundial (Climate Watch, s.f). Sin embargo, si posee un alto nivel de emisiones per cápita de 836 tCO<sub>2</sub>e / habitante (Franchini, M., 2011, p. 5), y en el índice de riesgo climático puntúa con 77.00, es decir, que se enfrenta a un nivel de riesgo medio. El total de emisiones del país se reparte en una proporción por sector que según datos del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero se divide de la siguiente manera por organismo de aplicación: 29.69% energía, 38,13% agricultura, ganadería silvicultura y otros usos de la tierra, 14,63% procesos industriales, 4,24% residuos (Figura 2).

Figura 2. Emisión de GEI por organismo de aplicación en Argentina.





Estos datos son relevantes porque permiten posicionar materialmente al país en la estructura climática internacional. Primeramente, se observa que al no ser uno de los principales emisores, Argentina pierde relevancia en las negociaciones de cambio climático y por lo tanto depende del multilateralismo para fijar posiciones que puedan cambiar las reglas de la negociación. Razón que explica que en las últimas décadas haya formado activamente parte del grupo Like Minded Developing Countries, (Torres, J., 2019, p. 29), siendo este respaldado por dos de los más grandes emisores, China e India, a través del cual se ha defendido el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

La información respecto a la vulnerabilidad también es otro importante indicador. A través de ello se observan las motivaciones que tiene el país para participar en la agenda climática internacional. Rong afirma que «en los países en desarrollo la vulnerabilidad suele estar ligada a tres factores: el impacto sobre la agricultura, el aumento del nivel del mar, y las pérdidas asociadas a desastres naturales vinculados al cambio climático» (citado por Bueno M., 2010, p. 72). En Argentina el primer factor es el de mayor riesgo y por lo tanto uno de los principales intereses de participar en la agenda climática.

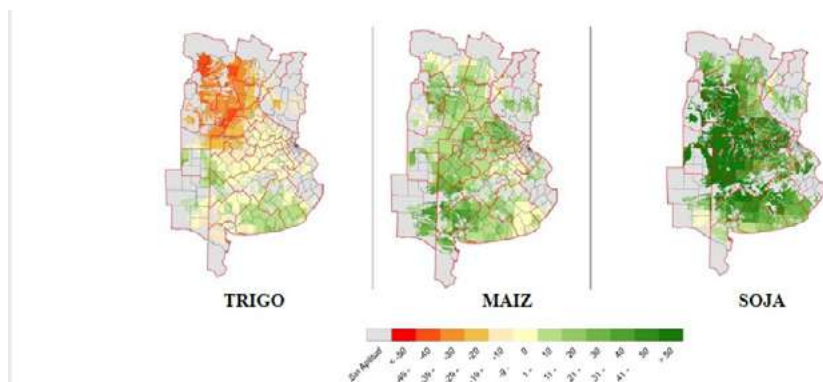
La Tercera Comunicación Nacional presentada por Argentina señala que entre 1960 y 2010 se destacan tres efectos principales a causa del cambio climático en el país: aumento de la precipitación promedio, reducción de las lluvias en los Andes e incremento de inundaciones (Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2015b, p. 10). Estas variaciones climáticas han tenido y se espera que tengan a futuro impactos sobre el sistema agrícola, la vegetación y la utilización de los suelos, afectando por lo tanto al principal pilar y sostén económico del país.

Producto de estos cambios y teniendo como fuente modelos de proyección biológica, se estima que el aumento del CO<sub>2</sub> en la atmósfera (que acelera la fotosíntesis y por lo tanto reduce los tiempos de sembrado y cosecha) combinado con el aumento de las precipitaciones en

algunos sectores del país, puede tener un efecto positivo sobre todo en el trigo y la soja, cuya producción se espera que aumente (Magrin, G., Travasso, M., Díaz, R., y Rodríguez, R., 1997, p. 33). Por el contrario, las sequías en los Andes que afectarían a las provincias de San Juan y Mendoza, y el consecuente estrés hídrico pondrían en riesgo la producción vitivinícola y frutihortícola de esa región, peligrando también la biodiversidad (Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2015b, p. 9).

Del mismo modo el aumento de la temperatura del norte de la Pampa, que es la más productiva del país, ocasionaría una reducción en los cultivos que se vería compensado por un aumento de la producción en el sur de este sector debido al aumento de las precipitaciones y mejores temperaturas (Magrin, G., et al, 1997, p.9). Se puede decir entonces que uno de los efectos que el cambio climático puede traer aparejado para Argentina es la transformación del mapa de las regiones productivas en el país (Figura 3).

Figura 3. Cambios estimados en los rendimientos de trigo, maíz y soja entre 2015 y 2039.



Fuente: Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2015b, p.146.

No obstante, lo anterior no significa que el cambio climático no acarrearía riesgos para la producción nacional. Por el contrario, la expansión de la frontera agropecuaria puede conllevar a un uso intensivo de los suelos, lo cual puede afectarlos físicoquímicamente (Comisión Económica Para América Latina, 2014, p.101) y consecuentemente implicar pérdida de biodiversidad en esas regiones (Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2015b, p.11).

Además, la variabilidad de las precipitaciones y el aumento de la frecuencia de fenómenos extremos como olas de calor, sequías e inundaciones ponen a la producción nacional a merced de las consecuencias del cambio climático global. Lo cual es incentivo suficiente para que el país esté interesado en participar en las negociaciones internacionales de cambio climático.

Por las condiciones materiales y climáticas expuestas anteriormente, cuando se habla de vulnerabilidad ante el cambio climático se ubica a Argentina en un rango medio, ya que, si bien tal vez sea beneficiado por las variaciones, la realidad es que más del 50% de su economía se sustenta en la exportación agropecuaria (Magrin, G., et al, 1997) y este sector depende para su supervivencia de condiciones climáticas aptas, lo cual posiciona al país en un lugar de fragilidad ante el cambio climático.

La distribución de emisión de GEI muestra que son precisamente los sectores en los que se basa la economía del país los que son responsables por la mayor contaminación. Este reparto es consistente con una economía fundamentalmente basada en la exportación de productos primarios (por ello las emisiones están concentradas en el sector energético y el correspondiente a agricultura, ganadería y uso de la tierra) e íntimamente ligada a «una matriz energética basada en combustibles fósiles» (Bueno, M., 2017, p. 49) donde el 87% de la producción corresponde a gas natural y petróleo (Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2015b, p. 10).

Para el constructivismo los factores materiales o recursos necesariamente deben ser puestos en contexto para una mejor interpretación (Vitelli, M., 2014, p. 133). En este caso, estos aspectos materiales son coherentes con la existencia en Argentina de una fuerte identidad agroexportadora sostenida por un sector socioeconómico que tradicionalmente ha interpretado a las negociaciones sobre cambio climático como una amenaza. Estos intereses que históricamente ha mantenido este sector condicionan el comportamiento internacional del país en este tema.

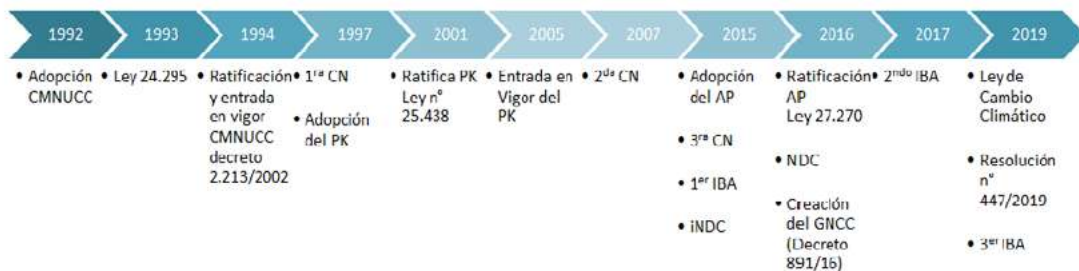
Por ello es que al observar esta dinámica se puede inferir que, un país en desarrollo, con un sector energético deficitario y dependiente de combustibles fósiles, con una economía de exportación y sobre todo una fuerte identidad agro ganadera, lógicamente presta especial atención en las negociaciones internacionales de cambio climático a: los mecanismos de contabilización de emisión de GEI y a las medidas de mitigación referidas al sector de agricultura, ganadería y uso de los suelos; a las propuestas de inversión de países desarrollados en el sector energético, al sostén del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y a las medidas que al promover economías bajas en carbono afecten al transporte marítimo y la aviación (Aguilar, S., y Bouzas, R., 2010, p. 9).

Estas tendencias y comportamientos de política exterior se pueden afirmar, son relativamente nuevas. La doctora María del Pilar Bueno (2010) sostiene que hay dos características principales de la aparición de la cuestión ambiental en la agenda doméstica e internacional Argentina. La primera y más importante de ellas es que lo ambiental como preocupación, se incorporó a la agenda como resultado de presiones externas. La autora lo ubica temporalmente hacia 1972 donde, como producto del Informe del Club de Roma, se celebró la Conferencia de Estocolmo teniendo allí la delegación argentina una importante participación. La segunda característica que menciona María Pilar del Bueno explica directamente a la primera; la cuestión ambiental en Argentina quedó históricamente marcada por agendas externas debido a la baja demanda social ambiental del país. En esa primera etapa

de desarrollo la doctora Bueno observa que la cuestión ambiental en el ámbito doméstico quedó circunscripta al desarrollo de estructuras institucionales (Secretarías de Ambiente y Recursos Naturales, Comisiones de Política Ambiental, etc.).

Otros autores, sin embargo, mencionan que lo ambiental ingresa formalmente a la agenda gubernamental a partir de la reforma constitucional de 1994 y la incorporación del derecho a un medio ambiente sano en el artículo 41 (Zazzarini, S., 2018, p. 7) motivado por la adopción de la CMNUCC. Ello estableció el marco normativo a partir del cual comenzaron a elaborarse leyes e informes que buscaban regular la utilización o cuidado del medio ambiente (Figura 4).

Figura 4. Evolución de la agenda ambiental argentina.



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2019, p.17.

A pesar de estas discrepancias hay consenso respecto a que los posicionamientos de política exterior climática de Argentina se pueden dividir en dos etapas, la primera entre 1992 y 1999 (año en que se firma la CMNUCC), y la segunda desde el 2000 en adelante (Bueno, M., 2017; Zazzarini, S., 2018). Las condiciones materiales de Argentina se han mantenido, por lo que este quiebre en la política exterior puede entenderse solo si se toma en cuenta las transformaciones en las ideas e intereses hacia el interior del país. Es por ello que, aunque no hay un cambio cuantitativo en lo material en esos años, se explica esta

distinción por los cambios de gobiernos que se sucedieron, donde se privilegiaron los intereses de distintos sectores sociales y cuyas ideas y percepciones sobre el cambio climático eran diametralmente distintas, lo que afectó el comportamiento internacional del país.

Esta distinción toma como referencia a los gobiernos de Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Ya que en los gobiernos comprendidos entre 1999 y 2003 no se observan posiciones claras de la política exterior en este tema. Como se muestra a continuación se puede distinguir además una tercera etapa a partir del gobierno de Mauricio Macri, que es el período analizado en esta investigación, donde se retoman algunos valores de la política exterior climática del gobierno de Menem.

La Administración Menem ejecutó en su política exterior el llamado Realismo Periférico planteado por Carlos Escudé. En pocas palabras el mismo se respaldaba en que se había producido el fin del conflicto este-oeste y que por lo tanto había que aceptar el liderazgo estadounidense. Se consideró entonces que era necesario evitar toda confrontación con los países desarrollados y con Estados Unidos particularmente, sobre todo si ello pudiera producir costos materiales para el país (Russell, R., 1994, p. 19-23). Bajo este perfil y con ese interés se encuadró también la política exterior climática (de aquí en más PEC), que se convirtió en una política de alto perfil utilizada por esta administración como mecanismo para ganar prestigio internacional a través de una temática que no era vital para el hegemon, pero sobre la cual sí tenía un posicionamiento y una agenda determinada.

Esta etapa en la PEC estuvo fuertemente marcada por la Diplomacia del Embajador, en referencia a la figura y protagonismo que tuvo Raúl Estrada Oyuela tanto como director general de la Unidad Medio Ambiente de la Cancillería y como Representante Especial para Negociaciones Ambientales Internacionales (Bueno, M., 2017, p. 56). Durante este período la actuación argentina en las negociaciones internacionales de cambio climático fue de generación de prestigio. Por ello participó activamente con propuestas en las mesas de negociación y rompió con el

consenso del G77+ China al ser el primer país en subdesarrollo en establecer compromisos voluntarios de reducción de GEI (Bueno, M., 2017, p. 54), también como parte de la estrategia macro de la política exterior del momento de evitar el confrontacionismo con USA.

En contraposición a esta política de influencia, a partir de 1999 la cuestión climática pierde relevancia en la agenda de la política exterior argentina. Lo cual puede ser ligado a la fuerte crisis interna tanto económica como de legitimidad política, que produjo que el tema fuera relegado a un segundo plano en importancia sobre todo para la población.

Por ello se marca una segunda etapa que inicia en el 2000, y más específicamente hacia 2003, que es consistente con los cambios en los objetivos de política exterior sobre todo de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner. Ambas administraciones estuvieron marcadas en su política exterior por un acentuado pragmatismo en las relaciones, donde se adoptó una retórica confrontacionista revalorizando el conflicto Norte-Sur (Miranda, R., 2012, p. 92) y apuntando al desarrollo de un multilateralismo enfocado en potencias medias y en los vínculos regionales. Además, el modelo «económico neodesarrollista con acento nacionalista» (Simonoff, A., 2008, p. 13) que promulgaron ambas administraciones, fue consistente con el perfil proteccionista que adoptó la política exterior climática (PEC de aquí en adelante).

La PEC durante estos gobiernos estuvo limitada a cumplir con los acuerdos internacionales, sobre todo después del retiro de Estrada Oyuela de Cancillería (Bueno, M., 2012, p. 145). Producto del acento nacionalista del modelo económico y la mirada desde el sur que adoptó la política exterior entre 2003 y 2015, se volvió a una retórica de confrontación con los países desarrollados, motivo por el que se criticó los mecanismos de desarrollo limpio y los mercados de carbono. Además, se brindó un fuerte apoyo al Like Minded Developing Countries y al G77+China como defensores del PRCD (Torres, J., 2019, p. 6).

Argentina es considerada un país con un riesgo climático medio. En palabras de Franchini (2011, p.1):

Argentina es vulnerable a los efectos del cambio climático por la exposición de ciertos sectores (producción de alimentos, recursos hídricos, generación de energía, poblaciones ribereñas) y regiones (Cuyo, Patagonia); y por su condición de país emergente, que pone en competencia directa las necesidades de adaptación y mitigación con las demandas del desarrollo.

Sin embargo, esta vulnerabilidad que presenta no es extrema ni se ubica entre los más altos a nivel mundial, lugar que corresponde a las pequeñas naciones insulares. La ubicación en nivel de riesgo medio da lugar a que Argentina posea cierto margen de maniobrabilidad en las negociaciones internacionales. Este margen fue utilizado de diferente manera por las distintas administraciones, y en el caso puntual de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner explica que se haya podido adoptar un perfil más contestatario.

Torres (2019, p. 6) afirma que esta oposición se definió en términos de; la defensa del derecho de desarrollo de los países del sur enmarcado en el PRCD, la promoción de un mecanismo de pérdidas y daños que permitiera responsabilizar a los países del norte, y un marcado apoyo a las transferencias de tecnologías a los países en subdesarrollo mediante mecanismos que impulsaran el crecimiento y el trabajo. Sin embargo, más allá de estos límites temáticos y fuera de las negociaciones internacionales, la PEC para los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández no fue prioritaria y Argentina perdió prestigio y protagonismo en este ámbito. El ejemplo más ilustrativo de ello es que la presidente Cristina Fernández decidió no asistir a la COP de Copenhague, cumbre cuyo éxito era crítico para el futuro de los acuerdos internacionales climáticos (Aguilar, S., Bouzas, R., y Molinari, A., 2010, p. 11).

El cambio de gobierno que se dio en 2015 implicó un quiebre en los objetivos y el perfil de la política exterior, dónde el ámbito climático



no fue la excepción. Así la administración de Mauricio Macri enfocó la política exterior desde una óptica prooccidental (Gullo Maraví, M., 2018, p. 11) bajo la consigna de «volver a abrirse al mundo» (Mazzina, C., y Cambel, M., 2018, p. 196) lo que, en otras palabras, implicaba no solo retomar lazos con los países desarrollados sino también alinearse con sus objetivos de política exterior. Bajo el lema de una política pragmática y desideologizada (Mazzina, C., y Cambel, M., 2018, p. 208) este gobierno intentó distanciarse en todos los aspectos posibles del anterior, por ello realizó acciones de política exterior que buscaban dar pauta de este nuevo perfil.

Para llevar a cabo la estrategia de distanciamiento, se apuntó a un elevado activismo en los foros multilaterales como Davos, el G20 y la OMC, además de la manifiesta intención de Argentina de ingresar a la OCDE. Este repentino activismo internacional diplomático del país no fue casual ni aleatorio, sino que se lo veía como un mecanismo, que, a través de la vinculación con los países occidentales, permitiría atraer inversiones al país que ayudasen a estabilizar la economía. Es decir, durante esta administración se pensaba que «la vinculación de Argentina con el mundo debiera ser concebida preponderantemente en términos económicos» (Listrani, T., y Zaccato, C., 2018, p. 172) lo que cuando menos implica un punto de similitud con la administración Menem.

Otro aspecto en el que ambas políticas exteriores se asemejan es que el giro prooccidental y la subordinación de la agenda de política exterior a la de estos países (Gullo Maraví, M., 2018, p. 2-11) terminó por convertir al cambio climático en un tema de relevancia para la administración Macri ya que, al igual que sucedió con el gobierno de Menem, se lo observó como un nicho para ganar prestigio internacional.

El nuevo viraje en la política exterior argentina se produjo en el contexto de las negociaciones previas que permitieron alcanzar el Acuerdo de París. Por ello la delegación enviada por Cristina Fernández tuvo que incorporar a sus filas a Juan Carlos Villalonga enviado del presidente electo, cuyo rol fue el de moderar el discurso (Torres, J., 2019,

p. 6) y cuidar los compromisos que en los próximos años el gobierno entrante debería cumplir.

En esta coyuntura que combinó la firma del Acuerdo de París y el cambio de gobierno, el tema climático paso a tener una mayor relevancia en la agenda de la política exterior y en la agenda doméstica de Argentina. Como prueba de este compromiso Argentina se convirtió en el primer país en presentar una revisión a la Contribución Nacionalmente Determinada entregada en 2015 antes de la firma del Acuerdo.

Este gesto se lo puede analizar políticamente como un símbolo más de diferenciación con el anterior gobierno, como una demostración del renovado compromiso ambiental del país y además como una forma de ganar prestigio internacional, ya que Argentina se convirtió en pionera en presentar una revisión, lo cual fue utilizado discursivamente para alentar a la comunidad internacional a hacer lo mismo y mejorar los compromisos voluntariamente asumidos. En otras palabras, puede ser identificado como una demostración del cambio que se produce en el comportamiento de los agentes al cambiar las ideas a intereses.

Cómo el gobierno de Cambiemos ejecuto sus compromisos de política exterior climática y cómo logro vincularlos con la agenda nacional a través de la Contribución Nacionalmente Determinada, son el objeto de estudio del próximo capítulo.

A modo de conclusión, hasta el momento se ha señalado que Argentina se identifica a sí misma como un país en desarrollo y agroexportador, características que generan una estabilidad en ciertos comportamientos de PEC que son transversales a todos los gobiernos. Siendo el más consistente de ellos la reticencia a colocar medidas de mitigación sobre el sector agropecuario, ya que se entiende que el desarrollo de ese sector es el interés nacional. Además, se observa que las distintas ideas e intereses que sostienen los grupos políticos que llegan al poder, implican necesariamente un cambio en el comportamiento del país respecto a la política climática a pesar de mantenerse estables las condiciones materiales.

Finalmente se cierra este capítulo ratificando la hipótesis que sostienen Aguilar, Bouzas y Molinari (2011, p.11), quienes afirman que en rasgos generales «For Argentina climate change negotiations don't seem to be a priority issue itself, but rather a policy arena to be pragmatically used to further global policy goals». Esta afirmación se demuestra en la falta de políticas de estado referidas al cambio climático, en los cambios de alianzas dependiendo del signo político del presidente de turno, e incluso en la falta de mención de este tema en las plataformas electorales (lo que coincide además con la baja demanda social climática del país).

### **CAPÍTULO III: CONTRIBUCIÓN NACIONALMENTE DETERMINADA DE ARGENTINA 2016, SU PROCESO DE REVISIÓN**

Como se señaló en el capítulo anterior la revisión de la NDC argentina en 2016 fue el primer gran acto de política exterior climática del gobierno de Cambiemos (frente político). Esta NDC fue una resultante de política internacional que nació como parte de un proceso de articulación de diferentes actores el cual puede dividirse en dos etapas: la primera comprende la formulación de la primera INDC y su posterior revisión durante el año 2016, mientras que el segundo período corresponde a la implementación de la misma desde 2017 y hasta 2018 a través de la generación de políticas públicas para tal fin.

Las NDC fueron pilares del Acuerdo de París, ya que permitieron plantear el horizonte de soluciones posibles. Sin embargo, las primeras contribuciones presentadas antes de la firma del acuerdo, estuvieron lejos de poder ser realmente utilizadas como herramientas de referencia y comparación de los compromisos climáticos de las partes. Esto se debe a la gran incertidumbre que rodeó su desarrollo. Los países no sabían cómo sus INDC podían llegar a ligarlos contractualmente en el tratado, no se habían determinado reglas claras de metodologías de medición a utilizar, ni tampoco existía estimaciones sobre el financiamiento disponible (Niklas, H. et al., 2017, p. 21).

En la entrevista realizada al ex director nacional de Información Energética de Argentina, Luciano Caratori (2022), expresó que considera que esta situación pre-acuerdo era lógica ya que:

Quando se necesita que haya un acuerdo internacional que sea lo suficientemente inclusivo en términos de la cantidad de países firmantes, lo que se necesita es que se sumen la mayor cantidad de países posibles. Y para que eso pase a veces se tiene que ceder precisión u homogeneidad a cambio de tener más participación.

Naturalmente tal nivel de amplitud en cuanto a los términos para presentar las Contribuciones Nacionalmente Previstas y Determinadas a Nivel Nacional, fue por un lado exitoso porque permitió generar un acuerdo con alta adhesión, pero al mismo tiempo produjo en los países resquemores e inseguridad. Lo cual se tradujo en que las primeras Contribuciones presentadas por las partes fueron mucho menos ambiciosas y claras de lo que podrían haber sido.

Argentina no fue la excepción a esta regla. La primera contribución presentada en 2015 fue conservadora, poco minuciosa y generalizadora (Di Paola, M., 2017, p. 7), ya que no desagregaba planes en específico tanto de mitigación o de adaptación. Algo importante a señalar en ella, es que hizo hincapié en el respeto al Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas, y al consecuente lugar que tenía Argentina en esa responsabilidad, siendo esto coherente con la política exterior climática que llevó a cabo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner principalmente defensiva y alineada con las posturas del Like Minded Developing Countries.

El proceso de formulación de esta primer INDC, fue caracterizado cómo un «proceso participativo, que incluyó la visión, opiniones y propuestas de los sectores: público, privado, científico-técnico y de las organizaciones de la sociedad civil» (Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2015a, p. 7). No obstante, no hay información disponible o registros sobre las reuniones llevadas a cabo entre estos sectores ni de los mecanismos de consulta utilizados, por lo que se podría señalar que su desarrollo estuvo circunscripto sobre todo al ámbito burocrático del Comité Gubernamental de Cambio Climático (el cual fue predecesor del Gabinete Nacional de Cambio Climático, después instrumentado).

En esta primera Contribución no se realizaron especificaciones sobre nuevos planes o proyectos a futuro que permitieran en las diferentes áreas lograr reducciones, sino que se señaló puntualmente políticas ya en marcha. Además, como marcó la Fundación de Ambiente y Recursos Naturales (2016, p. 4) algunos porcentajes presentados cómo

objetivos a alcanzar, de hecho, se encontraban por debajo de lo estipulado por leyes en la materia; por ejemplo, se indicó un cómo compromiso por lograr:

12% de Energías Renovables en la matriz eléctrica al 2030 y un 8% adicional con apoyo internacional. Esto resulta muy inferior a lo establecido por la ley vigente (reformulada y aprobada por el congreso 15 días antes de que se publique la INDC) que estipula un 20% para el año 2025.

Es decir, existían espacios con potencial de mejora en reducción de GEI tan solo cumpliendo con las leyes establecidas, lo que se traduce en espacios de potencial mejora del compromiso climático argentino en general.

Las metas planteaban una reducción total del 15% de las emisiones de manera incondicional, y un 15% más estimado como meta condicional si se consiguiera financiamiento, implicando un total de 200 Mt CO<sub>2</sub>e de emisiones reducidas (Di Paola, M., 2017, p. 7). Las mismas estaban proyectadas bajo un escenario de emisiones Bussines As Usual (BAU) dónde no se planifica un pico de emisiones y luego una baja, sino que «en sí las emisiones nunca descienden, simplemente aumentarían, pero con menor intensidad» (Di Paola, M., 2017). Así el compromiso argentino se estimó en un porcentaje sobre el total de las emisiones, evitando comprometerse con un número específico de reducción.

Si bien no fue hasta la COP24 en Katowice que se definieron con detalle las características de las NDC (González, J., 2019, p. 10), en el contexto post firma el Acuerdo de Paris el nivel de incertidumbre sobre los alcances de los compromisos de las mismas era notablemente menor. Por este motivo y si se tiene en cuenta que, la Contribución Argentina de 2015 presentaba posibilidades de mejora, es natural que el gobierno entrante de Cambiemos tomara la oportunidad y optara por reformular el documento presentado ante la Convención, fundamentándose en el principio de progresión establecido en el mismo Acuerdo.

Este comportamiento además debe ser enmarcado dentro de una estrategia más amplia de la administración de Mauricio Macri, donde la clave pareció ser actuar rápidamente para distanciarse del gobierno saliente en todos los aspectos posibles, y el ámbito climático no fue la excepción. Esta fue la principal motivación que dio impulso a la formación de estructuras burocráticas necesarias para poder iniciar la revisión de la NDC, con la intencionalidad final de presentar un nuevo documento en 2016 en la COP de Marrakech.

### **3.1. El Canal de Acción y los actores involucrados**

La NDC revisada debe ser analizada no solo como un documento que refleja los lineamientos de la política exterior climática Argentina, sino también como la resultante de un intrincado juego en la arena doméstica. Es, en otras palabras, lo que Allison (1988, p. 237) denomina una *resultante* de políticas intra nacionales porque fue producida a través de la articulación de diferentes intereses, perspectivas y acuerdos dados entre funcionarios en posiciones de gobierno.

Para poder enmarcar la articulación entre los distintos actores, se creó mediante el Decreto n° 891/16 el Gabinete Nacional de Cambio Climático (de ahora en más GNCC), al cual se le asignó la tarea de «diseñar políticas públicas consensuadas, con una mirada estratégica para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y generar respuestas coordinadas para la adaptación de sectores vulnerables a los impactos de cambio climático» (Secretaría de Gobierno de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, 2019, p. 12). El objetivo fue desarrollar un Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático, integrado por un Plan Nacional de Mitigación (definido por Planes Sectoriales) y un Plan Nacional de Adaptación. Para poder llegar a ello, la primera tarea fue revisar la Contribución presentada por el gobierno de Cristina Fernández.

El Modelo de Política Gubernamental defiende que las decisiones gubernamentales se toman y se estructuran de diferentes maneras según por qué medio sean ejecutadas. A esto Allison (1988, p. 245) lo de-

fine como Canal de Acción, el cuales «un medio regularizado de toma de acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica». Por lo tanto, para poder comprender en mayor profundidad el canal de acción es necesario entender la estructura formal que organizó el trabajo.

En primer lugar, como se indicó anteriormente, es necesario comprender que orgánicamente el GNCC estaba bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete, es decir, que se encontraba dentro del ámbito del Ejecutivo. Pero el organismo encargado de la coordinación técnica fue la Dirección Nacional de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Figura 5).

Figura 5. Ubicación del GNCC en la estructura orgánica del Poder Ejecutivo.



Fuente: elaboración propia.

Según los informes de actividades del GNCC del período 2016-2019 y el informe de avance del 2016 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2016, p. 16; Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable,



2019, p. 13), el trabajo de revisión de la NDC en el marco del gabinete (que se dio entre mayo y octubre de 2016) fue orgánicamente estructurado de la siguiente manera (Figura 6):

- Mesas Políticas: En las reuniones de estas mesas participaban los 12 ministros que componían el GNCC (número que luego se amplió a 17), donde se determinaban los lineamientos políticos y se informaba el avance de los equipos técnicos en el tema.
- Mesas Técnicas y Sectoriales: En esta instancia se realizaron reuniones temáticas en los sectores de Agro, Bosques, Energía, Transporte, Infraestructura y Salud. También mesas transversales como Educación, Financiamiento, Gestión de Riesgo, Ambiente y Relaciones Exteriores. Aquí se amplía el juego en cantidad de actores ya que, en lo formal, estas mesas reunieron principalmente a los puntos focales de los distintos ministerios para poder realizar un seguimiento y puesta en común del trabajo realizado. Pero estos fueron, en definitiva, las caras visibles (y muchas veces jefes) de equipos interdisciplinarios y técnicos más amplios que trabajaron dentro del ministerio, en coordinación con diferentes áreas e incluso agentes del sector privado y de la sociedad civil para poder desarrollar y cuantificar las medidas incluidas en la NDC.
- Mesas de Articulación Provincial: las cuales se dieron en el marco del Consejo Federal de Medio Ambiente quien representó a los actores subnacionales.
- Mesas Ampliadas: Para este período fueron dos las mesas ampliadas que se conformaron, la primera en el mes de agosto y la segunda en octubre de 2016. Este fue el mecanismo que se utilizó para consultar e informar al sector privado, académico, ONGs y sociedad civil del progreso de la revisión. Posteriormente también fue utilizado el mismo mecanismo para dar participación a este sector en el desarrollo de los planes.

Figura 6. Instancias del GNCC.



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2017, p.13.

Vale mencionar que este esquema de trabajo se mantuvo posteriormente para la realización de los planes sectoriales en el período 2017 y fines de 2018.

El desarrollo de una estructura que pudiera coordinar e integrar la totalidad de ministerios, direcciones, secretarías y demás actores que estuvieron involucrados en la labor de revisión, es consistente con una de las características del gobierno de Mauricio Macri y sus principales allegados, el idealismo. William Hazleton (1988, p. 6) sostiene que esta corriente de pensamiento refleja un optimismo que «extiende la creencia de que las instituciones políticas internas pueden ser mejoradas por medio de la implementación de procedimientos más racionales y eficientes». Así los gobiernos idealistas suelen demostrar afán por la creación de estructuras que incluyan la participación civil y articulen el trabajo burocrático con la intencionalidad de generar mejores políticas ya sean públicas o, en este caso, políticas exteriores participativas. En este sentido los mecanismos de participación de la sociedad civil implementados formalmente en

la estructura cómo las mesas ampliadas, encuentran también su razón de ser en una concepción del grupo dirigente de cómo la política exterior debe ser formulada.

Al observar esta estructura se puede establecer entonces que, para la revisión de la NDC, el canal de acción fueron una serie de reuniones que articularon 12 ministerios (aunque luego se sumaron 5 ministerios más), al Consejo Federal de Ambiente, al sector académico, al sector privado y a la sociedad civil, en las cuales se construyeron acuerdos y se determinaron las medidas que iban a incluirse en la contribución. Identificar el Canal de Acción es relevante porque delimita quienes pueden participar en el juego. Así, dependiendo el Canal de Acción elegido, es distinto el nivel de influencia y la capacidad de afectar la resultante final que tiene cada actor, esto es lo que según Allison determina el poder de los jugadores (1988, p. 245).

Es necesario realizar un análisis del trasfondo del Canal de Acción seleccionado y sus implicancias. Primeramente, indicar que fue un medio regularizado bajo la órbita del ejecutivo nacional a través de la Jefatura de Gabinete. Eso significó que los actores principales en posición de juego formaban parte de un mismo gobierno. Naturalmente tuvo dos implicancias: en primer lugar, evitó disensos por motivos de signo político entre los actores (ya que se puede asumir que los participantes compartían, al menos, una misma cosmovisión); en segundo lugar, permitió abrir el juego a la participación de la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones, mientras el ejecutivo continuaba reteniendo cierto control sobre la resultante final, porque los jugadores que podían afectar mayormente el canal de acción eran actores burocráticos.

Específicamente, los actores que más poder tuvieron sobre el canal de acción fueron aquellos quienes mayor impacto tuvieron en la definición de políticas de mitigación contabilizadas y la Dirección Nacional de Cambio Climático, que fue la responsable de compilar y reflejar en un documento las conclusiones a las que se habían arribado.

Lo que distingue por excelencia al Modelo de Política Gubernamental y en general las teorías de toma de decisiones, es que desmiente la idea de las acciones gubernamentales como producto de un actor unitario (por ejemplo, el Estado) sino que son producidas por las acciones y motivaciones de los actores que participan en el proceso de toma de decisión sobre esa política (Allison, G., 1988, 213). Si se aplicara esta corriente de análisis de forma ideal, eso implicaría poder identificar a cada uno de los participantes de los equipos de trabajo dentro de cada ministerio, cada secretaria o subsecretaría. La extensión del sistema que se articuló a través del GNCC fue tan amplia que intentar individualizar a todos los actores participantes excedería el alcance de esta tesis, por ello fue necesario reducir el universo de actores a investigar.

Para efectuar la reducción fue indispensable la identificación de los actores que realmente tuvieron un rol decisivo. Graham Allison (1988, p. 240) sostiene que se puede dividir a los actores participantes de un proceso decisonal según el rol que ocupan y el poder que tienen para afectar la resultante mediante el canal de acción en: Jefes, Miembros de Equipo, Indios, Jugadores ad hoc (figura 7). A los fines de esta tesis, el foco fue puesto sobre todo en los jefes y los miembros de equipo.

Figura 7. Clasificación de los actores participantes en una decisión según su poder sobre el canal de acción.



Fuente: Graham, A., 1988, p.240.

A partir de la estructura del GNCC, donde el nivel más alto de reuniones fue la instancia política, se podría inferir que, por los roles y jerarquía ocupados dentro del sistema de decisión, los 12 ministros que participaron inicialmente estarían en condiciones de ser jugadores centrales, es decir, jefes. Sin embargo, no todos lo fueron.

La explicación se encuentra en las bases del Modelo de Política Gubernamental. El modelo establece que en la política nacional hay muchos juegos ocurriendo en simultáneo y muchas veces los jugadores deben elegir en cuáles pueden participar activamente y en qué otros adoptan un rol secundario, ya que no pueden atender a todas las decisiones al mismo tiempo. Se puede citar como ejemplo el caso del ministro de Defensa y la ministra de Seguridad para quienes, a pesar de estar incluidos en el gabinete, el tema climático no representaba una prioridad en la agenda política, por lo que no fueron jugadores centrales en la conformación de la NDC. Este mismo es el caso del ex presidente Mauricio Macri, su Jefe de Gabinete Marcos Peña, y la Canciller Susana Malcorra (cómo así también su sucesor Jorge Faurie) quienes estuvieron vinculados con la temática e influenciaron el juego por los cargos que ocuparon, pero marginalmente ya que no participaron de forma directa en la dinámica, lo cual se analiza más adelante.

Se afirma entonces que los ministros en condiciones de entrar en la categoría de jefes fueron aquellos cuyas áreas eran responsables de formular las medidas de mitigación y adaptación que más peso tuvieron en la cuantificación del compromiso climático argentino. Ya que a través de estas medidas que seleccionaron afectaron la resultante final, lo que según Graham Allison es un elemento de poder.

Para poder identificar a los más importantes y reducir la cantidad de actores a investigar, se utilizó los datos de la distribución de emisiones de GEI por sector en Argentina como referencia, ya que, a mayores emisiones, mayor responsabilidad de reducción de emisiones y por lo tanto más capacidad de proponer medidas que afecten la NDC. Vale mencionar aquí que, paradójicamente, en el ámbito doméstico también parece actuarse siguiendo el mismo principio de responsabili-

dades comunes pero diferenciadas que se aplica internacionalmente. Porque suele adjudicarse a los sectores más contaminantes la mayor responsabilidad en la búsqueda de soluciones para reducir el total de las emisiones del país.

Así en la sección de jefes se encuentran, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (de ahora en más M<sup>A</sup>yDS), el ministro Sergio Bergman cuyo rol fue decisivo por la activa participación que tuvo en la política exterior climática y también en la política doméstica, el primer Ministro de Energía y Minería Juan José Aranguren, el primer ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca Ricardo Buryaile, también el ministro de Transporte Guillermo Dietrich y por supuesto el ministro de producción Francisco Cabrera. Una aclaración necesaria a realizar es que para la identificación de los actores el período tomado es 2016-2017, ya que en ese tiempo se revisó la NDC y se comenzaron a configurar las bases de los primeros planes sectoriales. Esta delimitación es necesaria porque sobre todo luego de la corrida cambiaria de 2018 el gabinete de ministros de Macri sufrió importantes recortes y modificaciones, lo cual cambió a los actores involucrados en el proceso cómo así también los rangos ocupados.

Por extensión los miembros de equipos relevantes están entonces vinculados principalmente con las áreas ya mencionadas, y se caracterizan por ser los «ayudantes inmediatos de cada jefe» (Allison G., 1988, p. 240). Estos actores participaron sobre todo en las instancias técnicas y sectoriales del GNCC, coordinando el trabajo y seleccionando las medidas. Se debe tener en cuenta aquí a la directora nacional de Cambio Climático, Soledad Aguilar ya que su área fue quien no solo coordinó al GNCC, sino que compiló el trabajo y lo expresó en el documento final de la NDC. También se debe posicionar en esta clasificación al Subsecretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, Carlos Gentile, que participó activamente representando al ministerio de ambiente en un rol de articulador con los demás ministerios y cuya labor debe mencionarse fue mucho más visible en este tópico que la del secretario de Política Ambiental Diego Moreno. Así mismo se incluye en esta clasificación a los llamados Puntos Focales, que «vinculaban todas

las actividades puertas adentro de los ministerios con el equipo del ministerio de ambiente» (Heins, A., 2022).

El doble rol de los Puntos Focales implicó que fueron representantes por los ministerios en las distintas reuniones, pero también responsables de áreas y sub áreas dentro de los mismos donde se realizaban los trabajos técnicos de cuantificación y medición de las políticas a incluir. Es decir, que se convirtieron en jugadores porque coordinaban y supervisaban los procesos que seleccionaban las medidas a incluirse por el sector en la NDC y los planes sectoriales, por lo cual podían afectar la resultante final al decidir incluir o priorizar ciertas medidas por sobre otras y la forma que adoptaban esas medidas.

Entre ellos se puede nombrar a: Andrea Heins por el Min. de Energía, Nicolás Lucas y Julieta Battistuzzi por Agroindustria, Federico Lavisse y Juan José Galeano por Producción, Lucia Capelli por Transporte. Como se aclaró anteriormente, los mencionados no fueron los únicos puntos focales participantes, sino que solo se están teniendo en cuenta aquellos representantes de los sectores que mayor responsabilidad de emisión tienen en Argentina, ya que son los que más influyen en la NDC.

Respecto a la tercera categoría de jugadores, se podría incluir aquí de forma general a todos los funcionarios de gobierno que trabajaron dentro de cada ministerio (en las distintas sub áreas y secretarías) en la formulación técnica y recuento de las medidas seleccionadas. Ya que como indica Graham Allison (1988, p. 253) los indios son el grupo que «especifican las alternativas posibles y que llevan adelante las propuestas». Entre ellos se puede mencionar a los miembros de la Subsecretaría de ahorro y eficiencia energética, que en el Ministerio de Energía se encargó de realizar la definición técnica de las medidas para el sector. Entre ellos están el Coordinador de Información y Estadística Energética Luciano Caratori y el Coordinador de Eficiencia Energética en Transporte Fernando Lía, como funcionarios que trabajaron activamente en el desarrollo de estas medidas.

Por el Ministerio de Agroindustria, se puede indicar a los funcionarios de la Dirección de Producciones Sostenibles; en el caso del Ministerio de Producción, a los de la Dirección Nacional de Desarrollo Industrial Sostenible (a cargo de Federico Gatti Lavisse), y por Transporte, a los miembros de la Secretaría de Planificación del Transporte, como a los órganos y funcionarios encargados de realizar la estimación y definición de las políticas requeridas por cada ministerio.

Dentro de esta distinción también se ubica a dos colaboradores de la Dirección Nacional de Cambio Climático, que son la coordinadora de mitigación de Cambio Climático Macarena Moreira Muzzio y el Coordinador de adaptación al Cambio Climático Lucas di Pietro. Quienes también actuaron proporcionando soporte técnico a las diferentes secretarías y direcciones para ordenar en formato y requisitos la cuantificación de las medidas.

Por último, se agrega aquí también a los funcionarios del Consejo Federal de Ambiente, que eran representantes de los ministerios o secretarías de ambiente de cada provincia, que se vincularon mediante la Dirección Nacional de Cambio Climático con el proceso de revisión, relevando e informando las medidas que se estaban llevando a cabo en las provincias en los ámbitos de mitigación y cambio climático. En este caso se puede mencionar a Mauro Pérez Toscani quien dirigió la Comisión de Cambio Climático del COFEMA.

Finalmente, para concluir con esta categorización de los actores que participaron en la dinámica de revisión de la NDC, queda considerar a aquellos incluidos en el último ámbito, los jugadores ad hoc. Aquí se ubica a los participantes de las dos Mesas Ampliadas del GNCC de 2016 y a aquellos que se incluyeron posteriormente en la determinación de los planes sectoriales, donde además de los actores burocráticos y funcionarios públicos que asistieron para reportar el avance de la revisión por sector, también fueron invitados representantes de la sociedad civil, el sector privado y el académico. Entre las organizaciones y grupos que participaron se puede señalar a: la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación AVINA y Proadapt, Central de



los Trabajadores de Argentina Autónoma, Asociación Cultural para el Desarrollo Integral (ACDI), Fundación Vida Silvestre, Cámara Empresaria de Medio Ambiente, Cámara Argentina de Energías Renovables, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Tecnológica Nacional, entre otros.

En el Informe de Actividades del GNCC del 2016, en la primera reunión fueron más de 141 participantes y se consideraron 41 medidas de adaptación y mitigación (MAyDS, 2016a); mientras que en la segunda concurren 70 personas y se trabajó sobre aproximadamente 100 medidas vinculadas a la NDC. Además, también se realizó una consulta online con 60 participantes por correo donde se recibieron propuestas de medidas que pudieran sumarse a la Contribución.

Que se incluyera una instancia de participación ciudadana, con herramientas específicas para poder recibir sus aportes es importante porque «para que no fallen, las políticas deben ser democráticas, es decir, diseñadas participativamente y deben ser gestionadas productiva y transparentemente» (Graglia, E., 2012, p. 102). Se puede decir entonces, que estas reuniones otorgaron solidez a la NDC y legitimidad política. Además, es coherente con el reconocimiento y valoración que hace el Acuerdo de París sobre la importancia de la inclusión de la sociedad civil, grupos y comunidades afectadas, tanto en adaptación como en mitigación.

Una característica que se debe tener en cuenta es que, en el marco de las mesas ampliadas, la colaboración de estas organizaciones y la sociedad civil fue valorada, pero fue sobre todo una instancia consultiva. Eso implica que, si bien pudieron hacer llegar al GNCC propuestas sobre las que ya estaban trabajando, su rol fue sobre todo consultivo por lo tanto no tuvieron capacidad real de afectar el canal de acción.

Recapitulando entonces sobre lo desarrollado hasta el momento, se afirma que en la estructura que se formuló en el marco del GNCC los actores que tuvieron mayor capacidad de afectar el Canal de Acción fueron sobre todo aquellos ubicados en posiciones de gobierno dentro

de los sectores que más emiten GEI en Argentina, lo que les dio más poder para influir sobre el compromiso climático argentino a través de propuestas o medidas de mitigación y adaptación desde su sector. Por ese motivo el próximo apartado se enfoca en resaltar los posicionamientos de estos actores y sectores mencionados dentro de las primeras dos categorías que Allison identifica, describiendo también cómo los mismos se ven afectados tanto por factores externos como internos.

Respecto a las últimas dos categorías se observa que la amplitud del trabajo realizado por el gabinete en cantidad de áreas y participantes involucrados, no se refleja fielmente aquí debido a la falta de información disponible y la imposibilidad de identificar en detalle y en su totalidad a cada uno de los actores que asistieron o participaron. Las restricciones en la información son un obstáculo recurrente en las investigaciones que estudian las tomas de decisiones, donde los espacios burocráticos suelen presentar para los investigadores ámbitos complejos y esquivos para poder obtener información sensible o detallada (Hudson, V., 2002, p. 10). Sin embargo, se estima que la labor realizada es suficiente para permitirle al lector comprender la participación y el rol que tuvieron de manera general en este proceso los actores de la sociedad civil y del ámbito privado.

### **3.2. Características teóricas de la resultante analizada**

Antes de continuar con el análisis de posicionamiento de los actores de la NDC, es necesario realizar una aclaración del tipo teórica. Dentro de las corrientes de las teorías de toma de decisión y particularmente aquellas que se enfocan en las decisiones de política exterior, parece existir un consenso mínimo que se vincula con la naturaleza de la decisión en sí. Aunque distintos autores plantean diferentes formas de caracterizarlo o distinguirlo, se podría afirmar que los teóricos de esta corriente consideran que son distintos el análisis y los resultados de situaciones de crisis, en contraposición a situaciones de no-crisis o aquellas donde hay más tiempo disponible para tomar decisiones (Dougherty, J., y Praltzgraff, R., 1993, p. 495).

Para William Hazleton (1988, p. 16), en aquellas situaciones de crisis el grupo de funcionarios que toma la decisión suele ser reducido, las personalidades y motivaciones de los mismos suelen estar más definidas y tienen un impacto considerable en las posiciones adoptadas, además que el tiempo disponible para decidir un curso de acción es menor por lo que las alternativas posibles también se ven reducidas en cantidad y detalle.

Al contraponer estas características a la situación analizada en esta investigación, rápidamente se observa las diametrales diferencias: se cuenta con una amplia cantidad de actores involucrados en la decisión, fue una situación prevista, por lo que el plazo disponible permitió realizar evaluaciones y cuantificaciones técnicas para seleccionar las medidas a incluir en la NDC, y además, el proceso de definición de medidas a incluir estuvo más respaldado por cuantificaciones de emisiones o valoraciones técnicas, que por preferencias personales. Lo último no implica que las preferencias personales e intereses no afectaron las decisiones tomadas, si no que el impacto que tuvieron fue menor, menos distinguido entre otros factores, o que estuvieron más vinculados a preferencias de metodologías u otros aspectos técnicos.

A pesar de esta salvedad se considera que el análisis del Modelo de Política Gubernamental de Allison, que fue pensado para una situación de crisis, sigue siendo útil para ayudarnos a comprender las dinámicas que se dan dentro del proceso de toma de decisiones en una situación en ausencia de crisis.

### **3.3. Posiciones y perspectivas de los actores participantes en la revisión**

En cuanto al proceso de toma de decisión en sí, se caracterizó por ser más bien descentralizado, ya que las medidas a incluir en la NDC se construyeron sobre todo dentro de los ministerios y luego las mismas eran puestas en común dentro de la estructura del GNCC. El Gabinete fue entonces un mecanismo de validación de las medidas, tanto en-

tre los pares políticos, es decir, otros ministerios, como también con la sociedad civil. Además, generó ámbitos de transversalidad los que proveyeron de coherencia a la NDC al asegurarse que las medidas proyectadas no fueran en detrimento de otro sector o no se duplicaran.

Entonces para entender la forma que toma la NDC final en 2016, es necesario entender esa descentralización, los actores que la componen y cómo la afectaron. Con la intencionalidad de reducir el universo de actores a individualizar se optó por tomar como referencia dos criterios: en primer lugar, concentrarse solo en los sectores que más impactaron en la NDC (tomando cómo guía para poder identificarlos el nivel de emisiones de GEI) y, en segundo lugar, agruparlos para un mejor estudio según el órgano burocrático que representó al sector en el Gabinete Nacional de Cambio Climático.

### ***3.3.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable***

Como ya se estableció, una de las características principales de diferenciación entre decisiones tomadas en momentos de crisis y aquellas tomadas en ausencia de crisis, es el tiempo que hay disponible para tomar la decisión. En este caso la revisión de la NDC se dio en un lapso de 6 meses. El plazo fue determinado como resultado de una estrategia de política exterior más amplia y no como respuesta a un requerimiento internacional de actualización de la misma. La razón fue que la Conferencia de las Partes de Marruecos en 2016 sería la primera COP a la que asistiría Argentina bajo la administración Macri, formalmente. El contexto explica que se viera en esa COP, y en la NDC una oportunidad de reintroducir a la Argentina cómo un agente ambiental más comprometido con la reducción de GEI y más cooperativo internacionalmente, pero que también se la viera cómo una herramienta para generar una diferenciación respecto a las políticas del gobierno saliente.

Se puede decir entonces que los actores involucrados tomaron decisiones teniendo un tiempo límite, ya que en noviembre de 2016 la NDC revisada debía estar terminada. Los plazos y tiempos disponibles deben ser tenidos en cuenta como factores modificadorios del universo

de medidas posibles a incluir o considerar en la NDC, ya que menor tiempo disponible puede significar también menor información en base a la cual tomar decisiones.

Por otro lado, existió un segundo límite temporal que los actores debieron tener en cuenta, esto es, las elecciones presidenciales de 2019. El trabajo iniciado por la revisión de la NDC en 2016, continuó con la creación de los planes sectoriales, los planes nacionales de adaptación y mitigación, y el plan nacional de respuesta al cambio climático que incluía a todos los anteriores. La labor se proyectó para que fuese finalizada en 2019. Es decir, que se diseñó un plan para ser desarrollado dentro de tiempos políticamente viables para el país.

La política exterior en cambio climático, además del trabajo de Cancillería, fue llevada a cabo externamente por representantes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS), quienes buscaron tener una participación activa en los diferentes foros y convenciones internacionales en la temática, lo cual refleja una visión globalista y multilateral de la política en cambio climático. Al mismo tiempo fueron quienes, actuando como una bisagra, bajaron esos mismos lineamientos a la política doméstica climática.

En ese sentido el rol que tuvo el ministro del MAyDS Sergio Bregman fue decisivo. Designado a comienzos de la gestión de Mauricio Macri (con quien colaboraba desde 2011 por haber ocupado cargos legislativos dentro del PRO en CABA), fue uno de los ministros que mayor respaldo otorgó a las políticas del expresidente (Sergio Bergman, s.f). Compartía con el mismo una percepción idealista del mundo, lo cual se puede inferir estuvo sustentado también por sus propias creencias religiosas, que lo acompañaron y se reflejaron en su gestión como ministro. Sin embargo, el quiebre interno en el gobierno de Mauricio Macri, que se dio a partir de la corrida cambiaria de 2018, también produjo un cambio en el respaldo político del presidente al ministro, al degradar el Ministerio a una Secretaría como producto del cambio de las prioridades de gobierno.

El bagaje religioso del rabino Bergman aportó elementos vinculados a los valores, la ética, la conciencia, la defensa a los derechos humanos y la dignidad, en su visión de la política en general, y a la cuestión del cambio climático en particular. También se vincula fuertemente con una vocación particular por alentar la participación ciudadana en la política, lo cual fue un factor decisivo al momento de definir el esquema de trabajo del GNCC, en el cual por solicitud del ministro al presidente se incorporaron las Mesas Ampliadas para asegurar tal tipo de participación.

El idealismo al que se hace referencia se expresa en la creencia de un contexto internacional con oportunidades, o al menos, favorable para la Argentina. Incluso respecto al cambio climático Sergio Bergman sostuvo que «no es un anticipo apocalíptico sino una oportunidad, con poco margen si la sabemos aprovechar, de que podemos evolucionar» (IICAnoticia, video, 2019, 6hs12min). Pero este idealismo también fue pragmático, no solo en el hacer (es decir, generar políticas transversales, eficientes, que fuesen medibles, etc.), sino que mediante este hacer Argentina pudiera mostrar internacionalmente sus buenas prácticas, medir correctamente sus emisiones y pedir certificaciones internacionales, para evitar que «los países que calentaron el planeta utilicen el argumento ambiental para generar nuevas fronteras de acceso a mercados para países en desarrollo como el nuestro» (Diario Agroempresario, video, 2017, 8min 24seg).

Pero, además, ese idealismo fue diluido con un componente de pragmatismo, cuya expresión también pareció ser una constante dentro del gobierno de Cambiemos o al menos una característica de la cultura política de la coalición. Así mismo se puede identificar también en el Subsecretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable Carlos Gentile, quien sostuvo que no era el ministerio de ambiente «parte de una organización ambientalista, somos parte de un gobierno que quiere producir más, producir mejor y además cuidar el ambiente» (IICAnoticia, video, 2019, 1hs 23min), distanciándose así del ambientalismo y planteando un punto medio con el productivismo. Esta postura es pragmática porque permite una equidistancia posibilitando que el

subsecretario y el ministerio pudieran negociar con todos los actores de la arena nacional afectados por el cambio climático para cumplir el objetivo sin atarse en compromisos particulares con ninguno de ellos.

También se refleja en él una percepción optimista del contexto internacional y de la problemática ambiental, incluso luego de la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París, después de la asunción de Donald Trump, que sacudió fuertemente la mesa de juego internacional. En este sentido Gentile consideró que, si bien la salida del país del norte tendría impactos negativos, también esto había generado un aglutinamiento y mayor decisión en el resto de los actores que mantenían el acuerdo, además había producido nuevos liderazgos lo cual también era un saldo positivo (Tres Mandamientos, video 2017, 6.00min).

El subsecretario tuvo un rol muy activo en la coordinación del GNCC, incluso más que el secretario de Política Ambiental y Cambio Climático Diego Moreno, sobre todo intentando facilitar la vinculación entre las distintas áreas y ministerios. En otras palabras, su mayor participación en el juego se vincula directamente con las funciones formales de su cargo, que lo colocaron en una posición ventajosa dentro del juego porque podía influir sobre otros actores generando pactos y acuerdos para asegurarse que la dinámica en el GNCC fluya en el sentido esperado.

Los actores hasta acá mencionados afectaron el proceso de toma de decisiones desde un aspecto estructural del canal de acción, y de las dinámicas del propio juego. Para referirse a actores que afectaron más el contenido de la resultante, es necesario hablar primero de la Dirección Nacional de Cambio Climático (de aquí en más DNCC) que fue el órgano encargado no solo de la coordinación del GNCC, sino que en última instancia fueron quienes compilaron todo lo trabajado en un documento final.

La función que cumplió la DNCC como compilador es importante porque le dio la potestad de establecer otros canales regulares en el proceso de decisión que tuvieron que ver con la periodicidad de las reuniones, los formatos de las mismas, los plazos en los que debían ir

cumpléndose ciertos objetivos, e incluso reglas respecto a los informes finales que los ministerios debían elevar con la contabilización de sus medidas a la Dirección. Con este último aspecto afectaron sobre todo el contenido de la NDC.

La DNCC estuvo compuesta por un equipo con un perfil sobre todo técnico, encargado de asesorar a los ministerios sobre adaptación y mitigación. Los actores que compusieron este organismo fueron: Soledad Aguilar, quien ocupó el cargo de directora nacional de Cambio Climático y quién aportó expertise legal y diplomático, la Coordinadora de Mitigación al Cambio Climático Ing. Macarena Moreira Muzio, y el Coordinador de Adaptación al Cambio Climático Lucas Di Pietro Paolo.

En este caso la influencia de los actores de la DNCC sobre el tema está marcada más por su experiencia y conocimiento técnico, que por el cargo ocupado o sus habilidades para generar pactos con otros actores (otra característica que diferencia la toma de decisiones en crisis y aquellas que se toman sin crisis).

Es decir, el poder que sostienen no tiene que ver con un estilo de juego político y con características de su personalidad, como por ejemplo el carisma que les permitiría influir sobre otros actores, sino que estuvo basado en «la experiencia y el control de la información que posibilita definir el problema, identificar opciones y estimar factibilidades» (Allison, G., 1988, p. 244). Es por ello que en este caso no se pueden identificar posiciones políticas transcendentales que hayan modificado la resultante, pero si se puede influir que con las labores consultivas y el asesoramiento técnico que otorgaron a diferentes áreas, pueden haber impactado las medidas a considerar o al menos el formato de las mismas.

### ***3.3.2. Ministerio de Agroindustria, Ganadería y Pesca***

El complejo agroindustrial argentino es responsable por el 38,13% de las emisiones de GEI del país (Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, 2016) y paralelamente el representa el «18% del valor



bruto de la economía» (Di Paola, M., 2017, p. 5), con solo mirar estos números se puede inferir la complejidad latente que implica el cambio climático para este sector. Se habla de complejidad porque al momento de desarrollar políticas públicas climáticas que afecten al agro, se debe lograr el equilibrio entre el cuidado del ambiente y el no afectamiento de los niveles de producción. Por muchos años fue expresado como una tensión irreconciliable y donde ambos conceptos eran mutuamente excluyentes.

La posición del Ministerio de Agroindustria durante este período parece haber avanzado de esa postura. De hecho, en el Plan Sectorial de Agro y Cambio Climático, que se desarrolló como producto de la NDC de 2016, se planteó como uno de los objetivos principales «potenciar el papel de la agroindustria como fuente de soluciones ante el cambio climático» (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2019, p. 11). Es decir que el ministerio de agroindustria, como institución, se proyectó a sí mismo como un nexo para poder disolver la tensión del binomio cuidado del ambiente vs producción.

El primer ministro de agroindustria de la administración Macri, el formoseño y diputado nacional de la UCR, Ricardo Buryaile sostuvo esta postura del campo como mitigador de GEI. Así en su presentación en el Argentina Business & Investment Forum en 2016 recalcó que el país tiene una importante trayectoria de más de 30 años en el desarrollo de tecnologías para producir de forma sustentable, destacando sobre todo la siembra directa y la importancia de mostrar esas tecnologías al mundo (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, video, 2016, 4min 57seg).

Su visión puede ser entendida como producto de dos variables. En primer lugar, como producto del rol que ocupó, ya que cómo Allison (1988, p.252) afirma «el lugar donde se está parado depende del lugar donde se está sentado», es decir, los intereses propios de la institución y, en este caso, del sector de la economía que se representaba predefinieron las posiciones posibles que el ministro podía adoptar.

Posicionarse a favor de los sectores menos progresistas del agro son más reticentes a este tipo de políticas, sobre todo luego de la firma del Acuerdo de París, ya no era rentable ni posible debido a los compromisos internacionales asumidos por Argentina. Se debe entender este posicionamiento en un contexto internacional en el que, cada vez más, comienzan a aparecer regulaciones que exigen mínimos de producción sustentable o informes sobre la huella de carbono de los productos. En definitiva, el agro debe adaptarse pronto a estos requerimientos para no quedar excluido del ingreso a ciertos mercados internacionales.

En ese sentido identificar al agro como proveedor de soluciones era una posición que permitía no solo continuar protegiendo la producción, sino que además buscaba asignarle un nuevo rol al sector al correrse de una posición más bien confrontativa, y por lo tanto ofrecerle nuevas oportunidades. Es decir, en otras palabras, una decisión estratégica para defender los intereses del sector desde una nueva posición.

Al momento de analizar el manejo del ministerio de agroindustria el propio bagaje personal del ex ministro Buryaile, no puede ser descartado; es un elemento formador de sus posturas y las decisiones tomadas. Buryaile proviene de una familia ganadera, esta experiencia y los vínculos generados en el sector es lo que lo llevó a ser presidente de la Confederación de Sociedades Rurales de Chaco y Formosa (El Cronista, 2015). Su estrecha vinculación con el sector lo reafirmó como defensor de sus demandas y necesidades, pero también lo sometieron a presiones y expectativas de lo que se esperaba de él.

Se puede afirmar que el compromiso con la sustentabilidad, ya sea por interés económico o preocupación personal, de Buryaile fue constante incluso luego de la salida del gobierno de Cambiemos. Se puede ver en su rol como Diputado Nacional, por ejemplo, en los alegatos que realizó en la Honorable Cámara de Diputados, en la sesión donde se discutió el marco regulatorio de los biocombustibles, en esa oportunidad el diputado llamó a cumplir con la progresividad de los compromisos internacionales y a no ir a contramano del mundo (Honorable

Cámara de Diputados de la Nación, video, 2021, 2min 27seg). Se observa con ello que el diputado entendía que el contexto internacional estaba virando hacia nuevos requerimientos ambientales, con los que era necesario que cumplir para mantenerse competitivos.

Se debe mencionar aquí que, como producto de las elecciones legislativas de 2017 donde se amplió el poder de la coalición de Cambiemos en el congreso, el ex presidente Mauricio Macri pudo instrumentar algunos cambios en el gabinete e imponer a funcionarios en lugares que en un principio tuvo que ceder dentro de la coalición (La Nación, 2017). Como producto de este cambio se dio la renuncia de Ricardo Buryaile y la designación de Luis Etchevehere como nuevo ministro de agroindustria.

Si bien la transición se dio luego de la revisión de la NDC, y puede haber impactado más en el proceso de desarrollo de los planes sectoriales que en la revisión, es importante marcarlo porque lo que se observa es que hay una continuidad en la posición sostenida por agroindustria respecto al cambio climático. La continuidad se explica porque, algunas posiciones que son tomadas por los actores están fuertemente condicionadas o predeterminadas por el cargo que ocupan y las instituciones a las que pertenecen.

Pero esta continuidad también es producto de una de las principales características del proceso de la NDC, que fue la descentralización, por lo cual ningún actor definió en específico ninguna parte de la contribución, si no que fue un proceso colaborativo. En el caso de Agroindustria, el director nacional de Gestión Ambiental, Nicolás Lucas, fue quien coordinó tanto internamente como externamente la labor de redefinición de las medidas de la NDC (ya que fue también punto focal del ministerio ante el GNCC). Puntualmente la Dirección de Producciones Sustentables, fue el sector encargado de articular con las otras dependencias del ministerio para la contabilización de las medidas que iban a ser incluidas en el documento final.

En concreto, que el agro fuera un proveedor de soluciones de mitigación, no solo significó la reevaluación, la promoción y la inclusión de medidas como planes de aprovechamiento forestal y sistemas silvopastoriles, rotación de cultivos, capturas por recuperación de bosques, recuperación de tierras degradadas, mejoras en las prácticas y procesos ganaderos, entre otros (MAyDS 2016, p. 9) (Figura 8). Sino que también produjo que se focalizara en promover labores de medición, tanto de emisiones cómo de absorción de GEI desde el sector.

Figura 8. Principales ejes de intervención del Plan de Acción de Agro y Cambio Climático.

Eje de Intervención	Medida	Tipo	Reducción al 2030 MtCO <sub>2</sub> e	Descripción
Silvicultura	Forestación	Adicional	18,06	Aumentar la superficie forestada de 1.38 millones a 2 millones de hectáreas entre 2018 y 2030.
Agricultura	Rotación de cultivos	Adicional	4,27	Aumento de la superficie cultivada con cereales (trigo, maíz) y disminución de la superficie ocupada con oleaginosas (soja, girasol), respecto a la proporción de cultivos de la campaña 2011, a partir de 2020.
Agroenergía	Aprovechamiento de biomasa para la generación de energía	Adicional	3,41	Generación de electricidad NO conectada a red mediante uso de biomasa (PROBIOMASA).
		Adicional	NE <sup>2</sup>	
TOTAL			25,74	35 50

Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2019, p.23

Como la propia NDC revisada reconoce «el monitoreo en los sectores agricultura, ganadería, cambio del uso del suelo y silvicultura presentan una incertidumbre mayor que en los otros sectores» (MAyDS, 2016, p. 3) tal comentario refleja la falta de información disponible. Información que es necesaria si Argentina quiere sostener internacionalmente que produce de manera sustentable e impedir que se le impongan medidas de emisión de GEI pensadas y proyectadas para formas de producción distintas a las utilizadas por el campo argentino.

La falta de información se puede identificar también como una de las causas por las que se prefirió plantear en la NDC una meta global que incluye a todos los sectores de la economía. La preferencia por una meta global es coherente con la actuación del país en las negociaciones internacionales de cambio climático, donde suele evitar que se establezcan compromisos de reducciones por sector, entendiendo que esto podría afectar el desarrollo del país (Bueno, M., 2017, p. 67).

En las entrevistas llevadas a cabo con representantes del Ministerio de Agroindustria, se reconoció que en cuanto a la implementación de las medidas suele ser un sector menos direccional que otros, en el sentido que la aplicación de las mismas siempre recae en los particulares (Battistuzzi, J., 2022). Por lo tanto, contar con el aval de los productores es fundamental para generar medidas que a posteriori puedan ser aplicadas y no sean rechazadas o resistidas.

Por ello en el proceso de revisión de las medidas de la NDC se incorporó a estos actores mediante mesas internas del ministerio de agroindustria donde se invitó a representantes de: la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID), Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS), Asociación Argentina de Consorcios Rurales de Experimentación Agrícola (AACREA), Sociedad Rural Argentina (SRA), entre otros (MAGyP, 2019, p. 89-92).

A los mencionados anteriormente se los puede identificar dentro de la categoría de jugadores ad hoc, que tuvieron una participación parcial en la cuestión al influir marginalmente en la resultante a través de su actuación como grupos de presión.

Aunque se reconoce la heterogeneidad del sector y cómo estas distinciones producen diferentes necesidades e intereses, a nivel macro se afirma que comparten algunas preocupaciones y demandas básicas. Esto fue plasmado con particular claridad en el comunicado emitido por Confederaciones Rurales Argentinas en 2021, donde postularon que:

1. Las preocupaciones del campo tienen que ver tanto con los efectos que el cambio climático tiene sobre su producción, como con las soluciones propuestas desde el Estado.
2. Demandan que las soluciones de políticas públicas que se dan ante el cambio climático no sean solo de restricción de actividades, impuestos al uso de recursos naturales o limitación stock ganadero.
3. También consideran que lograr contabilizaciones justas para el sector, y la inversión nacional en investigación y desarrollo es fundamental.
4. Además, sostienen que el campo argentino tiene un rol que cumplir en la seguridad alimentaria global el cual debe ser potenciado con voluntad política y reglas claras para el sector.

A pesar de haber sido producido en un contexto distinto, se trae este comunicado a colación porque las preocupaciones y demandas que plantea son una constante dentro de este sector. Por lo tanto, las afirmaciones realizadas en 2021 se pueden considerar como válidas y aplicables también para el contexto de 2016. A priori se observa cómo los intereses de los stake holders de este sector afectaron la posición macro del Ministerio de Agroindustria en cambio climático, esta vinculación es estudiada con mayor especificidad en el capítulo siguiente.

Por último, se debe mencionar otra dimensión de la posición del agro a tener en cuenta; su vinculación con los bosques. María del Pilar Bueno (2017, p. 49) señala que:

Si bien las emisiones de la agricultura y ganadería se concentran en el sector respectivo, el sector de uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura, encubre un alto volumen de emisiones que provienen, por ejemplo, del desmonte como producto del avance de la frontera agropecuaria.

La expansión de la frontera agropecuaria y el desmonte provocado consecuentemente ha sido tradicionalmente un punto de fricción entre el Ministerio de Agroindustria y el sector agropecuario en general, con las organizaciones ambientalistas y el ministerio de ambiente. Sin embargo, durante este proceso de revisión de la NDC los actores entrevistados de la Dirección de Producciones Sustentables de Agroindustria indicaron que existió una estrecha colaboración para trabajar en pos de medidas que no se solaparan o fueran contradictorias.

La relevancia del sector bosques como mitigador es tal que de hecho se desarrolló un Plan Sectorial exclusivamente dedicado al sector. Y lo que es aún más relevante es que mientras las medidas seleccionadas por Agroindustria se incluyeron como condicionales en la NDC, las medidas presentadas por la Dirección Nacional de Bosques fueron incluidas como incondicionales por el potencial de mejorar la contribución que presentaban. Las implicancias de esa decisión son detalladas con mayor especificidad en el siguiente capítulo.

### ***3.3.3. Ministerio de Energía y Minería***

El sector energía es responsable por el 29,69% de las emisiones de GEI del país (INGEI, 2016). Sin embargo, al hablar de este sector debe tenerse en cuenta que es abarcativo de otros, como lo son Industria, Transporte e incluso Agro, por lo cual el desarrollo de las medidas que se incluyeron en la NDC no fueron privativas de energía, sino que se extendieron a otros ámbitos.

La política energética de la administración Macri estuvo marcada por una fuerte ambivalencia. Como señalan Paz Constantini y María Marta Di Paola (2019, p. 9), en el análisis realizado respecto a la política energética:

Por un lado, se sanciona la Ley de Energías Renovables y los consecuentes esfuerzos como el programa RenovAr para cumplimentar con sus objetivos, pero, por el otro, existe una política enfocada en impulsar la producción, el transporte, el procesamiento, la distribución y la comercialización de los combustibles fósiles, de la mano de la explotación del yacimiento Vaca Muerta.

Ambos proyectos fueron las grandes insignias de la política en energía del gobierno de Mauricio Macri, aquellas que se creía iban a atraer la supuesta lluvia de inversiones prometida en campaña. Se puede marcar como otra expresión del pragmatismo de la cultura política de Cambiemos. Ya que, como revela el extracto del análisis de FARN, fueron políticas que se comprometieron simultáneamente a objetivos muy distintos.

La existencia de dos contextos diferentes y la influencia de ciertas condiciones materiales explican la coexistencia de esas políticas; por un lado, un contexto internacional apremiante posterior al Acuerdo de París que obligaba a los países a avanzar hacia la descarbonización para 2050 y a promover en el sector de energía un consumo más eficiente, inversión y generación energética mediante métodos sostenibles; por otro lado, un contexto doméstico caracterizado por estancamiento económico y déficit fiscal, necesidad de financiamiento internacional (ya sea por préstamo o inversiones), lo que se suma a un fuerte déficit energético que convirtió al país en importador de gasoil y fueloil para abastecer las centrales de generación térmica (Goldstein, E., Kulfas, M., Marguilis, D., y Zack, G., 2016, p. 39), que produjo que en 2015 se decretara la Emergencia del Sector Eléctrico Nacional (Decreto 134/2015).

Es decir, que esta política se desarrolló influenciada por: un contexto internacional que demandaba políticas en energías renovables, por una necesidad de inversiones para poder aumentar la capacidad de generación de energía (renovable y no renovable), y, además, un contexto económico deficitario que obligaba al Estado a buscar alternativas para generar ingresos de divisas.



El contexto fomentó en el gobierno de Cambiemos una proyección en la cual Argentina no podía permitirse no explotar Vaca Muerta. Esta idea fue promovida desde la presidencia y sostenida por el primer ministro de Energía y Minería, Juan José Aranguren. El ministro, además, afirmó unos años más tarde que «si no desarrollamos el potencial de Vaca Muerta hoy, va a ser tarde cuando lo hagamos» (Aranguren, J., 2021), implicando el reconocimiento de un contexto internacional que avanzaba hacia la sustentabilidad en política energética, pero también la creencia que Argentina tenía que aprovechar el mercado de hidrocarburos mientras todavía exista uno.

El interés por la explotación de hidrocarburos de Aranguren fue coherente con el bagaje personal que cargaba el propio ministro, quien trabajó 38 años dentro de la compañía Shell, ocupando en los últimos años el cargo de presidente de la misma en Argentina, y quién además fue presidente también de la Cámara de la Industria del Petróleo por 5 años (Fundación Konex, s.f.). Su experiencia empresarial y privada le otorgaron un perfil de acción más economicista que político, lo que es demostrado porque luego de su salida del gobierno en 2018, no volvió a ocupar un cargo político.

Reaparece aquí otra característica del gobierno de Cambiemos, apodado a veces el gobierno de los CEOs precisamente por la frecuencia con la que ex CEOs de grandes empresas fueron convocados para ocupar cargos políticos. Y aunque fue esta misma experiencia el motivo por el cual Mauricio Macri lo convocó para el cargo, la estrecha de vinculación de Aranguren con los intereses petroleros fueron identificados por actores de la oposición y la propia Oficina Anticorrupción como incompatibles con su cargo, razón por la cual debió vender sus acciones de la empresa como signo de compromiso político (El Cronista, 2016).

La desconfianza generada por esta situación, sumado a las presiones sociales contra el ministro por el aumento de los impuestos y a la corrida cambiaria de 2018, que obligó al presidente a reevaluar tanto sus políticas económicas como su gabinete, terminó por producir la renuncia de Aranguren a su cargo, siendo sucedido por Javier Iguacel.

Sin embargo, fue el ministro en funciones durante la revisión de la NDC que es el tema que nos compete. La perspectiva de Aranguren respecto al cambio climático estuvo circunscripta a la eficiencia energética y al Programa RenovAr, sobre el mismo afirmó que permitía minimizar la influencia que tenían las actividades económicas sobre el cambio climático y estuvo sobre todo enfocado en la atracción de inversiones (Ministerio de Energía y Minería, 2016).

Por este motivo es que designó a la Subsecretaría de Ahorro y Eficiencia Energética, a cargo de la Ing. Andrea Heins (quien fue además el punto focal del ministerio ante el GNCC), como el órgano responsable del desarrollo de las medidas de mitigación que iban a ser incluidas en la NDC. El trabajo hacia adentro de Energía se basó en un proceso de técnico de reestimación de los combustibles utilizados y de verificación del balance energético del país, para poder definir el escenario BAU (Caratori L., 2022), y luego estimar medidas de eficiencia. Nuevamente se observa aquí que los actores que estuvieron involucrados en el trabajo de la Subsecretaría fueron numerosos en cantidad y, además, estuvieron más motivados por un trabajo técnico que por interés visiblemente político.

Respecto a la NDC el punto focal del ministerio, la ingeniera Heins, indicó en la entrevista realizada (2022), que el proceso tuvo dos fortalezas: en primer lugar, la validación con otros actores en las distintas instancias de diálogo que permitió el GNCC, logrando así que lo que el ministerio de ambiente proponía estuviera en concordancia con los objetivos de gestión de los demás ministerios. La segunda fortaleza, se vincula con una construcción Bottom –Up de la misma, al igual que el Acuerdo de París. Esta construcción desde abajo implicó necesariamente un diálogo constante con los stake holders, no solo en las mesas ampliadas del gabinete, sino que también dialogaron con frecuencia en mesas internas del ministerio de energía. Esta forma de trabajo, es un indicador de la influencia de estos actores en el sector.

El sector energético es controvertido y difícil de coordinar porque pone en juego intereses muy distintos, vinculados a la oferta y la de-

manda, en otras palabras, se ponen en juego costos y beneficios. En ese sentido, los actores ad hoc que influenciaron las medidas a incluir en la NDC están vinculados en mayor o menor medida a la oferta o demanda de energía.

Luciano Caratori quien estuvo a cargo de la información y la estadística energética, dentro de la Subsecretaría de Eficiencia Energética, indicó al ser consultado, que los principales stake holders del sector tienen diferentes demandas según sus propias necesidades y objetivos (Figura 9). Y que el gran desafío es lograr la correcta articulación de estos intereses para implementar políticas públicas.

Figura 9. Los stake holders del sector energético y sus demandas.

ASOCIACIONES	OBJETIVO/INTERES
Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica (AGUEERA)	Buscan energía abundante y barata
Asociación de Grandes Usuarios de Gas Natural (ACIGRA)	Buscan energía abundante y barata
Asociaciones de usuarios pequeños de energía eléctrica	Buscan proteger al usuario de las tarifas
Asociación de Transportistas de Energía Eléctrica (ATEERA)	Buscan ganancias marginales y desarrollo de infraestructura
Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica (ADEERA),	Buscan ganancias marginales y desarrollo de infraestructura
ENRE y el ENARGAS	Buscan regular la actividad

Fuente: Cartori, L., 2022.

Además, destacó que otros grupos de presión pueden ser las ONG's ambientalistas, las uniones industriales o cámaras de petróleo y gas.

Pero sobre todo recalcó que:

Incluso el sector público no tiene un interés homogéneo. Está la Secretaría de Energía que básicamente lo que quiere es que funcione su sector. Pero adentro de ella hay divisiones: el sector de renovables, el sector de hidrocarburos, después están los dos entes reguladores, etc. Aun dentro de la secretaría de energía hay grupos contrapuestos (Caratori, L., 2022).

Lo cual no solo refleja la complejidad de los pactos que tienen que instrumentarse para poder llegar a una resultante intergubernamental, sino que está en estrecha concordancia con la visión de Allison, respecto a cómo se desarrolla la política burocrática.

Sin embargo, a pesar de su heterogeneidad, se puede observar la existencia de una gran demanda generalizable en el sector de energía: la necesidad de inversión en obras de infraestructura que amplíen la capacidad instalada de generación de energía y su transporte. Esa demanda necesariamente se traduce en un driver (o interés) importante para que Argentina demande internacionalmente fondos e inversiones, como así también, transferencia de tecnología o recambio tecnológico, para poder mejorar su eficiencia energética y reducir GEI.

Respecto a la influencia del sector en la NDC de 2016, otro de los actores que participó activamente dentro de la subsecretaría en la definición de medidas fue Fernando Lía (2022), quién indicó que «el sector energético fue el que más peso tuvo en la contabilización final de las medidas. Éramos los que más teníamos conocimiento en el tema, los que más transversalizados estábamos en el tema del cambio climático» lo cual explica que representen la mayor parte de las medidas seleccionadas incluyendo un total de 77 MtCO<sub>2</sub>eq en reducciones estimadas. Esto es porque no solo se coordinaron medidas de eficiencia para la generación y consumo de energía en su sector, sino que también colaboraron con Transporte e Industria, en parte estableciendo medidas desde el ministerio y, en parte, asesorando a estos sectores.

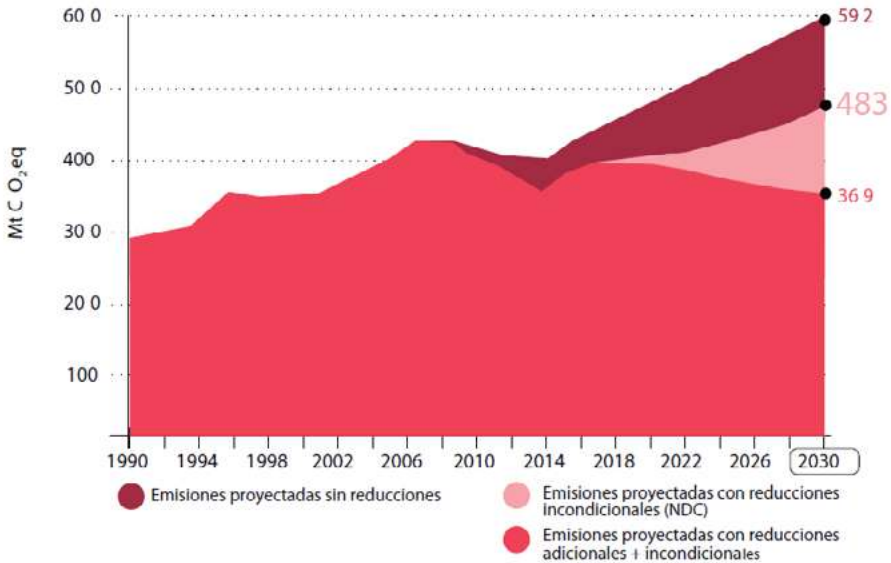
Entonces se puede afirmar que la influencia que tuvo el sector energía en la NDC no solo estuvo respaldada porque la responsabilidad de emisiones genera una responsabilidad similar en mitigación, sino en que la expertise técnica le dio capacidad de influencia sobre la definición de las políticas de mitigación de otros sectores y, por lo tanto, le asignó un mayor poder de determinación del resultado final de la NDC.

### ***3.3.4. Ministerio de Producción y Trabajo***

El sector industrial argentino es responsable por el 14,63% de las emisiones de GEI totales del país (INGEI, 2016). Lo cual como el propio Plan Sectorial de Industria y Cambio Climático reconoce, está lejos de poder compararse con la emisión que este sector suele tener en los países desarrollados (Ministerio de Producción y Trabajo, 2017). Sin embargo, no deja de ser uno de los tres sectores más relevantes de la economía argentina.

Al igual que sucede con el agro, el sector industrial está íntimamente ligado a las expectativas de crecimiento económico, por lo que las medidas a considerarse en cambio climático siempre están sujetas a las estimaciones de desarrollo del país. Es por ello que las proyecciones de aumento de emisión de GEI que se utilizan aumentan hacia 2030, ya que se espera que haya un aumento proporcional de las actividades industriales y la producción en general (Figura 10).

Figura 10. Proyección de emisiones de GEI según escenario BAU y con aplicación de las medidas estimadas en la NDC



Fuente: Ministerio de Producción y Trabajo, 2018, p.16.

Aquí entra en juego lo que se mencionó anteriormente respecto a las tensiones existentes entre políticas de cambio climático y el desarrollo productivo, donde la regla siempre ha parecido ser elegir entre uno u otro. Aunque, durante esta gestión, el ministro de Ambiente pareció abogar por una sinergia entre ambas variables.

Por ello se debe revisar la política de producción de la gestión Cambiemos, para poder comprender el posicionamiento del sector ante la temática. Desde el 2016 y hasta el quiebre interno del gobierno, producto de los resultados de la corrida cambiaria de 2018, el ministro a

cargo de la cartera de producción fue Francisco Cabrera. El ministro provenía de carrera política dentro del PRO, ya que había participado como ministro de Desarrollo Productivo de la Ciudad de Buenos Aires en la gestión de Mauricio Macri, y había comenzado con la gestión de política públicas dentro de la Fundación Pensar, think tank asociado al PRO (El Cronista, 2015).

En el período que estuvo a cargo desarrolló el llamado Plan Productivo Nacional que, en palabras del propio ministro, buscaba:

Reducir costos de capital, aumentar la competitividad a través de acuerdos sectoriales, realizar un plan de infraestructura y de seguridad energética, promover la innovación y acceso a la tecnología, construir un sistema tributario más eficiente y que promueva la inversión, defensa de la competencia, simplificación y desburocratización, integración inteligente al mundo (Cámara Argentina de Comercio y Servicios, video, 2017, 5 min 52 seg).

Dos análisis se pueden hacer de los postulados de este plan. Por un lado, destacar la integración inteligente al mundo, frase repetida a lo largo y ancho del gobierno de Cambiemos, y particularmente sostenida por Cabrera como el objetivo último del plan. Este tipo de integración planteó una política calificada por algunos autores como aperturistas y liberalizadora (Listrani Blanco, T., y Zacatto, C., 2018, p. 172), coherente con el globalismo y la visión idealista del ex presidente que, como ya se indicó, era una visión compartida dentro de la mayoría de los miembros de su gestión, característica que el jefe de la cartera de producción también replicaba. Esta inserción implicaba re vincular a Argentina con otros países a través del comercio, lo que necesariamente perfiló a la producción del país hacia la exportación, lo cual fue alentado en reiteradas ocasiones por Cabrera (ON24TV, 2016; Idea Arg, 2016).

La segunda apreciación que se realiza del plan, es que no contiene ninguna referencia a la sustentabilidad de la producción ni a la generación de políticas de mitigación o adaptación al cambio climático.

Tampoco en las exposiciones del ministro pareció ser este un tema relevante para su competencia, lo cual se deduce de la omisión o falta de mención y referencia a este tópico en las entrevistas, conferencias y exposiciones realizadas.

Considerando lo anterior se puede afirmar que, el ministro como actor particular no tuvo una posición con límites definidos que marcara distinguidamente la política que llevó a cabo el ministerio de producción en este tema. Lo cual no descarta que haya determinado algunos lineamientos para que sus miembros de equipo siguieran en la materia.

Se puede inferir que sustentabilidad y cambio climático fueron relegados en la agenda del ministro porque debía atender a otros juegos más urgentes. Lo cual es, cuando menos, característico de una cartera sumamente compleja, dinámica y que está íntimamente ligada a variables macroeconómicas dentro de un contexto de inestabilidad.

La tarea de definir y revisar los cálculos de las medidas a incluir en la NDC fue delegada a la Dirección Nacional de Desarrollo Industrial Sostenible del ministerio de producción, a cargo de Federico Lavisse y Juan José Galeano. La característica principal de las medidas de mitigación contabilizadas por este sector, es que estuvieron íntimamente vinculadas con la eficiencia energética y las energías renovables, que representaron la mitad de las medidas contabilizadas en el plan sectorial de industria de 2018.

Si bien existían competencias distintas entre el ministerio de producción y el de energía para contabilizar la emisión de GEI, y para aplicar medidas de mitigación y adaptación, los actores entrevistados del ministerio de energía indicaron que actuaron como facilitadores técnicos para el ministerio de industria sobre todo en las medidas de eficiencia energética (Lía, F., 2022; Heins, A., 2022). Se observa aquí como el ministerio de energía ocupó espacios que le permitieron influenciar las medidas desarrolladas por otros sectores, y por lo tanto ganar poder en términos de la afectación de la resultante final.



Como destacó la propia directora nacional de Cambio Climático Soledad Aguilar y el punto focal Juan José Galeano en la cuarta Mesa Ampliada, el desarrollo de las medias para el plan sectorial de industria contó con una importante participación e involucramiento del sector privado en el desarrollo de las medidas (HD-Streaming Argentina, video, 2017, 1hs 21min). Esto merece ser señalado porque se reconoce en cierto punto, la influencia que para este sector tuvieron los stakeholders o los jugadores ad hoc.

Si bien no hay información respecto a quiénes participaron en el desarrollo de las medidas a contabilizar en la NDC, en el plan sectorial se enumeran ciertos actores, que se infiere, fueron los mismos involucrados en la tarea previa ya que son actores con peso dentro del sector (figura 11).

Figura 11. Cámaras Industriales con participación activa en la NDC y el Plan Sectorial.

<b>CÁMARAS INDUSTRIALES</b>
Cámara Argentina de Fabricantes de Equipos de Energía Solar Térmica
Instituto Nacional de Tecnología Industrial
Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina
Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Lumino-técnicas
Cámara Argentina del Acero
Asociación de Fabricantes de Cemento Portland
Cámara de Fabricantes de Puertas Metálicas
Cámara de Fabricantes de Paneles
Cámara Argentina de la Industria del Aluminio y Metales Afines
Confederación Argentina de la Mediana Empresa
Cámara Metalúrgica de No Ferrosos
Cámara de Industriales Fundidores de la República Argentina
Cámara Industrial del Bronce, Aceros y Afines

Cámara Argentina de la Industria de Reciclados Plásticos
Cámara de productores de metales
Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel
Cámara Argentina de Fabricantes de Vidrio
Cámara de la Industria del Neumático
Asociación de Fábricas Argentinas Terminales de Electrónica
Cámara Argentina de Industrias de Refrigeración y Aire Acondicionado
Cámara de la Industria Química y Petroquímica
Unión Industrial Argentina
Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios

Fuente: Ministerio de Producción y Trabajo, 2018, p. 34.

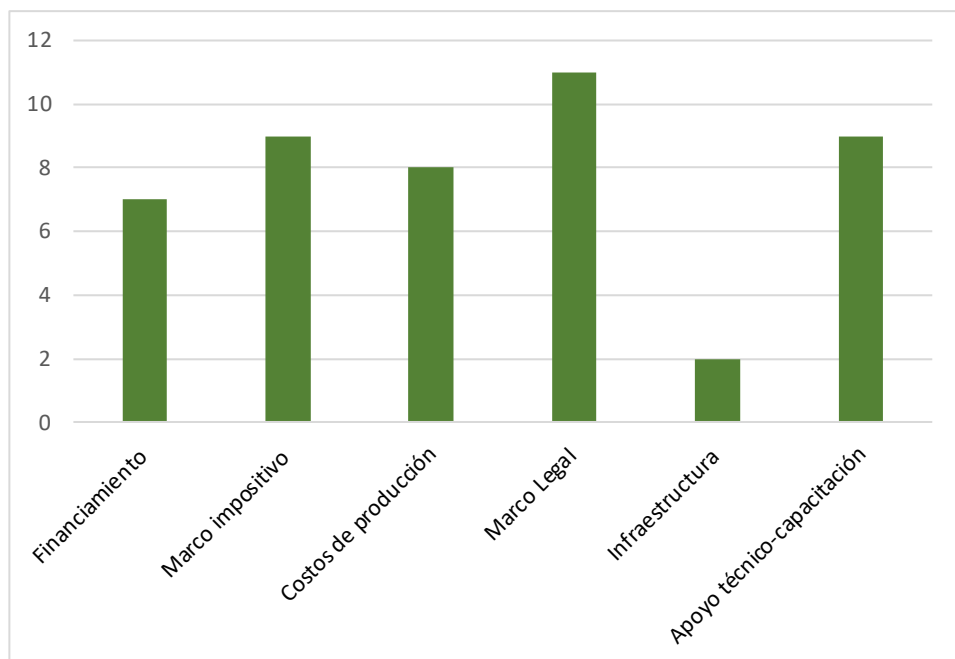
Las cámaras mencionadas anteriormente, que nuclean a grupos económicos, suelen actuar ejerciendo presión sobre el gobierno para moldear políticas o, al menos, accionan marcándole al gobierno los límites de las políticas posibles a ejecutar. Lo cual se revela más evidente en cuanto más sensible sea el interés en juego.

De hecho, se puede mencionar que, como producto de la política liberalizadora del comercio exterior, se produjeron durante esta gestión fuertes tensiones con estos grupos dado, sobre todo, por la apertura de las importaciones y la contracción de la actividad industrial (Palmisano, T., y Teubal, M., 2020, p. 165). Esto derivó en presiones por parte de estas instituciones para la reconfiguración de la política económica y, en última instancia, fue uno de los factores que motivó la salida de Cabrera del Ministerio de Producción en 2018.

Aunque estos actores ad hoc representan un grupo heterogéneo en intereses y objetivos (MPyT, 2018, p. 22), los mismos pueden ser deducidos y generalizados en base al análisis de las medidas que se seleccionaron para el plan sectorial, y las barreras que se estimaron que cada una de ellas tenía para su implementación. A grandes rasgos se iden-

tificó que las barreras para la aplicación de las medidas seleccionadas pueden ser agrupadas en seis grupos: financiamiento, exenciones impositivas, costos de producción, políticas públicas de capacitación o apoyo técnico, marcos regulatorios internos necesarios para avalar procesos y desarrollo de infraestructura.

Figura 12. Barreras identificadas para la aplicación de las medidas del Plan de Acción del Ministerio de Producción y Trabajo.



Fuente: elaboración propia.

Las barreras que se han deducido del Plan son respaldadas por la opinión del punto focal Federico Gatti Lavisce (2022) quien indicó al ser consultado, que «el sector industrial argentino es muy heterogéneo,

no obstante ello pueden definirse ciertas demandas definidas, a saber: a) Políticas Públicas claras y continuas en el tiempo, b) financiamiento accesible, c) obras de infraestructura para mejorar la competitividad».

La identificación preliminar de las barreras para implementar las medidas del plan devela al menos dos cuestiones. En primer lugar, que varias de estas medidas presentan costos de producción altos para la industria nacional por lo que, para poder ser llevadas a cabo, necesitarían no solo de incentivos nacionales (cómo la exención de impuesto), sino también de la protección ante la competencia exterior. En segundo lugar, marca uno de los requerimientos que Argentina tradicionalmente apoya en el ámbito internacional, la necesidad de transferencia de tecnología, recambio y capacitación de los países desarrollados a los países menos desarrollados. Lo mismo sucede con las necesidades de financiamiento internacional del país, no solo como capital de inversión sí, sino también para el desarrollo de infraestructuras necesarias para llevar a cabos algunos de estos procesos industriales.

Hasta aquí se observan algunos indicios de la influencia y de cómo esté el sector industrial afectó la resultante final, pero es estudiado con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

### ***3.3.5. Ministerio de Transporte***

Según el Inventario Nacional de GEI de 2016 por su parte, al sector del transporte le corresponden el 13,31% de las emisiones totales. La composición de estas emisiones se vincula estrechamente con la expansión y distribución territorial argentina, y se explica por modelos económicos preferentemente orientados a la exportación, en conjunto con una importante inversión no diversificada en la infraestructura de transporte. Estas características han terminado por configurar una matriz de transporte altamente dependiente del transporte carretero, que representa el 95% de la movilidad total del país (HD-Streaming Argentina, 2017, 2hs 18min). Por ello es que las medidas de mitigación al cambio climático dentro del sector transporte están íntimamente ligadas con la quema de combustibles y por lo tanto con eficiencia energética.

El transporte como actividad tiene un rol fundamental en la cohesión territorial y en la integración regional (Barbero, J., y Rodríguez Tornquist, R., 2012, p. 9). Esta percepción del rol del transporte fue sostenida por el ex presidente y por el ministro responsable de tal cartera, Guillermo Dietrich, y es importante porque permite entender la razón detrás de la relevancia que se les dio a las políticas de este sector.

En primer lugar, cómo ya se expuso, el plan económico estuvo fuertemente orientado hacia la exportación y, en ese sentido, el transporte era una herramienta clave para poder implementarlo. En segundo lugar, también se convirtió en el medio que permitiría a través de obras de infraestructura para la exportación, lograr la re vinculación con los países del Mercosur, organismo que durante su gestión Mauricio Macri indicó que deseaba revitalizar y brindarle un nuevo impulso (Frenkel, A., y Azzi, D., 2018, p. 179). Por ello es cuando menos lógico que la cartera de transporte haya desarrollado un plan nacional en el ámbito de transporte de cargas, cuyo eje estuvo puesto en la inversión para la renovación de infraestructura de exportación como el puerto de Bahía Blanca o la ampliación del Belgrano Cargas (Ministerio de Transporte, 2017).

El ministro Guillermo Dietrich, compartía esta visión en la cual Argentina podía insertarse en su espacio regional a través del transporte. Esta coincidencia de intereses entre ministro y presidente bien puede ser leído como un pacto entre actores que, al compartir la misma percepción, acuerdan para ejecutar una determinada política con la intención de cumplir sus objetivos. El responsable del ministerio de transporte fue además otro de los funcionarios de la administración Macri que provino del ámbito privado, y cuya familia (Grupo Dietrich) está estrechamente vinculada a la actividad que condujo. Esta experiencia personal debe ser tenida en cuenta al momento de analizar las políticas por él generadas, como un factor que ha condicionado necesariamente su percepción de los problemas en el sector y, por lo tanto, de las posibles soluciones.

Sin embargo, no era un outsider de la política como otros funcionarios de la misma administración, ya que desde el año 2000 participaba dentro del PRO (Guillo Dietrich, s.f.) y por el período 2009-2015 fue Subsecretario de Transporte de CABA (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018), esto otorgó a su juego y aspiraciones un carácter más bien político.

Sustentabilidad y sostenibilidad son dos conceptos que aparecen en su agenda política y cuyo interés puede ser rastreado desde la gestión en ciudad de buenos aires donde implementó el programa Ecobici. Para entender el perfil de las políticas de mitigación que Dietrich apoyó, es importante entender que, como indicó en una entrevista realizada por The Crystal Sustentabilite Series, la reducción en los tiempos es el driver más importante para alentar a la población a la sustentabilidad (Secretaría de Transporte y Obras Públicas, 2014, 1 min 28seg). Teniendo esto en cuenta, se afirma que la posición, que él mismo alentó, ante la definición de las medidas de la NDC tuvieron que ver con la eficiencia, no solo en energía, sino también en tiempos. Esto se traduce en la promoción de aquellas políticas de transporte interurbano que reduzcan el tiempo de viaje y lo mismo en el transporte de cargas para también reducir costos económicos del mismo.

Respecto a la revisión de la NDC, dentro de Transporte la responsable ante al GNCC y punto focal fue Lucila Capelli, quien gestionó la definición y cuantificación técnica de las medidas. Para la formulación y aplicación del plan sectorial la Secretaría de Planificación de Transporte fue responsable de tal trabajo. Sin embargo, el subsecretario de Eficiencia Energética en Transporte del Ministerio de Energía Fernando Lía, quien actuó como consultor y apoyo técnico del desarrollo de algunas medidas, indicó que para el proceso de revisión de la NDC no existió dentro del ministerio de transporte un área específica abocada a ello y que, de hecho, se recurrió a la consultoría privada para realizar el relevamiento de las medidas (Lía, F., 2022). Aquí se puede identificar el surgimiento de otros jugadores ad hoc que ya no son solo empresas o la sociedad civil, sino que también participa el sector profesional.

Tal vez la menor importancia que parece habersele dado a esta temática dentro de transporte es consistente con el aporte que realiza Rodolfo Fiadone (2022) quien trabajó como consultor en el desarrollo del Plan Nacional de Transporte y Cambio Climático, quien considera que en transporte:

Hay problemas de prioridad inmediata o subsistencia para resolver, tales como provisión de combustible, problemas gremiales, disputas de tarifa con los clientes, valor de los subsidios en el caso del transporte de pasajeros, desarrollo de flota de cabotaje en ríos y mar, apertura o no de cielos en el caso aéreo, definición de la forma operativa de los ferrocarriles («open Access» aún no reglamentado), que impiden dedicar tiempo al cambio climático y las emisiones.

En otras palabras, se puede identificar que las políticas de mitigación no son necesidades demandadas por el sector, lo cual explica que su prioridad en la agenda del ministerio sea menor. Por su parte Clara Sanguinetti (2022), quien participó en la implementación de las medidas del plan sectorial de transporte, al ser entrevistada explicó que, además, se debe tener en cuenta que los planes de mejora de transporte suelen ir de la mano con acciones de cambio climático por lo que las estrategias a seguir suelen ser las mismas que ya estaban en acción.

Las medidas incluidas en la NDC por este sector y finalmente trabajadas en el plan fueron un total de 8, que se pueden resumir en la revitalización del sistema ferroviario, eficiencia energética en transporte y promoción del transporte público (Ministerio de Transporte, 2017, p. 33) (Figura 13). Lo cual está en línea con el plan económico liberalizador y la visión compartida por ministro y presidente de la inserción regional.

Figura 13. Medidas del Plan de Acción del Ministerio de Transporte



Fuente: Ministerio de Transporte, 2017, p. 11

El plan sectorial reconoce que existe un gran abanico de actores en el país vinculados al transporte y que dependiendo de su especialidad o ámbito de competencia las demandas e intereses de los mismos son distintas (Ministerio de Transporte, 2017, p. 24), sin embargo, no detalla si estos actores fueron incluidos en el desarrollo y la estimación de las medidas de la NDC o en la formulación del plan.

Independientemente de la participación formal de los mismos en el proceso, se los incluye aquí como actores ad hoc, porque al igual que sucede en otros sectores ya analizados, los stake holders actúan como grupos de presión que dificultan o facilitan el desarrollo e implementación de las políticas públicas sectoriales. Se puede nombrar entre ellos a ADIF (Trenes Argentinos Infraestructura), SOFSE (Trenes Argentinos Operaciones), ANAC (Administración Nacional de Aviación Civil) y ORSNA (Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos).



Es un sector que plantea demandas principalmente vinculadas a la arena nacional y a la necesidad de generación de políticas públicas para atenderlas, como son «infraestructura e inversión, equipos, trabajo y combustible» (Barbero, J., y Rodríguez Tornquist, R., 2012, p.10). Esta dimensión principalmente nacional de las demandas se refleja en la no inclusión o consideración de medidas condicionales en la NDC y el desarrollo del plan sectorial. Sin embargo, sí tiene impactos en la política exterior los cuales son revisados en el siguiente capítulo.

Hasta aquí se han analizado sectorialmente los actores burocráticos y ad-hoc que han participado por cada uno de los ministerios más relevantes en la revisión de la NDC, intentando brindar explicaciones sobre cómo se construyeron las posiciones de los mismos en ese momento y de los factores contextuales que pueden haber afectado sus decisiones.

Esto que se ha analizado por separado con motivo de ordenar la información, fue parte de una dinámica mucho más compleja y simultánea ocurrida entre los meses de mayo a octubre de 2016, donde los intereses y las perspectivas de los actores expuestos jugaron en la arena nacional a través de las instancias preestablecidas por el GNCC. Así a través de las distintas mesas políticas, sectoriales, transversales y ampliadas se logró compilar los esfuerzos comprometidos por todos los sectores y arribar a la resultante final que se vio expresada en la NDC revisada de 2016 y presentada ese mismo año en la COP de Marrakech.

## **CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA RESULTANTE, EL IMPACTO DE LOS ACTORES NACIONALES EN LA POLÍTICA CLIMÁTICA ARGENTINA**

El proceso de articulación interministerial e intersectorial descrito anteriormente dio como resultado la NDC revisada de Argentina de 2016. El documento al que se arribó resume y contiene los intereses de todos los grandes actores climáticos del país, pero se puede asegurar que, aunque algunos tuvieron mayor influencia que otros, ninguno definió a la Contribución en su totalidad, y por ello se afirma que la misma es una resultante de la política gubernamental doméstica.

El escrito final significó un compromiso del país en mitigación de no exceder la emisión neta de 483 tCO<sub>2</sub>eq en 2030 (MAyDS, 2016, p. 2). En el documento se sostiene que este objetivo es «justo y ambicioso» (MAyDS, 2016, p. 4) teniendo en cuenta la participación que tiene el país en las emisiones globales, lo cual representa un pequeño porcentaje del total. Además, se plantean también objetivos y necesidades de adaptación como: proyectos de investigación y desarrollo, mapeo de vulnerabilidades y riesgos climáticos, obras estructurales de prevención, educación ciudadana, etc (MAyDS, 2016, p. 8).

En comparación existió una mejora respecto a los compromisos de la NDC de 2015, tanto por la inclusión de nuevas medidas como también por el cambio de metodología de cuantificación (Figura 14).

Figura 14. Comparación entre NDC 2015 y NDC 2016.

	NDC 2015	NDC 2016 REVISADA
Línea de Base	2005	2005
Emisiones base 2005 (MtCO <sub>2</sub> E)	450	395
Emisiones final 2030(MtCO <sub>2</sub> E)	570	483
Metodología de cálculo	IPCC 96	IPCC 06
Meta incondicional + condicional	30%	37%
Emisiones reducidas(MtCO <sub>2</sub> E)	200	223

Fuente: Di Paola, M., 2017, p.8.

Pero más allá de las mejoras cuantitativas, es aún más importante dilucidar las implicancias de esas cuantificaciones tanto internacionalmente como nacionalmente.

#### 4.1. Impactos en la política exterior

El primer análisis que debe hacerse es que el objetivo planteado de 483 tCO<sub>2</sub>eq fue un objetivo proyectado a lo largo de la economía, lo que le permitió al país no establecer contabilizaciones por sector, reservándose así el derecho de cambiar la distribución de la reducción entre los distintos sectores económicos según cómo sea más beneficioso. Esto es consistente con una de las demandas principales de los stakeholders del sector agropecuario, ya que se evitó de esta manera que se le impongan límites de crecimiento al mismo, y que por lo tanto que las políticas climáticas sean políticas restrictivas.

Tal como planteo el Punto Focal del sector agroindustrial Nicolás Lucas, la agenda medio ambiental se ha convertido esencialmente en una agenda de competitividad internacional del sector y por ello se demanda en las políticas de cambio climático protección (IICA noticias, video, 2019, 5hs 54min). En ese sentido la meta a lo largo de la economía brinda ese factor de protección. Además, las políticas impulsadas por la NDC en agro, estuvieron focalizadas en lograr contabilizaciones justas para el sector, para evitar, como indicó el ministro Sergio Bergman, que se impongan al país modos de contabilización o estimaciones de las mismas pensadas y proyectadas desde otros países con otros modos de producción (IICA noticias, video, 2019, 6hs 20min).

La necesidad de producir contabilizaciones de emisiones adecuadas para las formas de producción argentinas se vincula con que uno de los principales argumentos del sector agropecuario; tanto la siembra directa cómo la rotación de cultivos son maneras sustentables de producir (IICA noticias, video, 2019, 1hs 16min) y que eso convierte al sector más que en un gran emisor, en un proveedor de soluciones. Tal posición es compartida por las Confederaciones y Asociaciones Rurales Argentinas y por actores burocráticos como el ex ministro Buryaile y luego también por Etchevehere. Es asimismo el factor que sustenta ambiciones y proyecciones de liderazgo internacional del país en este asunto, es decir, Argentina como líder de producción agropecuaria sustentable.

Otro aspecto a resaltar de la NDC de 2016 es la inclusión de medidas condicionales que permitirían no superar las emisiones a 369 tCO<sub>2</sub>eq en 2030 (MAyDS, 2016, p.2). Cuya condicionalidad está determinada por barreras que impiden en la actualidad aplicar tales medidas. Este tipo de medidas le permiten al país marcar a la comunidad internacional que necesidades de financiamiento y transferencia de tecnología se tienen y puntualmente en que sectores. Las medidas condicionales de cierta manera sostienen el Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas que se reconoce en el artículo 4 inc. 5 del Acuerdo de París, donde se alienta a los países desarrollados a prestar apoyo a los países no desarrollados para que sus metas sean más ambiciosas (Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, 2015).

Algo llamativo e interesante es que la totalidad de las medidas identificadas para el agro, que representan 25,74 MtCO<sub>2</sub>eq, se marcaron como condicionales en el plan sectorial luego presentado (MAGyP, 2019, p. 34). Se explica por lo que se mencionó anteriormente respecto a la falta de información y de mecanismos propios para contabilizar las emisiones teniendo en cuenta las formas de producción nacional. Pero también demuestra la reticencia de la dirigencia argentina a someter al agro a contabilizaciones y compromisos de reducción internacional, este es otro factor de protección al sector y por lo tanto al interés nacional que es el desarrollo. Así mismo evidencia el peso y la influencia que tiene el sector en la definición de las políticas climáticas en este asunto.

De forma compensatoria el sector Bosques se convierte en el gran motor de mitigación comprometiéndose a reducir 27 MtCO<sub>2</sub>eq incondicionalmente y con la posibilidad de generar ahorros por 54 MtCO<sub>2</sub>eq de manera condicional (MAyDS, 2017, p. 41).

Los otros dos sectores para los que se han identificado medidas condicionales son Energía con 24 MtCO<sub>2</sub>eq (MEyM, 2017, p. 28), e Industria con 2,9 MtCO<sub>2</sub>eq (MPyT, 2018, p. 30) respectivamente. Estas medidas condicionales principalmente están sujetas a la obtención de financiamiento internacional para el desarrollo de obras de infraestructura y transferencia de tecnología por parte de países desarrollados, y buscan hacer elegible al país para la obtención de fondos internacionales que financian políticas de mitigación, como los del Fondo Verde del Clima.

Para el sector energético esto es coherente con la posición sostenida por el ministro Aranguren y compartida por el ex presidente Mauricio Macri, que buscó la promoción de la inversión en Vaca Muerta y en el sector de energías renovables a través del Plan Renovar. Y es también producto de las presiones de los stake holders que demandan inversión y financiamiento para desarrollar obras de infraestructura que mejoren tanto la generación como el transporte de energía.

Es así mismo consistente con el plan implementado en el Ministerio de Producción por Francisco Cabrera, que, abogando por una inserción inteligente al mundo, apoyo una política liberalizadora de la economía y aperturista a las inversiones extranjeras. Dentro de la heterogeneidad del sector industrial esta política económica favoreció a algunos actores, pero perjudicó a otros. Sin embargo, en el mayor porcentaje de cámaras empresarias e industriales, el tema se reconoce al igual que en agro como una cuestión de competitividad. El secretario de Información Energética, Luciano Caratori, (2022) afirma que:

La cuestión climática tiene dos aristas; tiene una arista de garantizar la supervivencia del ser humano y de las especies del planeta, es decir, la cuestión de los riesgos físicos. Y, por otro lado, la cuestión de los riesgos de transición, que es la cuestión de cómo las regulaciones orientadas a la cuestión climática inciden en el comercio.

Lo que se observa internacionalmente son presiones que se muestran en forma de regulaciones para ingresar en algunos mercados (a través de barreras sobre impacto ambiental o huella de carbono por producto, etc.) e incentivos del sector financiero que paulatinamente ha comenzado a exigir a las industrias planes de descarbonización u hojas de ruta para el cumplimiento de los ODS a 2030 (Heins, A., 2022). Por ejemplo, en el acuerdo celebrado entre la Unión Europea y el Mercosur se incluyó un capítulo vinculado al comercio y el desarrollo sostenible (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, s.f., inc. 14).

En otras palabras, en los últimos años han aparecido un nuevo contexto internacional donde cada vez más los requerimientos ambientales se convierten en la regla y no en la excepción (CEPAL, citado por Aguilar, S., Bouzas, R., y Molinari, A., 2010, p. 2). Ante esto la preocupación del sector industrial y productivo del país, (que es compartido por los países latinoamericanos en general), tiene que ver con evitar que internacionalmente se distribuyan las cargas del cambio climático a través del comercio. Es decir, evitar la aplicación de mecanismos

o implementación de reglas de sustentabilidad del comercio pensadas en función de las capacidades de países desarrollados, lo cual pudiera perjudicar el comercio de los países en desarrollo y por lo tanto sus necesidades de crecimiento (Mesquita Moreira, M., 2021).

La demanda planteada por los stake holders del sector industrial fue correspondida en el plano internacional con una política exterior cautelosa ante la implementación de medidas de mitigación en el comercio internacional (Bueno, M., 2017, p. 49). Dinámica que se refleja en la NDC, donde no se incluyó dentro del alcance de las medidas a las actividades vinculadas a la aviación y navegación internacional (MAyDS, 2016 p.1). La exclusión de esas actividades no solo se explica por la importancia que tiene el comercio, sino también con las grandes distancias que separan al país de los principales mercados internacionales, por lo que ciertas reglas de mitigación en comercio internacional podrían afectar el alcance de algunos mercados del país (Aguilar, S., y Bouzas, R., y Molinari, A., 2010, p. 2).

Las preocupaciones por las reglamentaciones que puedan afectar el traslado internacional de mercaderías es también una preocupación compartida por el sector del transporte, que además también coincide en la demanda de inversión en infraestructura y que durante el gobierno de Cambiemos estuvo fuertemente vinculado a la exportación. Sin embargo, en transporte no se identificaron medidas de tipo condicional, por lo que se estima que las inversiones buscadas no eran fondos de financiamiento para mitigación, sino más bien inversiones del sector privado.

Como se observa por lo desarrollado hasta el momento los actores nacionales, llámense stake holders o grupos de presión, ministros, puntos focales o asesores técnicos e incluso fundaciones como FARN actuaron influenciando, algunos en mayor medida que otros, la formulación de la Contribución Nacionalmente Determinada de Argentina en 2016 y, por lo tanto, la política exterior climática del país sostenida durante este período. Tal y cómo se expresó anteriormente, ninguno de ellos definió la letra chica de la misma, pero todos partici-

paron afectando el canal de acción. Consecuentemente, la *resultante* a la que se arribó también responde y refleja las demandas, intereses y necesidades de ellos traducido en política exterior. Se puede sostener entonces que los actores domésticos le brindan características particulares a la política exterior de un país, mientras que son influenciados al mismo tiempo por la estructura del sistema internacional que los obliga a tomar decisiones.

Retomando lo que ya se mencionó en capítulos anteriores, se afirma que esta *resultante*, que es una expresión de las demandas de actores domésticos, fue utilizada como un medio para un fin en política exterior por el poder ejecutivo. María del Pilar Bueno sostiene que ese fin fue demostrar internacionalmente transparencia en el orden interno (Bueno, M., 2018, p. 137). Este proceso fue el puntapie para el desarrollo de una política exterior climática (PEC) proactiva en los foros internacionales, que se caracterizó por el apoyo a la transferencia de tecnología e inversión en los países en desarrollo, pero no desde una posición contestataria sino como parte de una estrategia más amplia cuyo foco fue el re vinculación con occidente. Tal re vinculación también responde a intereses domésticos de financiamiento, inversión y posicionamiento en los mercados occidentales.

Es coherente este objetivo de política exterior con la decisión argentina de salir del grupo Like Minded Developing Countries, lo cual fue una señal más para el mundo del cambio de las alianzas del país. Sin embargo, mantuvo el multilateralismo al conformar un grupo negociador subregional con Uruguay y Brasil (Bueno, M., 2018, p.136).

El pro activismo en PEC durante este período tuvo un quiebre como producto de la coyuntura doméstica del año 2018, donde la pérdida de reservas del banco central, la contracción de la economía, el aumento de la inflación y la consecuente corrida cambiaria (Parmisano, T., y Teubal, M., 2020, p. 184), obligaron al presidente Mauricio Macri a volver su atención a los asuntos domésticos. Como producto de este difícil contexto macroeconómico y también por presiones políticas, debido a que el siguiente año sería año electoral, el líder de la alianza



Cambiamos generó un rotundo cambio en su gabinete, pasando de 22 ministerios a 11 (La Nación, 2018).

En esta reestructuración muchos de los ministros que participaron en la revisión de la NDC y por lo tanto en la definición de las posiciones de política exterior en este asunto, fueron desplazados de sus cargos. En el caso particular del Ministerio de Ambiente, fue reducido a una secretaría dependiente de la Jefatura de Gabinete y de presidencia (Ámbito, 2018). Y tal reducción es importante porque es reflejo de la degradación del tema ambiental cómo prioridad en la agenda política del gobierno.

Pero esta reestructuración no se dio aislado de los acontecimientos internacionales. Ya en 2017 se había producido un giro pragmático en la conducción de la política exterior. Este quiebre fue resultado de una percepción del mundo fundamentalmente optimista e idealista por parte de la coalición Cambiamos, que rápidamente fue enfrentada a cambios en el contexto internacional que no habían estimado. Por ejemplo, la asunción de Donald Trump, la retracción de los capitales a las economías centrales y la reducción de la actividad económica mundial (Gullo Maraví, M., 2018, p. 3). Por ello el Ejecutivo se vio obligado a adoptar una postura menos idealista y más pragmática sobre todo por la necesidad de estabilidad económica y fondos, lo económico pasó a ser más central, lo cual es demostrado por la vinculación que mantuvo con China y Rusia o la permanencia en el G77 y el refugio en los vínculos regionales.

Identificar esta reconfiguración de la política exterior cómo producto de cambios internos y externos es importante porque demuestran lo que se ha afirmado antes, la PEC fue utilizada en este periodo como una herramienta para conseguir otros objetivos de política exterior. Es decir, que fue en los hechos una política no prioritaria, ya que, si bien se mantuvo el accionar sobre todo doméstico en política climática, se desaceleró el accionar internacional como consecuencia de la priorización de otros intereses, sobre todo económicos, en la agenda de gobierno.

## 4.2. Impactos en la política nacional

La NDC tuvo dos ámbitos de competencia. Por un lado, definió internacionalmente el compromiso del país en cambio climático. Por el otro lado, implicó el desarrollo de planes y políticas en el ámbito nacional, para poder cumplir con tal compromiso realizado internacionalmente.

En ese sentido el trabajo encabezado por el GNCC que se desarrolló entre 2017 y 2019 tuvo resultados concretos en la política doméstica, entre los cuales se pueden enumerar: la formulación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, compuesto por el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y el Plan Nacional de Mitigación de Cambio Climático (Figura 15). Estos planes están compuestos a su vez por planes sectoriales en: bosques, energía, transporte, agro, industria, salud e infraestructura. Además, también en el marco del gabinete el Sistema Nacional de Inventario de Gases de Efecto Invernadero y el Sistema de Mapas de Riesgo de Cambio Climático con la intención de poder monitorear las medidas de mitigación y adaptación de la NDC respectivamente (MAyDS, 2019, p. 1-61).

Figura 15. Plan de trabajo del GNCC 2016-2019



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2016a, p. 7.

En otras palabras, a través de la estructura del GNCC y la coordinación intersectorial e interministerial que logró se llevó a cabo un esfuerzo nacional de desarrollo de políticas públicas climáticas que respondieran a los compromisos internacionalmente asumidos. Es decir, que los actores que participaron en la formulación de la NDC no solo afectaron una resultante de política exterior, sino que, por extensión, también afectaron las múltiples resultantes de política doméstica.

La dinámica de retroalimentación entre la política doméstica y exterior, hace que necesariamente todas las decisiones tomadas por los actores para afectar la política exterior, retornen en forma de políticas públicas que afectan sus actividades. Por ello es relevante indagar sobre qué tan probable es que estos actores faciliten o dificulten el cumplimiento de los objetivos internacionales.

De las entrevistas que se realizó a actores participantes de la revisión de la NDC Argentina como Heins, A., Caratori, L., Lía, F., Battistuzzi, J., Buchailot, E., Bonifacino, E. Levaggi, M., y Said, A., se extraen tres conclusiones respecto al tema climático en Argentina en las que coinciden; en primer lugar, debido a las presiones internacionales y a un auge en el tema climático (sobre todo entre los jóvenes), en gran medida ya no es rentable para los actores políticos negar el mismo (aunque se pueden citar reconocidas excepciones), por lo que se lo puede reconocer como un tema fijo y recurrente en las agendas gubernamentales.

En segundo lugar, en relación a los actores económicos, se puede decir que las políticas que impulsa el cambio climático presentan potenciales oportunidades de mejora en la eficiencia de sus actividades, lo que se traduce en ahorro en los costos de producción. Sin embargo, la tensión está puesta en poder demostrar los beneficios de los cambios o transformaciones en algunas actividades. Además, estos actores también están sometidos a presiones de los sectores financieros para que evolucionen en sus formas de producción. Otro aspecto a tener en cuenta es que fundamentalmente, muchas de las opciones de políticas de cambio climático hacen necesario que se produzcan cambios culturales para poder implementarse.

En tercer lugar afirman que, aunque existen dificultades y trabas (vinculadas a los intereses, rentabilidades y los cambios culturales necesarios para poder avanzar con la rapidez que se necesita para evitar el aumento de la temperatura en 2° C), también existen presiones domésticas (demanda o preocupación climática en auge de la sociedad civil) e internacionales (Acuerdo de Paris, regulaciones en comercio, presiones del sector financiero) que permiten proyectar un panorama de progresión más que de regresión en el cumplimiento de los objetivos para luchar contra el cambio climático.

Los tiempos políticos y sociales parecen marcar una lógica donde es fundamental al momento de formular políticas públicas, como afirma la Punto Focal del ex ministerio de Energía, «proponer todo lo que se puede cumplir, no todo lo que se podría hacer» (Heins, A., 2022) para establecer objetivos realizables y no aspiracionales. Sin embargo, estos tiempos políticos y sociales, no coinciden con las proyecciones científicas de los esfuerzos necesarios para evitar la catástrofe climática, y así lo ha demostrado la brecha de emisiones identificada por el IPCC (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2021, p. 1).

Sobre todo, los tiempos políticos y el cambio continuo de las políticas según el gobierno vigente, impiden debido a los continuos avances y retrocesos la verdadera ejecución de las políticas que se necesitan. Por ello se estima como clave que las políticas que se desarrollan en base a las NDC propuestas por Acuerdo de Paris sean formuladas como políticas de estado para protegerlas de los vaivenes políticos y aseguren su cumplimiento.

Siempre teniendo presente que cuando se habla de políticas de estado se hace referencia a:

Aquellos acuerdos estratégicos que se adoptan por consenso de las fuerzas políticas significativas de un país, una provincia o una localidad, para asegurar que ciertas líneas de acción se mantendrán más allá de los circunstanciales cambios que pudieran sucederse en la conduc-

ción política de un país, provincia o municipalidad (San-  
són, R., citado por Tica Fuertes, F., 2020, p. 17).

Al consultar con los actores involucrados sobre si el proceso que se inició con la formación del GNCC podría considerarse cómo un punto de partida de una política de estado en cambio climático, la opinión generalizada pareció ser que; se planteó el camino correcto por la transversalidad, la apertura a la participación de actores de la sociedad civil y la planificación de políticas públicas. Pero su evolución en política de estado depende en gran medida de si el gobierno de Alberto Fernández y los nuevos miembros del GNCC continúan con las políticas formuladas, para poder establecer si se ha desarrollado una verdadera política de Estado. Por lo pronto la experiencia argentina ha estado marcada por los vaivenes, la inconsistencia y la fragilidad en el desarrollo de las políticas públicas, lo que merece al menos un llamamiento a la reflexión de la sociedad y a los actores burocráticos.

## CONCLUSIONES

En virtud de lo que hasta aquí se ha recopilado y analizado, se puede decir que las Contribuciones Nacionalmente Determinadas son la piedra angular en la lucha contra el cambio climático a nivel global, ya que permitieron regular el voluntarismo inherente a un acuerdo construido con un enfoque bottom-up, tal y como es el Acuerdo de París. Su análisis y constante revisión es una tarea necesaria ya que de su cumplimiento y ambición depende el logro del objetivo de mantener por debajo de 2° C el aumento de la temperatura mundial. De momento la brecha de emisiones que el IPCC detectó entre acciones necesarias y acciones logradas, indicó que los países debían redoblar sus esfuerzos para evitar llegar a tal escenario.

La alerta internacional hecha por el IPCC impactó en Argentina y fue una de las causas por las que, luego de presentar su primera contribución en 2015, se la sometió a un proceso de revisión y reformulación para presentar un nuevo documento revisado en 2016 en la Conferencia de las Partes de Marrakech. Así se dio el inicio de la PEC de la administración de Mauricio Macri, que se desarrolló en los años analizados. La revisión de la NDC también fue consecuencia de otras causas vinculadas a una estrategia más amplia perfilada desde lo económico y fundamentada en el regreso de Argentina al mundo, que en otras palabras buscó una re vinculación y estrechamiento de los lazos con occidente, sobre todo.

La política exterior climática del gobierno de Mauricio Macri tuvo dos períodos diferenciables, uno entre 2016-2017 y luego otro entre 2018-2019, como producto del quiebre ocasionado tanto en la política exterior como en la política doméstica ante el cambio de la coyuntura. Sin embargo, se puede argumentar que primordialmente la agenda climática fue utilizada como un medio para lograr otros objetivos de política exterior y no cómo una agenda prioritaria por sí misma. Lo cual parece ser una constante en las PEC de los gobiernos de los últimos 20 años.

La NDC de 2016 fue el puntapié de esta PEC y es un ejemplo que permite demostrar la estrecha vinculación entre las dinámicas nacionales e internacionales, donde los actores y la estructura se retroalimentan mutuamente determinándose. Este documento fue una resultante de política exterior como producto de un proceso de toma de decisiones en el ámbito doméstico. El proceso a través del que se logró estuvo organizado mediante el Gabinete Nacional de Cambio Climático y la Dirección Nacional de Cambio Climático, quienes regularon una estructura intersectorial e interministerial de 12 ministerios, que luego se amplió a 17, a través de reuniones en distintas mesas de discusión políticas, sectoriales y transversales que permitieron generar consensos. Siendo estos luego reflejados en el documento final, por lo que, a las reuniones antes mencionadas, se las puede identificar por lo tanto como el canal de acción que dio origen a la política en cuestión.

Una apreciación que debe hacerse es que la falta de información, o la falta de disponibilidad de esos datos para acceso al público, fue en esta investigación un importante obstáculo para desarrollar en profundidad algunos aspectos del caso analizado, cómo por ejemplo saber cuáles fueron las metodologías o procedimientos formales para la toma de decisión dentro de cada una de las reuniones, o la imposibilidad de conocer en su totalidad quienes participaron dentro de cada ministerio en la formulación de medidas. Por ello se afirma que la falta de información representa en forma general una gran traba para un mejor entendimiento de los procesos decisionales dentro de los aparatos burocráticos. Y, por lo tanto, un impedimento a la revisión y mejora continua de las estructuras y procesos, que se crean para poder formular políticas públicas.

A pesar de las dificultades acaecidas en la recopilación de información, luego de diseccionar el funcionamiento y los resultados de la NDC de 2016, se reconoce que los sectores que afectaron mayormente la resultante fueron aquellos sectores económicos que más GEI emiten, Industria, Agro y Bosques, Transporte y Energía, ya que consecuentemente fueron quienes debieron generar más medidas de mitigación, lo que en cierta forma habla de un principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas también aplicado al ámbito doméstico.

Respecto a los actores se concluyó que aquellos en posición de jefes fueron principalmente los ministros responsables por los sectores más contaminantes. Estos afectaron la selección de las políticas elegidas por su cartera para incluir en la contabilización de la NDC, a través de sus intereses y bagaje personal, asegurando que las políticas elegidas respondiesen al rol que les fue asignado y que, además, estén en correlación directa con la política macroeconómica dirigida y elegida por Mauricio Macri y Marcos Peña. Esto les dio a los últimos dos actores una influencia no directa, pero sí indirecta sobre el asunto, ya que estaban en una posición de poder que les permitía dirigir o redirigir parcialmente las decisiones de actores elegidos por ellos para conformar el gabinete.

Por otro lado, los actores identificados dentro del grupo miembros de equipo, fueron principalmente los ayudantes directos de ministros, responsables de la DNCC y de la Secretaria de Cambio Climático, como así también los puntos focales o representantes de los ministerios para cada mesa propuesta por el GNCC. La influencia de estos actores sobre la resultante fue sustentada por la revisión y contabilización técnica de las medidas para elegir por el sector para ser incluidas en la NDC, pero no se pudo identificar posiciones particulares o preferencias personales de los mismos debido a falta de información específica.

En relación a los actores incluidos en la clasificación de indios, debido a la extensión de ministerios, secretarías y subsecretarías que abarcó la estructura creada por el GNCC y la falta de información disponible, no se pudo identificar en su totalidad a los jugadores participantes de esta dimensión. Sin embargo, se incluye aquí a todos los actores en posiciones de gobierno o roles burocráticos que directamente estuvieron vinculados con la revisión de la NDC.

Por su parte los actores ad hoc o stake holders, entre ellos grupos económicos, ONG's, asociaciones civiles y la academia, fueron incluidos desde una posición consultiva en la revisión de la NDC y luego también en los planes sectoriales. A pesar del rol más bien marginal que tuvieron, se observa que, en algunos ministerios más que en otros, sus



demandas, opiniones y preocupaciones sobre las políticas seleccionadas fueron tenidas en cuenta de forma relevante. Esto ocasionó que el conjunto de intereses de estos actores se refleje en algunas características de la NDC, en los planes sectoriales que derivaron de ella y en algunas posiciones internacionales sostenidas por Argentina, que fueron presentadas y explicadas en el capítulo 4.

Los espacios de participación que se gestaron para incluir a los actores ad hoc en este proceso de decisión, reafirma la hipótesis; la política exterior está condicionada y es perfilada según ciertos intereses y demandas de los actores domésticos más importantes, en este caso esos actores se corresponden a los sectores económicos más dinámicos y principales emisores de GEI. Ambas características derivan en una tensión latente entre desarrollo y aplicación de políticas de mitigación y adaptación en cambio climático, aunque desde sectores como el agro se ha intentado dar discursivamente otra visión del problema, al plantearse como proveedores de soluciones ante el cambio climático y distanciarse del rol antagónico en el que tradicionalmente se lo ha colocado.

La probabilidad de estos actores facilitando o dificultando el cumplimiento de los objetivos internacionales que ayudaron a formular, está directamente relacionada al nivel de inclusión de sus demandas en el documento final y, además, a la capacidad de los actores burocráticos para demostrarles que las políticas de mitigación y adaptación pueden ser una oportunidad más que un inconveniente. El nivel de inclusión que tuvieron en la revisión de la NDC en 2016 a través de las mesas ampliadas y dentro de los respectivos ministerios, permite influir que siempre que se tengan en cuenta las demandas nacionales, los compromisos internacionales tienen más posibilidades de ser cumplidos o mantenidos.

Respecto al ámbito doméstico, a partir del 2016 también se inició un proceso de formulación de políticas públicas para cumplir con lo establecido en la NDC, a través de los planes sectoriales que compusieron los planes de mitigación y adaptación respectivamente. Este proceso

es importante porque cierra el círculo de retroalimentación, donde los actores nacionales afectan la política exterior pero donde también son afectados por ella y son sometidos a presiones para cumplir con los compromisos internacionales.

La estructura, organización y el alcance de las políticas públicas desarrolladas de este proceso abre el espacio a preguntarse si en ese momento no comenzó a originarse una política de estado en cambio climático. Sin embargo, para poder dar respuesta a esta pregunta se debe analizar tal cuestión al fin de la gestión del presidente Alberto Fernández y también en las gestiones venideras, para ver si se continuó con la metodología de trabajo, si las políticas desarrolladas fueron debidamente aplicadas, y si fueron sometidas a procesos de revisión y seguimiento, para poder responder si finalmente se ha logrado una política de estado. Lo cual se deja abierto como potencial material de análisis para otras investigaciones.

Para concluir se recalcar que la importancia de demostrar cómo en lo cotidiano se es afectado por el contexto internacional circundante, no solo brinda un mejor entendimiento de las relaciones internacionales y la posición que se ocupa en el mundo, sino también hace conscientes a los ciudadanos de cómo las acciones de un actor pueden producir un efecto multiplicador, ocasionando un impacto relevante en el sistema internacional. Es por ello que el plantear las investigaciones con la mirada puesta en los actores locales brinda la posibilidad de observar cómo dinamizan con su participación las políticas internacionales e incluso a la geopolítica.

## **FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA**

### **Fuentes escritas**

Asamblea General de Naciones Unidas (6 de diciembre de 1988) Decisión 43/53. Protección del Clima Mundial para las Generaciones Presentes y Futuras. Recuperado el 26 de junio de 2022 de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/537/25/IMG/NR053725.pdf?OpenElement>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (14 de junio de 1992) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (11 al 23 de noviembre de 2013) Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones. Publicación 31 de enero de 2014. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://unfccc.int/es/node/8104>

Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (2 al 14 de diciembre de 2014). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20º período de sesiones. Publicación 2 de febrero de 2015. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://unfccc.int/es/node/8610>

Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (15 de diciembre de 2015) Decisión 1/CP 21. Acuerdo de París. 29 de junio de 2016. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>.

- Honorable Congreso de la Nación (1 de septiembre de 2016)  
Ley N° 27270, Ratificación del Acuerdo de París. Boletín Oficial, 19 de septiembre de 2016. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265554/norma.htm>
- Honorable Congreso de la Nación (20 de noviembre de 2019) Ley N° 27520, Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Boletín Oficial, 20 de diciembre de 2019. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333515>
- Jefatura de Gabinete de Ministros (25 de julio 2016) Decreto 891/2016. Creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático. Recuperado el 15 de octubre de 2020 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000264999/263772/norma.htm>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2019) *Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático*. Recuperado el 5 de junio de [https://www.magyp.gob.ar/sitio/\\_pdf/plan\\_sectorial\\_cc.pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/_pdf/plan_sectorial_cc.pdf)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016a) *Gabinete Nacional de Cambio Climático: Informe de actividades 2016*. Recuperado el 6 de noviembre de 2020 en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_actividades\\_2016\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_actividades_2016_1.pdf)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016b) *Contribución Nacionalmente Determinada*. Recuperado el 5 de junio de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ndc-revisada-2016.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016c) *Mesa Ampliada del Gabinete Nacional de Cambio Climático: Primera Reunión – 12 de agosto de 2016*. Recuperado el 5 de junio de 2022 <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/esquema-de-gobernanza>

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2017) *Gabinete Nacional de Cambio Climático: Informe de actividades 2017*. Recuperado el 6 de noviembre de 2020 [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_actividades\\_2017\\_cambioclimatico.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_actividades_2017_cambioclimatico.pdf)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2017) *Plan Nacional de Bosques y Cambio Climático*. Recuperado el 17 de junio de 2022 de [https://redd.unfccc.int/files/4849\\_1\\_plan\\_de\\_accion\\_nacional\\_de\\_bosques\\_y\\_cambio\\_climatico\\_-\\_argentina.pdf](https://redd.unfccc.int/files/4849_1_plan_de_accion_nacional_de_bosques_y_cambio_climatico_-_argentina.pdf)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2018) *Gabinete Nacional de Cambio Climático: Informe de actividades 2018*. Recuperado el 6 de noviembre de 2020 en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_actividades\\_2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_actividades_2018.pdf)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2019) *Gabinete Nacional de Cambio Climático: Informe de Actividades 2016-2019*. Recuperado el 8 de junio de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/esquema-de-gobernanza>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2020) *Gabinete Nacional de Cambio Climático: Informe de Actividades 2020*. Recuperado el 10 de noviembre de 2020 [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_mesa\\_ampliada\\_cc.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_mesa_ampliada_cc.pdf)
- Ministerio de Energía y Minería (2017) *Plan de Acción Nacional de Energía y Cambio Climático*. Recuperado el 7 de junio de 2022 de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_nacional\\_de\\_energia\\_y\\_cc\\_2.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_nacional_de_energia_y_cc_2.pdf)
- Ministerio de Producción y Trabajo (2018) *Plan de Acción Nacional de Industria y Cambio Climático*. Recuperado el 7 de junio de 2022 de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_nacional\\_de\\_industria\\_y\\_cambio\\_climatico.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_nacional_de_industria_y_cambio_climatico.pdf)

Ministerio de Transporte (2017) *Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático*. Recuperado el 7 de junio de 2022 de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_nacional\\_de\\_transporte\\_y\\_cc\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_nacional_de_transporte_y_cc_1.pdf)

Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (1992) *Cambio Climático: Las evaluaciones del IPCC de 1990 y 1992*. Canadá: autor. ISBN: 0-662-02218-1. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/ipcc-en-espanol-publications/>

Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (1995) *IPCC-Segunda evaluación: Cambio Climático 1995*. (s.l): (s.n). Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/ipcc-en-espanol-publications/>

Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (2014) *Cambio Climático 2014: Informe de Síntesis*. Ginebra: autor. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/ipcc-en-espanol-publications/>

Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (2021) *Cambio Climático 2022: Bases Físicas*. Cambridge: Universidad de Cambridge. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://www.unep.org/es/resources/informe/sexta-informe-de-evaluacion-del-ipcc-cambio-climatico-2022>

Poder Ejecutivo Nacional (2016, 15 de diciembre). Decreto 134. Emergencia Energética. Boletín oficial n°33.278. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256978/norma.htm>

Sanguinetti, C. (8 de abril de 2022) Fue responsable del área ambiental del Ministerio de Transporte para el período analizado. Entrevista realizada por Carla Lofrano el 6 de junio de 2022, a través de consultas por correo electrónico.

Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2015a) *Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional de Argentina*. Recuperado el 1 de junio de 2022 <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>

Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (26 de noviembre de 2019) Resolución 447/19. Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio climático (2019) Boletín Oficial 34.248 (27 de noviembre de 2019) Recuperado el 15 de octubre de 2020 de <http://argentinambiental.com/legislacion/nacional/resolucion-447-19-plan-nacional-de-adaptacion-y-mitigacion-al-cambio-climatico/>

Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2015b) *Tercera comunicación nacional de la República Argentina a la Convención Marco De Las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado el 16 de noviembre de 2020 en <https://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc3s.pdf>

Secretariat of United Nations Framework Convention on Climate Change (2021) Nationally determined contributions under the Paris Agreement: Synthesis report by the secretariat. Recuperado el 18 de junio de 2021 <https://unfccc.int/documents/306848>

## **Fuentes orales**

Battistuzzi, J. (2022) Trabajó en el Ministerio de Agroindustria en el período analizado en conjunto con Nicolás Lucas ex Punto Focal del Ministerio de Agroindustria y participó de Mesas Ampliadas del Gabinete. Entrevista realizada por Carla Lofrano el 17 de marzo de 2022 vía reunión Google Meet.

Bonifacino, E. (2022) Responsable de la Dirección de Producciones Sostenibles del Ministerio de Agroindustria. Entrevista realizada por Carla Lofrano el 17 de marzo de 2022, vía reunión de Google Meet.

- Caratori, L. (2022) Ex director nacional de Información Energética de la Subsecretaría de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía, participo en la cuantificación de medidas a incluir en la NDC por el sector energético. Entrevista realizada por Carla Lofrano el 25 de marzo de 2022, vía reunión de Zoom.
- Fiadone, R. (2022) Fue consultor privado contratado por el Ministerio de Transporte por el período analizado para desarrollar y calcular las medidas a implementar en el Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático. Entrevista realizada por Carla Lofrano el 10 de mayo de 2022, a través de consultas por correo electrónico.
- Gatti Lavisse, F (2022) Fue director nacional de Desarrollo Industrial Sostenible dentro del Ministerio de Producción y Punto Focal por el ministerio ante el Gabinete Nacional de Cambio Climático. Entrevista realizada por Carla Lofrano el 29 de mayo de 2022, a través de consultas por correo electrónico.
- Heins, A., (2022) Ex Punto Focal del Ministerio de Energía durante el período analizado y directora de la Subsecretaria de Eficiencia Energética. Entrevista realizada por Carla Lofrano el 8 de abril de 2022, vía reunión de Zoom.
- Levaggi, M., (2022) Ex Punto Focal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, participó en mesas ampliadas en representación de Cancillería. Entrevista realizada por Carla Lofrano el 15 de marzo de 2022 vía reunión de Google Meet.
- Lía, F. (2022) Ex Punto Focal Técnico del Ministerio de Energía durante el período analizado, trabajo en la Subsecretaria de Eficiencia Energética definiendo medidas contabilizadas en la NDC y asistió técnicamente al ministerio de transporte en la misma tarea. Entrevista realizada por Carla Lofrano el 6 de marzo de 2022 vía Zoom.



Said, A. (2022) Responsable del Mitigación dentro de la Dirección Nacional de Producciones Sustentables del Ministerio de Agroindustria. Entrevista realizada por Carla Lofrano el 17 de marzo de 2022 vía reunión de Google Meet.

## **Bibliografía Principal**

Abitbol, P. y Botero, F. (2005). Teoría de elección racional: estructura conceptual y evolución reciente. *Colombia internacional*, (62), pp.132-145. Recuperado el 31 de agosto de 2021 de [https://www.academia.edu/11805514/La\\_ciencia\\_del\\_cambio\\_clim%C3%A1tico](https://www.academia.edu/11805514/La_ciencia_del_cambio_clim%C3%A1tico)

Aguilar, S. y Bouzas, R. (2010). Argentina and Brazil in international climate change negotiations. *Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas*, (3) Recuperado el 30 de enero de 2022 de <https://idlibnc.idrc.dspacedirect.org/handle/10625/47473>

Aguilar, S., Bouzas, R. y Molinari, A. (2010) Mitigación del Cambio Climático y Comercio Internacional: Algunas Implicaciones para América Latina. *Desarrollo Económico*, 50(197), p.33-57. Recuperado en 7 de junio de 2022 de [https://www.researchgate.net/publication/261942464\\_CAMBIO\\_CLIMATICO\\_Y\\_COMERCIO\\_INTERNACIONAL\\_ALGUNAS\\_IMPLICACIONES\\_PARA\\_AMERICA\\_LATINA](https://www.researchgate.net/publication/261942464_CAMBIO_CLIMATICO_Y_COMERCIO_INTERNACIONAL_ALGUNAS_IMPLICACIONES_PARA_AMERICA_LATINA)

Allison, G. (1988). La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L*

Ámbito (3 de septiembre de 2018) *Confirmado: Macri redujo a 10 los Ministerios*. Recuperado en 8 de junio de 2022 de <https://www.ambito.com/politica/confirmado-macri-redujo-10-los-ministerios-n4032552>

- Aranguren, J. (23 de agosto de 2021) *Aranguren: «Si seguimos postergando las decisiones de política energética, tal vez sea tarde para aprovechar los recursos» / Entrevistado por Spaltro Sebastián*. Cronista. Recuperado en 4 de mayo de 2022 de <https://www.cronista.com/apertura/inversiones/aranguren-si-seguimos-postergando-las-decisiones-de-politica-energetica-tal-vez-sea-tarde-para-aprovechar-los-recursos-que-tenemos/>
- Ballesteros, H. y Aristizabal, G. (2007). *Información técnica sobre Gases de efecto invernadero y el cambio climático*. Recuperado en 8 de diciembre de 2021 en <http://documentacion.ideam.gov.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=9059>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). *La ciencia del cambio Climático: Manual práctico para tomadores de decisiones en Mesoamérica*. Estados Unidos, Washington D.C: BID
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018) *Idear Soluciones: Ponentes-Bio*. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <https://demandsolutions.iadb.org/es/speakers/detail/guillermo-dietrich>
- Barbero, J., y Rodríguez Tornquist, R., (2012) Transporte y cambio climático: hacia un desarrollo sostenible y de bajo carbono. *Revista Transporte y Territorio*, 6, pp. 8 a 26. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00602008.pdf>
- Barrett, S., y Stavins, R. (2003) Increasing participation and compliance in international climate change agreements. *International Environmental Agreements*, 3(4), 349-376. Recuperado el 24 de enero de 2022 de <https://scholar.harvard.edu/stavins/publications/increasing-participation-and-compliance-international-climate-change-agreements>

- Becerra, M., Mance, H., Barrera, X., y Arbeláez, C. (2015) *Cambio climático: lo que está en juego*. (2da Ed.) Colombia: Foro Nacional Ambiental. Recuperado el 28 de enero de 2022 de <https://foronacionalambiental.org.co/publicaciones/detalle/cambio-climatico-lo-que-esta-en-juego-2/>
- Bernal, B. (2016) Así está decidido: El acuerdo de París de la convención marco de las naciones unidas sobre cambio climático. En J. Rueda Abad, C. Gay García, y F. Quintana Solórzano (colab.) *21 visiones de la cop21 El acuerdo de París: retos y áreas de oportunidad para su implementación en México*. (pp.31-43) México: L. Morales. Recuperado en 28 de enero de 2022 de <https://www.pincc.unam.mx/publicaciones/el-acuerdo-de-paris-retos-y-areas-de-oportunidad-para-su-implementacion-en-mexico/>
- Bueno, M. (2010). *Política exterior y medio ambiente en la Argentina: la influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009*. (Tesis Doctoral). Universidad Nacional De Rosario, Argentina.
- Bueno, M. (2012) Los vaivenes de la diplomacia climática argentina. En C. Morasso y G. Doval (comp.), *Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, cooperación Sur-sur e integración*, (1ª ed.), pp.133-154. Rosario: UNR Editora. ISBN 978-950-673-982-9 133-
- Bueno, M. (2017) Política climática exterior argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015) En G. Günther y R. Gutiérrez (coord.) *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global*, 1, pp. 37- 70. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado el 18 de junio de 2022 de [https://www.academia.edu/33427113/Pol%C3%ADtica\\_clim%C3%A1tica\\_exterior\\_argentina\\_en\\_el\\_contexto\\_del\\_cambio\\_ambiental\\_global\\_1990\\_2015\\_](https://www.academia.edu/33427113/Pol%C3%ADtica_clim%C3%A1tica_exterior_argentina_en_el_contexto_del_cambio_ambiental_global_1990_2015_)

- Bueno, M. (2018). Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017. *Colombia Internacional*, (96), pp.115-145. <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.05>
- Bueno, M. y Vázquez, P. (2017). ¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015) *Relaciones Internacionales*, (53), pp.65-86. ISSN 1515-3371
- Cámara Argentina de Comercio y Servicios (30 de agosto de 2017) *#CouncilARG 2017: ministro Francisco Cabrera analiza la economía argentina* [archivo de video]. YouTube. Recuperado en 7 de junio de 2022 <https://www.youtube.com/watch?v=xGJdyEPzmBs>
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (2018) Resiliencia urbana: Diálogos institucionales. Recuperado el 24 de junio de 2022 de <https://www.cippec.org/publicacion/resiliencia-urbana-dialogos-institucionales/>
- Climate Watch (s.f.) *Argentina*. Recuperado el 26 de junio de 2022 de [https://www.climatewatchdata.org/countries/ARG?end\\_year=2019&start\\_year=1990](https://www.climatewatchdata.org/countries/ARG?end_year=2019&start_year=1990)
- Comisión Económica para América Latina (2014) *La economía del cambio climático en la Argentina*. Chile: Santiago de Chile. Recuperado el 30 de enero de 2022 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35901-la-economia-cambio-climatico-la-argentina-primera-aproximacion>
- Comisión Europea (2019). Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019. *Serie de Estudios Temáticos EUROCLIMA+*, 13, pp. 26-48 y pp. 67-70. Recuperado el 2 de febrero de 2022 de [https://www.cepal.org/sites/default/files/pdf\\_estudio\\_avances\\_agosto\\_2019\\_-\\_21-8v2.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pdf_estudio_avances_agosto_2019_-_21-8v2.pdf)

- Confederaciones Rurales Argentinas (2021) *El futuro de nuestros hijos y nietos está en riesgo*. Recuperado en 6 de junio de 2022 de <http://www.cra.org.ar/nota/25840-el-futuro-de-nuestros-hijos-y-nietos-esta-en-riesgo/>
- Constantini, P. y Di Paola, M. (2019) *Programar RenovAR: ¿Éxito o fracaso?* Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado en 6 de junio de 2022 de [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/FARN\\_Programa-RenovAr\\_Exito-o-fracaso.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/FARN_Programa-RenovAr_Exito-o-fracaso.pdf)
- Di Paola, M. (2014). Presupuestos públicos para el cambio climático en Argentina: Análisis de los Presupuestos para el Cambio Climático en los Sectores de Energía, Bosques y Glaciares. *Grupo de Financiamiento Climático LAC*, pp.1-51. Recuperado el 4 de febrero de 2022 de <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Analisis-presupuesto-2013.2014.pdf>
- Di Paola, M. (2017). Desafíos y oportunidades para avanzar las Contribuciones Nacionales en el sector agropecuario y bosques en América Latina: El caso de Argentina. *Plataforma climática latinoamericana*, pp. 1-33. Recuperado el 15 de octubre de 2020 en <http://www.cambioclimaticoydecisiones.org/wp-content/uploads/2017/04/PCLInformeArgentina.pdf>
- Diario Agroempresario (22 de agosto de 2017). Sergio Bergman - ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación [archivo de video]. YouTube. Recuperado en 26 de abril de 2022 de <https://www.youtube.com/watch?v=pdNh46f8DwU>
- Dougherty, J. y Praltzgraff, R. (1993) Teorías de la toma de decisiones. En *Teorías en pugna de las Relaciones Internacionales* (p. 481-520). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. [https://www.academia.edu/40470903/Cap%C3%ADtulo\\_11\\_TEOR%C3%ADAS\\_DE\\_LA\\_TOMA\\_DE\\_DECISIONES](https://www.academia.edu/40470903/Cap%C3%ADtulo_11_TEOR%C3%ADAS_DE_LA_TOMA_DE_DECISIONES)

- El Cronista (14 de julio de 2019) *La industria bajo Cristina y Macri: opiniones desde el sector*. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <https://www.cronista.com/economia-politica/La-industria-bajo-Cristina-y-Macri-que-opinan-desde-el-sector-20190714-0020.html>17/05
- El Cronista (14 de septiembre de 2016) *El ministro Aranguren finalmente vendió sus acciones de Shell*. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <https://www.cronista.com/economia-politica/El-ministro-Aranguren-finalmente-vendio-sus-acciones-de-Shell-20160914-0058.html>
- El Cronista (25 de noviembre de 2015a) *Quién es Francisco Cabrera, el nuevo ministro de Desarrollo Productivo*. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <https://www.cronista.com/economia-politica/Quien-es-Francisco-Cabrera-el-nuevo-ministro-de-Desarrollo-Productivo-20151125-0090.html>
- El Cronista (25 de noviembre de 2015b) *Quién es Ricardo Buryaile, el nuevo encargado de Agricultura*. Recuperado en 30 de abril de 2022 de <https://www.cronista.com/economia-politica/Quien-es-Ricardo-Buryaile-el-nuevo-encargado-de-Agricultura-20151125-0119.html>
- Franchini, M. (2011). Una primera aproximación al lugar de Argentina en la política internacional del cambio climático. *Documentos CADAL*, 9 (123), pp. 1-8. Recuperado el 18 de junio de 2022 de [https://www.cadal.org/documentos/documento\\_123.pdf](https://www.cadal.org/documentos/documento_123.pdf)
- Franchini, M., (2016) How credible are Latin-American Intended National Determined Contributions (INDCs). En E. Viola (org.) y L. Neves (ed.). *Dossie Special Edition*, 15(1), pp. 17-33. Recuperado el 02 de febrero de 2022 de [https://www.researchgate.net/publication/307856218\\_How\\_credible\\_are\\_LatiAmerican\\_Intended\\_National\\_Determined\\_Contributions\\_INDCs\\_In\\_Eduardo\\_Viola\\_org\\_Leonardo\\_Paz\\_Neves\\_Ed\\_The\\_World\\_After\\_the\\_Paris\\_Climate\\_Agreement\\_of\\_December\\_2015\\_CEBRI\\_Dossie\\_Sp](https://www.researchgate.net/publication/307856218_How_credible_are_LatiAmerican_Intended_National_Determined_Contributions_INDCs_In_Eduardo_Viola_org_Leonardo_Paz_Neves_Ed_The_World_After_the_Paris_Climate_Agreement_of_December_2015_CEBRI_Dossie_Sp)

- Frenkel, A. y Azzi, D., (2018) Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). Colombia Internacional, Bogotá, n. 96, p. 177-207. <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2016). *Revisión de la INDC Argentina: Documento de Posición*. Recuperado en 28 de septiembre 2020 de <https://farn.org.ar/revision-de-la-indc-argentina/>
- Fundación de Ambiente y Recursos Naturales (s.f) *Glosario FARN*. Recuperado en 8 de diciembre de 2021 en [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/03/DOC\\_GLOSARIO-CLIM%C3%81TICO\\_links-4.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/03/DOC_GLOSARIO-CLIM%C3%81TICO_links-4.pdf)
- Fundación Konex (s.f) *Juan José Aranguren Premio Konex de Platino 2008: Ejecutivos de la Industria*. Fundación Konex. Recuperado en 4 de mayo de 2022 de <https://www.fundacionkonex.org/b3063-juan-jose-aranguren>
- Goldstein, E., Kulfas, M., Marguilis, D. y Zack, G. (2016) Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el período 2003-2014. *Revista de Ciencias Sociales Realidad Económica*, 298, p. 32-52. Recuperado en 6 de junio de 2022 de [https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/re\\_298-.pdf](https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/re_298-.pdf)
- González, C. (2016) *Breviario de teorías básicas de las Relaciones Internacionales: una aproximación para estudiantes de la disciplina*. (1ª ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones USTA. ISBN: 978-958-631-940-9
- González, J. (2019) Mitigación: Avances y Resultados del Plan de Trabajo del Acuerdo de París. *Documentos de Trabajo*, 18, pp. 8-19. Recuperado en 28 de enero de 2022 de <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/doctrab18-fin.pdf>
- Graglia, E. (2012). En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas. (1ª ed.) Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

- Guillo Dietrich (s.f) Biografía. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <http://www.guillodietrich.com/bio/>
- Gullo Maraví, M., (2018) La relación entre Argentina y Estados Unidos durante la presidencia de Mauricio Macri, 2015-2018. *Anuario en Relaciones Internacionales*, 2018, p.1-14. Recuperado en 8 de junio de 2022 de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/98003>
- Hazleton, W. (1988) Los Procesos de Decisión y las Políticas Exteriores. En PNUD y CEPAL. *Documentos de Trabajo: Análisis y formulación de la política exterior (p.4-24)* Santiago de Chile: PNUD y CEPAL
- HD-Streaming Argentina (28 de octubre de 2017) *Cuarta Mesa Ampliada del Gabinete Nacional de Cambio Climático*. [Archivo de video]. Youtube. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <https://www.youtube.com/watch?v=JaGfBDisrMs>
- Höhne, K., Kuramochi, T., Warnecke, C., Röser, F., Fekete, H., Hagemann, M., Day, T., Tewari, R., Kurdziel, M., Sterl, S., Gonzalez, S. (2017) The Paris Agreement: the inconsistency between global goals and National contributions. *Climate Policy*, 17(1), pp.16-32. Recuperado el 2 de febrero de 2022 de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2016.1218320>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1 de julio de 2021) *Diputado Buryaile, Ricardo - Sesión 01-07-2021 – PL* [archivo de video]. Youtube. Recuperado en 30 de abril de 2022 de <https://www.youtube.com/watch?v=aCy5JSmVmOk>
- Hudson, V. (2002) Foreign Policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-First Century. En R. Snyder, V. Hudson, D. Chollet, y J. Goldgeier. *Foreign Policy Decision Making (revisited)* (p. 1-20). Nueva York: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-10752-6.



- Idea Arg (2 de septiembre de 2016) *Francisco Cabrera, ministro de Producción de la Nación, presente en el #PrecoloquioIDEA*. [Archivo de video]. Youtube. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <https://www.youtube.com/watch?v=vO5y9ikqyYk>
- IICAnoticias (4 de julio de 2019). Seminario internacional Cambio Climático y Seguridad Alimentaria Global [archivo de video]. Youtube. Recuperado en 26 de abril d 2022 de <https://www.youtube.com/watch?v=N8IItzQBD50>
- Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (2016) Recuperado en 5 de junio de 2022 de <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/resultados>
- La Nación (21 de noviembre de 2017) *Oficializaron las renuncias de Buryaile y Lemus y hoy asumirán sus reemplazos*. Recuperado en 1 de mayo de 2022 de <https://www.lanacion.com.ar/politica/oficializaron-las-renuncias-de-buryaile-y-lemus-y-hoy-asumiran-sus-reemplazos-nid2084225/>
- La Nación (3 de septiembre de 2018) *Reducen de 22 a 11 los ministerios, pero no hay cambios de nombres*. Recuperado en 8 de junio de 2022 de <https://www.lanacion.com.ar/politica/reducen-22-11-ministerios-pero-no-hay-nid2168378/>
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 28(111), pp. 287-409. Doi:10.5354/0719-3769.2011.15322
- Listrani, T. y Zaccato, C. (2018) Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). *Perspectivas*, 3(6), pp.167-188. Recuperado el 31 de enero de 2022 de [https://www.researchgate.net/publication/330005268\\_Tendiendo\\_puentes\\_en\\_aguas\\_tumultuosas\\_la\\_politica\\_exterior\\_del\\_gobierno\\_de\\_Mauricio\\_Macri\\_2015-2018](https://www.researchgate.net/publication/330005268_Tendiendo_puentes_en_aguas_tumultuosas_la_politica_exterior_del_gobierno_de_Mauricio_Macri_2015-2018)

- López, A. (2018) *Escenarios para un nuevo régimen internacional de cambio climático*. Recuperado el 24 de enero de 2022 de <https://repositorio.una.ac.cr/handle/11056/14516>
- López, D. (2019) Transformación del Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas: paso de una visión moralista y colonial a una ético-global del cambio climático. *Política exterior y medio ambiente*, (1), pp. 44-53. <https://repositorio.uniandes.edu.co/flexpaper/handle/1992/31301/Medioambienta%20PIPEC.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=4>
- Magrin, G. O., Travasso, M. I., Diaz, R. A. y Rodríguez, R. (1997) Vulnerability of the agricultural systems of Argentina to climate change. *Climate Research*, 9(1-2), 31-36. Recuperado en 30 de enero de 2022 de <https://www.int-res.com/articles/cr/9/c009p031.pdf>
- Mazzina, C. y Cambel, M. (2018) Continuidades y cambios de la política exterior del kirchnerismo y el gobierno de cambios. *Postdata*, 23(1), pp. 181-212. ISSN 1515-209X
- Meléndez, G. (2016) Contribuciones previstas y determinadas en el nivel nacional (INDC). En J. Rueda Abad, C. Gay García, y F. Quintana Solórzano (colab) *21 visiones de la cop21 El acuerdo de París: retos y áreas de oportunidad para su implementación en México*. (pp.31-43) México: L. Morales Recuperado en 28 de enero de 2022 en <https://www.pincc.unam.mx/publicaciones/el-acuerdo-de-paris-retos-y-areas-de-oportunidad-para-su-implementacion-en-mexico/>
- Mesquita Moreira, M. (2021) ¿Cuál es la relación entre el comercio internacional y la huella de carbono en América Latina y el Caribe? Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/cual-es-la-huella-de-carbono-de-las-exportaciones-de-america-latina-y-el-caribe/>

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (27 septiembre de 2016) *Ricardo Buryaile en Argentina Business & Investment Forum 14/09/2016* [archivo de video]. YouTube. Recuperado en 3 de abril de 2022 de <http://www.youtube.com/watch?v=6rMXBlpfrbk>
- Ministerio de Energía y Minería de la Nación (5 de septiembre de 2016) *Se presentaron ofertas para la Ronda 1 de la licitación del Programa RenovAr*. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <https://www.minem.gob.ar/energia-electrica/energias-renovables/prensa/25195/se-presentaron-ofertas-para-la-ronda-1-de-la-licitacion-del-programa-renovar>.
- Ministerio de Energía y Minería Presidencia de la Nación (5 de septiembre de 2016) *Se presentaron ofertas para la Ronda 1 de la licitación del Programa RenovAr*. Recuperado en 17 de junio de 2022 de <https://www.minem.gob.ar/energia-electrica/energias-renovables/prensa/25195/se-presentaron-ofertas-para-la-ronda-1-de-la-licitacion-del-programa-renovar>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (s.f) *Resumen de contenidos del pilar comercial*. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/resumen-de-contenidos-del-pilar-comercial>.
- Ministerio de Transporte (17 de marzo de 2017) *Dietrich presentó a empresarios del transporte de cargas de todo el país los avances del Plan de Transporte*. Recuperado en 7 de junio de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/dietrich-presento-empresarios-del-transporte-de-cargas-de-todo-el-pais-los-avances-del-plan>
- Miranda, R. (2012) Des-inserción argentina: Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. *Revista Enfoques*, 11(17), pp. 85-103.

- Obergassel, W., Arens, C., Hermwille, L., Kreibich, N., Mersmann, F., E Ott, H. y Wang-Helmreich, H. (2018) The calm before the storm: an assessment of the 23rd Climate Change Conference (COP 23) in Bonn. *Environmental law & management*, 18(30), pp.104-113. Recuperado el 31 de enero de 2022 de <https://d-nb.info/1193496748/34>.
- ON24TV (1 de septiembre de 2016) *Francisco Cabrera - ministro de Producción* [archivo de video]. Youtube. Recuperado en 7 de junio de 2022 <https://www.youtube.com/watch?v=-cICIBi-lZO>
- Palmisano, T. y Teubal, M. (2020) Aspectos generales de la política económica del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2018). *Revista de Ciencias Sociales Segunda Época*, 37, pp.165-187. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3554?show=full>
- Perina, R. (1988). *Argentina en el mundo (1973-1987)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Porcelli, E. (2013). Lo esencial es invisible a los ojos: El constructivismo en Relaciones Internacionales. En E., Llenderrozas, (coord.) *Relaciones internacionales: teorías y debates*, (1ra ed.), pp. 66-105. Buenos Aires: Eudeba. ISBN 978-950-23-2153-0.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2021) *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered*. Recuperado en 8 de junio de <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2021>
- Rivero Casas, J. (s.f). Historia y crítica de la Teoría de la Elección Racional. Una introducción a la enseñanza de los modelos matemáticos. *Proyecto PAPIME 301210* (inédito). Recuperado en 8 de diciembre de 2021 en [https://www.academia.edu/4443142/Historia\\_y\\_critica\\_de\\_la\\_Teoria\\_de\\_la\\_Eleccion\\_Racional](https://www.academia.edu/4443142/Historia_y_critica_de_la_Teoria_de_la_Eleccion_Racional)

- Russell, R. (1994). Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate. *América Latina /Internacional*, 1(2), pp.5-26.
- Secretaría de Transporte y Obras Públicas (7 de enero de 2014) *Transporte Público y Ciudades Sustentables - Entrevista a Guillermo Dietrich* [archivo de video]. Youtube. Recuperado en 7 de junio de 2022 de [https://www.youtube.com/watch?v=aCCpa\\_Oio\\_s](https://www.youtube.com/watch?v=aCCpa_Oio_s)
- Sergio Bergman (s.f) *Bio*. Recuperado en 26 de abril de 2022 de <http://www.sergiobergman.com/quien-soy/>
- Simonoff, A. (2008) La Política Exterior de los gobiernos Kirchneristas y la Tercera Posición. *INTELLECTOR*, 4(9), pp1-20.
- Streck, C., Von Unger, M., y Krämer, N. (2019) From Paris to Katowice: cop-24 Tackles the Paris Rulebook. *Journal for european environmental & planning law*, 16 (2019), pp. 165-190. Recuperado el 31 de enero de 2022 de [https://brill.com/view/journals/jeep/16/2/article-p165\\_165.xml](https://brill.com/view/journals/jeep/16/2/article-p165_165.xml)
- Tokatlian, J., y Russell, R. (2018) Macri: en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario internacional CIDOB*, 2018, p. 216-222.
- Torres, J. (2019). Cambio climático y populismos en américa latina: Un análisis comparativo de los posicionamientos de Argentina, Ecuador, Chile y Brasil en el camino al acuerdo de París de 2015. *Prometeica*, 19 (18), pp.24-25. Recuperado en 29 de enero de 2022 de <https://periodicos.unifesp.br/index.php/prometeica/issue/view/26>
- Tres Mandamientos, (12 de junio 2017). Entrevista a Carlos Gentile, Subsecretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable de la Nación [archivo de video]. Entrevistado por Estefanía Giganti. Recuperado en 28 de abril de 2022 de [https://www.youtube.com/watch?v=iX\\_rV8Vs84M](https://www.youtube.com/watch?v=iX_rV8Vs84M)

- Tudela, F. (2014) *Negociaciones internacionales sobre cambio climático: estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 24 de enero de 2022 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37329-negociaciones-internacionales-cambio-climatico-estado-actual-implicaciones>
- Verkuijl, C., Piggot, G. y Yehle, E. (2018) *The Talanoa Dialogue: an explainer*. Recuperado el 02 de febrero de 2022 de <https://www.sei.org/featured/talanoa-dialogue-an-explainer/>
- Viglizzo, E. (2018). Cambio climático y seguridad alimentaria global: Oportunidades y amenazas para el sector rural argentino. *Anales de la ANAV*, (69), pp.150-181. Recuperado el 4 de febrero de 2022 de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/66925>
- Villares, M. (2020). *La ley 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global: antecedentes, implicancias de su promulgación y propuestas para una mayor ambición climática*. (Tesis de Maestría). Instituto Tecnológico de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Vitelli, M. (2014). Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate meta teórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior. *Revista postdata: revista de reflexión y análisis político*, 19 (1), pp. 129- 162. Recuperado el 4 de febrero de 2022 de <http://www.revistapostdata.com.ar/2014/06/veinte-anos-de-constructivismo-en-relaciones-internacionales-del-debate-metateorico-al-desarrollo-de-investigaciones-empiricas-una-perspectiva-sin-un-marco-de-politica-exterior-marina-vitelli/>
- Zazzarini, S. (2018). Vinculación entre la política climática doméstica e internacional y la contribución argentina desde la perspectiva del complejo regimental (2011-2015). *Breviario en Relaciones Internacionales*, 41, pp. 1-14. Recuperado el 2 de febrero de 2022 de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/breviariorrii/article/view/19734>

## Bibliografía secundaria

- Abitbol, P. y Botero, F. (2006) Teoría de Elección Racional: estructura conceptual y evolución reciente. *Colombia Internacional*, 62, pp.132-145. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://www.redalyc.org/pdf/812/81206209.pdf>
- Álvarez Fuentes, G. (2015) Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior. *Estudios Internacionales*, 180, pp. 47-65. ISSN 0716-0240.
- Barbé, E. (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos. ISBN: 84-309-2754-9.
- Bello, D. (2013) *Manual de Relaciones Internacionales*. Santiago: RIL editores. ISBN: 978-956-284-976-0.
- Bueno, M. (2010) *Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009*. (Tesis de Doctorado) Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Bueno, M., González, J. y Yamin, P. (2021) Delegaciones Argentinas en las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático: evolución numérica, composición y género. *Arg 1.5*, 5, s.n. Recuperado el 18 de junio de 2022 de [https://www.researchgate.net/publication/352192790\\_Delegaciones\\_Argentinas\\_en\\_las\\_Conferencias\\_de\\_las\\_Partes\\_de\\_la\\_Convencion\\_Marco\\_de\\_Naciones\\_Unidas\\_sobre\\_Cambio\\_Climatico\\_evolucion\\_numerica\\_composicion\\_y\\_genero](https://www.researchgate.net/publication/352192790_Delegaciones_Argentinas_en_las_Conferencias_de_las_Partes_de_la_Convencion_Marco_de_Naciones_Unidas_sobre_Cambio_Climatico_evolucion_numerica_composicion_y_genero)
- Burgos, M. (2022) *La Política Exterior Argentina en materia de cambio climático a partir del Acuerdo de París en las distintas instancias internacionales COP22, COP23, COP24 (2015-2018)*. (Tesis de grado). Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

- Camilloni, I. (2018). Argentina y el cambio climático. *Ciencia e investigación*, 68(5), pp.6-10. Recuperado en 18 de junio de 2022 de <http://aargentinapciencias.org/wp-content/uploads/2018/11/1-Camilloni-cei68-5-2.pdf>
- Di Paola, M. (2015) Presupuesto climático en Argentina: ¿Cuánto vale el cambio climático? *Informe Ambiental Anual 2015*, pp.175-192. Recuperado el 18 de junio de 2022 [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2015\\_IAF.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2015_IAF.pdf)
- González, C. (2016) *Breviario de teorías básicas de las Relaciones Internacionales: Una aproximación para estudiantes de la disciplina*. Bogotá: Ediciones USTA.
- Holsti, O. (1989). Modelos de relaciones internacionales y política exterior. *Foro Internacional*, 29(4), p. 525- 560. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://www.jstor.org/stable/27753810>.
- Merke, F. (s.f) Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales. Recuperado el 18 de junio de 2022 de [https://www.academia.edu/6444076/Federico\\_Merke\\_Identidad\\_y\\_Pol%C3%ADtica\\_Exterior\\_en\\_la\\_Teor%C3%ADa\\_de\\_las\\_Relaciones\\_Internacionales\\_IDICSO\\_Instituto\\_de\\_Investigaci%C3%B3n\\_en\\_Ciencias\\_Sociales\\_Facultad\\_de\\_Ciencias\\_Sociales](https://www.academia.edu/6444076/Federico_Merke_Identidad_y_Pol%C3%ADtica_Exterior_en_la_Teor%C3%ADa_de_las_Relaciones_Internacionales_IDICSO_Instituto_de_Investigaci%C3%B3n_en_Ciencias_Sociales_Facultad_de_Ciencias_Sociales)
- Olavarría Gambi, M. (2007) Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548>
- Salik, M. (2017) Outcomes of COP22. Institute of Strategic Studies Islamabad, pp. 1-3. Recuperado el 18 de junio de [http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2017/01/Final\\_IB\\_A\\_Salik\\_dated\\_23-01-2017.pdf](http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2017/01/Final_IB_A_Salik_dated_23-01-2017.pdf)



- Snyder, R., y Robinson, J. (1965) Decision-Making in International Politics. En H. Kelman. *International Behavior: a Social-Psychological Analysis* (pp.433-463). Nueva York: Holt, Rinehart, Winston Inc.
- Streck, C., Von Unger, M., y Krämer, N. (2019) From Paris to Katowice: cop-24 Tackles the Paris Rulebook. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 16, pp.165-190. Recuperado el 18 de junio de 2022 de [https://brill.com/downloadpdf/journals/jeep/16/2/article-p165\\_165.xml](https://brill.com/downloadpdf/journals/jeep/16/2/article-p165_165.xml)
- Testa, M. (2019) *La política exterior climática del gobierno de Cambiemos*. (Tesis de Maestría). Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Tica Fuertes, F. (2020) *Necesidad de una Política de Estado sobre la Amazonía peruana en el contexto de cambio climático*. (Tesis de Maestría) Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Tomassini, L. (1988) El análisis de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 21(84), p. 498–559. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://doi.org/10.5354/rei.v21i84.15688>.

**Brenda Arellano**

**SIRIOS EN SAN LUIS:  
EL PAPEL DEL ESTADO PROVINCIAL EN SU  
CONDICIÓN DE ESTADO LLAMANTE PARA LA  
INTEGRACIÓN LOCAL (2017 - 2021)**

Directora de tesis: Dra. Guillermina Elías

Tutora metodológica: Prof. Carla Riggio

## CONTENIDO

<b>Agradecimientos</b>	<b>268</b>
<b>Resumen</b>	<b>269</b>
<b>Abstract</b>	<b>270</b>
<b>Introducción</b>	<b>271</b>
<b>Capítulo 1: Marco teórico</b>	<b>279</b>
<b>Capítulo 2: Contextualización del conflicto en Siria</b>	<b>290</b>
2.1. Primavera árabe	290
2.2. Siria. Datos históricos y geográficos	291
2.2.1. Partido Baaz y el gobierno de Al-Assad	295
2.3. Guerra Siria y los principales actores del conflicto	298
<b>Capítulo 3: Desplazamiento Forzado y Protección Internacional: internacionalización del conflicto</b>	<b>300</b>
3.1. Derecho Internacional de los Refugiados (Convenio de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo de Nueva York de 1967) y Derecho Internacional Humanitario (DIH)	300
3.2. Europa frente a la crisis de refugiados	304
<b>Capítulo 4: Argentina: política estatal frente al fenómeno de refugiados sirios</b>	<b>307</b>
4.1. Programa Siria (2014)	307
4.1.1. Marco Jurídico	307
4.1.2. Implementación	310
4.2. Refugiados sirios en Argentina	313
<b>Capítulo 5: San Luis como Estado Llamante</b>	<b>322</b>
5.1. Corredor Humanitario San Luis	322
5.1.1. Naturaleza jurídica. Objetivos y alcances	322
5.1.2. Metodología	323
5.1.3. Adherentes activos	325
5.1.4. Implementación	326
5.2. Familias en San Luis: Situación actual. Logros y desafíos pendientes para su integración.	332
<b>Conclusiones</b>	<b>338</b>
<b>Referencias y Bibliografía</b>	<b>342</b>
Fuentes escritas	342
Fuentes orales	344
Bibliografía	345
<b>Anexos</b>	<b>347</b>

## **AGRADECIMIENTOS**

Ante todo, quisiera expresar mi profundo agradecimiento a las siguientes personas que, con su extraordinario apoyo, consejos y amor, lograron que no baje los brazos en este gran desafío:

A mi familia y amigos quienes nunca dudaron de que llegaría a cumplir esta meta, acompañándome en cada paso, aunque el camino se hizo largo, entender mis ausencias y silencios cuando todo parecía un caos...

A Liliana Scheines, directora del Comité de Refugiados en San Luis quien, desde el primer día, me recibió abierta y cálidamente, compartiendo sin dudarle toda su experiencia, no solo profesional sino personal, y me mostró el hermoso contenido humano del programa que cambió la vida de muchas personas.

A Pablo Mascareño, delegado de la Dirección Nacional de Migraciones, por dedicar su tiempo y compartir su amplio conocimiento, con la convicción de que abrir espacios de debate sobre estas temáticas resulta un verdadero aporte.

A las familias sirias, quienes tan amablemente me abrieron las puertas de su casa, y me invitaron a conocer su apasionante cultura, en especial Johnny Shaabo, un joven que logró transmitirme fuerza y esperanza desde su experiencia de vida.

A Mariana Córdova, quien no dudó en abrirme las puertas para poder iniciar este camino.

Finalmente, y a dos personas muy importantes para mí, sin las cuales no hubiese llegado hasta aquí. A Pablo, por creer indudablemente en mí, más que yo misma, e impulsarme a avanzar a pesar de tantas caídas; a él debo gran parte de este logro. A Guillermina Elias, por su apoyo incondicional, su fuerza, su paciencia, y sobre todo su paz y tranquilidad, que supieron contenerme más de una vez. A ambos por hacerme sentir que detenerme no era el camino...

Gracias...

## **RESUMEN**

La problemática de refugiados representa una de las mayores crisis humanitarias de nuestros tiempos, evidenciando una real importancia sobre el accionar de los Estados en solidaridad con esta causa.

En consecuencia, San Luis se presenta como el primer Estado provincial que adquirió el estatus de Estado Llamante para brindar asilo y contención a las personas sirias que han tenido que huir de su país, en el marco del Programa Siria inaugurado en 2014.

La presente investigación se centró en la profundización de esta política adoptada, a los efectos de contribuir con la difusión de un modelo ejemplar para el resto de las provincias que conforman el Estado nacional. No existe esquema similar en Argentina con las características del programa llevado a cabo en San Luis para dar acogida a las personas que padecen una crisis humanitaria, el cual enfatiza la responsabilidad estatal en dirección al logro de la integración local de cada uno de los individuos. Para ello, se efectuó un análisis sobre el rol del Estado provincial a partir de la creación del Corredor Humanitario (2017 - 2021), identificando la eficiencia que el programa adquirió en relación con la integración de las personas a las que se les dio acogida.

Palabras clave: refugiado, visado humanitario, Corredor Humanitario, integración, Estado Llamante, Programa Siria.

## **ABSTRACT**

The refugee problem represents one of the greatest humanitarian crises of our times, evidencing the real importance of the actions of the States in solidarity with this cause.

Consequently, San Luis is presented as the first provincial State that acquired the status of Calling State to provide asylum and containment to Syrians who have had to flee their country, within the framework of the Syria Program launched in 2014.

The present investigation focused on the deepening of this adopted policy, in order to contribute to the dissemination of an exemplary model for the rest of the provinces that make up the national State. There is no similar scheme in Argentina with the characteristics of the program carried out in San Luis to welcome people suffering from a humanitarian crisis, which emphasizes the state's responsibility towards achieving the local integration of each one of the individuals. For this, an analysis was carried out on the role of the provincial State from the creation of the Humanitarian Corridor (2017 - 2021), identifying the efficiency that the program acquired in relation to the integration of the people who were given shelter.

**Keywords:** refugee, humanitarian visa, Humanitarian Corridor, integration, Calling State, Syria Program.

## INTRODUCCIÓN

Desde el 2011, millones de sirios han tenido que cruzar las fronteras en medio de una de las crisis de refugiados más grandes de las últimas décadas. Agravado por el impacto de la reciente pandemia y ante el aumento de la pobreza, ellos se encuentran en un estado de emergencia permanente. En los países vecinos, la vida de las personas sirias refugiadas es de constante lucha, ya que cuentan con muy pocos recursos financieros. En Líbano, nueve de cada diez personas sirias refugiadas viven en condiciones de pobreza extrema. Jordania, reúne en la cárcel del exilio a más de 660.000 personas, de las que solo 128.000 han encontrado albergue en campamentos de refugiados (ACNUR, 2020).

Según datos estadísticos brindados por ACNUR (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) el país que mayor número de personas ha recibido, superando los 3,6 millones en la actualidad, es Turquía. Irak también acoge personas provenientes de Siria y Egipto más de 130.000 con la colaboración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Lo anterior revela que el conflicto en Siria, y la crisis de refugiados que de él se desprende, alcanzó niveles que colapsaron la capacidad de los países vecinos para hacer frente a las demandas que esto implica, desprotegiendo y sometiendo a un estado de pobreza e inseguridad extremas a quienes han tenido que migrar de manera forzosa.

La batalla terminó, pero este flagelo sigue latente y requiere de respuestas inmediatas, plasmadas en una concientización aún más profunda de los Estados y el accionar conjunto de manera coordinada.

En referencia a los orígenes de la guerra en Siria, lo que comenzó con una manifestación contra la dictadura de Bashar Al-Assad, en el marco de la Primavera Árabe, desencadenó en una especie de *yihad* interna.

El término *yihad* comúnmente hace referencia a la guerra santa musulmana, pero su significado es más amplio, responde a una serie de

acontecimientos que comienzan en el siglo VII<sup>1</sup>. No solo supone beligerancia, sino también expansión, y es lo que ha motivado a las potencias regionales, de la mano de ejércitos y milicias terroristas, hacia la búsqueda de beneficios estratégicos y políticos, aprovechándose de Estados en desequilibrio, con una posición geográfica crucial en términos comerciales (Melo, 2005).

Con su vasta interpretación, la *yihad* en Siria dio lugar a uno de los conflictos más sangrientos que atravesó la región de Medio Oriente en los últimos años, cuya principal consecuencia para los países vecinos fue la crisis de los refugiados.

La urgente necesidad de respuesta frente a este flagelo humanitario activó mecanismos como el Plan de Respuesta Regional para Siria (RRP 6) de 2014, dirigido a la asistencia de refugiados en Jordania, Líbano e Irak<sup>2</sup>:

En una región que ya acoge a millones de refugiados palestinos e iraquíes, la magnitud de la crisis de Siria añade inmensas presiones adicionales sobre los recursos y capacidades de los países vecinos y el sistema humanitario internacional (Ruaudel, 2014, págs. 6-10).

En este contexto, aunque inicialmente los países receptores de refu-

1 Finalizada la Batalla de Badr (624) encabezada por Mahoma, y en la cual los musulmanes resultan victoriosos, se hace mención a la pequeña *yihad*, definida por la doctrina clásica como *yihad* bélico, que implica “la defensa de la fe por la fuerza contra un enemigo exterior que la amenaza o la persigue” (Melo, 2005). Sin embargo, la doctrina clásica hace mención también a un *yihad* pacífico, o gran *yihad*, que implica expansión.

2 Como complemento de estas acciones, y con el fin de coordinar la respuesta de los principales países de acogida, ACNUR dirigió el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia (3RP) a implementarse en 2021 y consistente en el apoyo económico de 270 socios en beneficio de más de 10.000 personas (ACNUR, 2018)



giados pensaron en consideraciones humanitarias, poco a poco fueron creando políticas destinadas a preservar sus intereses de seguridad, pues el “problema de los refugiados” trajo consigo la militarización de los campamentos, así como la circulación de armas y combatientes, además de un desorden en el equilibrio interno de los Estados.

Al mismo tiempo, el “apoyo” internacional bajo el pretexto de ayuda humanitaria, a favor de los rebeldes o del régimen de Bashar Al-Assad, solo acrecentó los enfrentamientos ceñidos de intereses políticos y económicos que dejaron en segundo o tercer plano a la población civil.

Abordar la crisis de los refugiados sirios como una emergencia humanitaria, de la mano de la responsabilidad y el compromiso de la comunidad internacional, ha resultado un verdadero desafío. El sistema jurídico institucional de protección internacional de personas refugiadas, cuyo origen se remonta al contexto europeo de la II Posguerra Mundial, ha ido atravesando retos para los cuales no siempre ha contado con los elementos de solución y respuesta adecuados.

Las políticas y directrices institucionales dadas por organismos internacionales como el ACNUR, con la colaboración de ONGs como el Comité Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, Cascos Blancos, y la acción de Médicos Sin Fronteras, no han logrado dar respuestas suficientes frente a cuestiones tan complejas como la crisis de desplazamiento de personas, que requieren de la interpretación y puesta en práctica de los instrumentos internacionales vigentes (Contarini, 2017).

No necesariamente se trata de una falencia en la comunicación de buenas prácticas dado que, además, en el mundo académico, esta temática ha ocupado espacios de debate en busca de respuestas; tampoco de la escasez de elementos jurídicos en materia de protección internacional basados en los Derechos Humanos, creados ya en los tiempos de postguerra. Se llega a la conclusión de estar frente a una fuerte disociación entre el “compromiso” que esta problemática significa para los Estados (junto a organismos internacionales, ONGs y

la población civil), y los propios “límites” que priorizan el bienestar de cada Estado por sobre el de la comunidad internacional.

Frente a esta desunión, el sistema internacional intenta regular la cooperación de los actores estatales en vistas de dar solución a asuntos que preocupan a la comunidad en su conjunto. La agenda global, propuesta en la “Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre Refugiados y Migrantes” (Nueva York, septiembre de 2016), está orientada a aunar esfuerzos de los gobiernos en apoyo a las personas refugiadas y migrantes, lo que supone grandes desafíos que deben ser abordados por todos para lograr sustentabilidad en el tiempo.

En el recorrido de los sucesos trascendentales del contexto internacional que dieron lugar a los primeros acuerdos en torno al tratamiento de refugiados, se intenta hallar el hilo conductor que sirvió como eje de las políticas implementadas en nuestro país y, más precisamente, en la provincia de San Luis, primer y único gobierno provincial que se proclamó “Estado Llamante”.

Es allí en donde se desarrolló un interesante sistema de gestión, que combina elementos del modelo de patrocinio comunitario de Canadá (brevemente detallado más adelante), junto al visado humanitario que facilitó el Programa Siria, creado en 2014 bajo la órbita de la Dirección Nacional de Migraciones. Nació así el Corredor Humanitario en 2016, para dar sustento al nuevo Estado Llamante.

Si bien a lo largo del desarrollo de este trabajo, puesto que además las fuentes consultadas así lo indican, se hace referencia a los “refugiados sirios” en San Luis, es preciso aclarar que estas personas ingresaron al país a través de un mecanismo de visado humanitario, siendo correcto llamarlos “beneficiarios” o personas de origen sirio; si bien, en su momento, fueron amparados bajo la protección internacional de refugiados en la arena del Derecho Internacional Humanitario.

El Programa Siria, marco bajo el cual se instituyó el Corredor Humanitario, responde a criterios de admisión que establece la Ley de Migra-

ciones 25.871 (razones humanitarias) y no conforme a la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165.

No obstante, tanto las razones humanitarias como el refugio nacen de una misma fuente: el reconocimiento de los derechos humanos; poseen un objetivo común que es brindar la protección necesaria a las personas afectadas por graves conflictos. Son distintas, pero no incompatibles, permitiendo de este modo que una persona extranjera pueda gozar del beneficio del visado o residencia legal, y simultáneamente del status de refugiado.<sup>3</sup>

Por tal motivo, se lo considera un caso que sienta un relevante aporte, dado que facilita la difusión de un modelo a seguir por el resto del país. No existe otro modelo en Argentina con las peculiaridades del programa implementado en San Luis, mediante el cual el Estado asume la responsabilidad de destinar fondos públicos para apoyar al reasentamiento de las personas que han tenido que huir forzosamente de su país.

De este modo, es el Estado provincial, a través del Corredor Humanitario, el que facilita las herramientas institucionales para acoger a cada individuo, junto con la comunidad sanluisiense, mediante los distintos mecanismos que el programa establece.

El Programa Siria ofrece acogida, acompañamiento e integración, a través de familias aisladas (llamantes) o instituciones y organizaciones civiles (requirientes). Sin embargo, como expresa la coordinadora del Corredor Humanitario, Liliana Scheines: “Sí, con toda la buena intención quieren ayudar a una familia, y les dicen que vengan a su casa. Después de un mes, compartiendo todos los ambientes, sin hablar el idioma, debiendo afrontar todos los gastos, se vuelve difícil” (Scheines, 2022).

3 Durante los años 2016 a 2020, La Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) recibió 164 solicitudes de refugio por parte de ciudadanos sirios y les concedió el status a 151 personas (CONARE, 2020).

Entender y conocer el funcionamiento del modelo implementado en San Luis que, valorado desde la integración de las personas y su sentido de pertenencia a la comunidad, puede definirse como exitoso, permite repensar la lógica que debería regir entre el resto de los Estados provinciales y el gobierno nacional. Siguiendo el modelo de gestión asociado propuesto por Kim (2018), sería preciso enfatizar el liderazgo gubernamental (nacional y provincial) para hacer más efectivas las políticas vigentes en relación a los refugiados y migrantes.

En el plano internacional, y continuado con la premisa de acción conjunta, es interesante destacar lo que la comunidad internacional propone en relación a la crisis de los refugiados, con la elaboración de la Agenda Mundial de Desarrollo Sostenible 2030, aprobada por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015. En dicha agenda se plantea la necesidad de “involucrar” a los Estados en el cumplimiento de los 17 objetivos y 169 metas, que no pueden ser alcanzados “(...) sin tener en cuenta los derechos y las necesidades de las personas refugiadas, desplazadas internas y apátridas” (ACNUR, 2022).

Como es de suponer, San Luis manifiesta su compromiso con dicha agenda, con la creación del Corredor Humanitario y la implementación de las escuelas generativas que se alinean con los objetivos de desarrollo sostenible propuestos en la misma.

Habiendo presentado la temática a tratar, es preciso plantear el problema de investigación que sirvió como guía en el desarrollo del proyecto y para la búsqueda de respuestas: la *integración*. Esta, considerada como factor que definiría el éxito o fracaso del programa, desde un enfoque normativo, humanitario, no solo se reduce a resolver una necesidad urgente, como dar asilo a personas que han tenido que desplazarse de manera forzosa de su lugar de origen, sino que además involucra aspectos esenciales como el sentimiento de desarraigo, las costumbres, la religión, y los anhelos que las personas traen consigo, y que constituyen su idiosincrasia.

El término *integración* supone una cohesión social, asimilación, que permite desinstalar la idea de conflicto social interno entre la población de acogida y las solicitantes de refugio, brindándole a estos últimos los mismos derechos ciudadanos que los pobladores locales, y otorgándole herramientas para el logro de la autosuficiencia económica. No menos importante es el logro de la libertad de decisión en la búsqueda de autorrealización de estos individuos.

Para abordar este trabajo, se planteó como principal interrogante: ¿Ha sido eficiente la implementación de las políticas del Programa en el propósito de integración de estas personas? Del cual se desprende, ¿forma parte de los principales propósitos del Corredor Humanitario la integración de los sirios en la provincia?

El objetivo principal es: determinar la eficiencia del Programa Siria en San Luis, a través del logro de la integración de las personas en el seno de la comunidad, detectando su sentido de pertenencia a la sociedad que los ha recibido e identificando su grado de independencia económica y autodeterminación.

A partir de ello surgen los siguientes objetivos específicos: distinguir las políticas de integración, desde la creación del Comité de Refugiados y el Corredor Humanitario a partir del año 2017 hasta hoy, teniendo en cuenta este último se constituyó como un organismo independiente de las mesas técnicas instauradas a nivel nacional por el Programa Siria; reconocer, en el ánimo colectivo de las personas refugiadas que hoy habitan en la provincia de San Luis, necesidades urgentes, expectativas de desarrollo, grado de adaptación al entorno y sentido de pertenencia a la comunidad sanluiseña; establecer puntos de diferenciación respecto del resto de las provincias, en la confección y ejecución de las políticas provinciales en materia educativa, económica, social y cultural, que garantizarían los derechos reconocidos de los refugiados; detectar las estrategias más eficientes para el logro de la integración de las personas que arriben a la provincia, como guía de aplicación para futuros acontecimientos.

Una vez planteadas las preguntas y objetivos de investigación, se desprende la hipótesis que guio el presente trabajo: San Luis, como único Estado Llamante en el país, a través del Corredor Humanitario, ha propiciado de manera exitosa la integración de las personas de origen sirio, como refugiados, mediante la acción conjunta del gobierno, el Corredor Humanitario y la población receptora.

El marco teórico de este estudio se vale de una perspectiva idealista, que propone el principio de cooperación internacional sobre la premisa de paz duradera y colaboración entre los Estados.

Para abordar el tema propuesto, se opta por un enfoque cualitativo, basado en el estudio de la realidad desde una perspectiva integral, interpretativa. El método utilizado es el hipotético-deductivo, recurriendo a entrevistas orales en trabajo de campo. Se recurre, además, al análisis de documentos académico – científicos, marco legal internacional, entre otros, referidos a la temática a tratar.

La investigación se estructura en cinco capítulos, siendo el primero el marco teórico - conceptual del cual se desprenden el enfoque teórico y los principales conceptos que darán sustento a la hipótesis planteada. En el segundo capítulo se aborda el conflicto en Siria, haciendo una breve aproximación histórica, el régimen del gobierno de Al-Assad, el conflicto bélico y los principales actores involucrados. Por su parte, el tercer capítulo se sitúa en el desplazamiento forzado y la protección internacional, por el cual surgen los instrumentos institucionales de protección a los refugiados dentro del marco regulatorio del Derecho Internacional Humanitario. Se hace mención, también, a la situación actual de los refugiados sirios y la respuesta europea frente a este flagelo. En el cuarto capítulo, se expone la situación de los refugiados en Argentina y su política frente al fenómeno a través del Programa Siria. Por último, el quinto capítulo revela el ejemplo de San Luis, como única provincia que se constituyó en Estado Llamante y que actualmente alberga a familias sirias a través del Corredor Humanitario, creado para dar forma y sustento al Programa Siria a nivel local, y cuyo objetivo es la integración de estas personas. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

## **CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO**

La importancia que ha ido cobrando la temática de los refugiados a nivel mundial está medida por hechos de conmoción que han afectado la sensibilidad de la comunidad a nivel global.

Tal es el caso de los movimientos migratorios, luego de la Segunda Guerra Mundial, que dieron origen a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados para hacer frente a este flagelo; o bien, más recientemente, la imagen del niño sirio de tres años ahogado en la playa de Ali Hoca Burnu en Turquía (Redacción Internacional con AFP y Anadolu, El Nuevo Siglo, 2019), hecho tras el cual, la protección internacional de las personas refugiadas pasó a ser el centro de debate en la agenda política internacional.

En este sentido, y si bien en los espacios académicos y de enseñanza la demanda de información se ha ido incrementando, no resulta ser suficiente la información publicada, ni las directrices esbozadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) para hallar soluciones duraderas. De todos modos, la existencia de estos espacios de debate sobre un flagelo que viene azotando a millones de personas a nivel mundial, resulta ser de mucha utilidad para el desarrollo de este trabajo.

La crisis siria, una de las peores crisis humanitarias desde la Segunda Guerra Mundial, dio origen a discusiones sobre el tema, pero también significó una transformación en las dinámicas y abordajes de la cuestión de refugiados, reflejando una empatía global que se traduce en acuerdos institucionales como, por ejemplo, el Pacto Global sobre Refugiados. El mismo, aprobado el 17 de diciembre de 2018 (Asamblea General, ONU. Res. A/RES/73/51, 2019), materializó lo que se venía tratando en la Asamblea General de las Naciones Unidas desde el 2015,

en reunión plenaria de alto nivel sobre refugiados y migrantes<sup>4</sup>, frente a la necesidad de articular una respuesta internacional al problema de desplazamiento forzado a gran escala. Se intentará repartir las responsabilidades y la carga frente a la problemática de refugiados, no solo entre los Estados, sino también entre otras partes interesadas como ONGs, empresas y los propios refugiados (Serrano, 2019).

Pero retornando a los orígenes del abordaje de esta cuestión tan presente como la migración forzada<sup>5</sup>, se puede afirmar que la problemática comenzó a cobrar magnitud a principios del siglo **xx** con las guerras balcánicas. En ese entonces, ante la ausencia de organismos internacionales específicos, la asistencia a refugiados y desplazados estaba en manos de organizaciones humanitarias como la Liga de la Cruz Roja<sup>6</sup>.

Las secuelas de la Primera Guerra Mundial y la Revolución Soviética, los desplazamientos humanos (alemanes, rusos, austriacos, armenios,

4 Decisión 70/539, 22 de diciembre de 2015, por la cual la Asamblea General convocó una reunión plenaria de alto nivel para el 19 de septiembre de 2016. Consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=2177>

5 Se define como “*un movimiento migratorio en que hay un elemento de coacción, como amenazas a la vida y a los medios de vida, a consecuencia o bien de causas naturales, o bien de causas creadas por el ser humano*” (OIM, 2005. Pág.459).

6 Su antecesor, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) nació en Ginebra, febrero de 1863, cuyo impulsor fue Henry Dunant, impulsado por su deseo de asistir a soldados en tiempos de guerra. Propició la creación de sociedades nacionales de socorro a fin de que fueran auxiliares de los servicios sanitarios de los ejércitos. En agosto de 1864 se aprobó el primer convenio de Ginebra. Luego de la Primera Guerra Mundial y un posible escenario de paz, las sociedades nacionales fundaron la Liga de sociedades de la Cruz Roja. Tanto el CICR como la Liga o Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja pertenecen al Movimiento Internacional de la Cruz Roja que, junto a la Media Luna Roja procuran prevenir y aliviar el sufrimiento humano en situaciones de conflicto armado y de emergencia (Mendia, 2005).



sirios, turcos), introdujeron el tema de los refugiados en el marco jurídico internacional. Por iniciativa de la Sociedad de las Naciones, se firmaron acuerdos como el del 12 de mayo de 1926<sup>7</sup>, el del 30 de junio de 1928<sup>8</sup>; la Convención del 28 de octubre de 1933 relativo al Estatuto de Refugiado, Convención del 10 de febrero de 1939 (Comité Intergubernamental sobre refugiados) y el Protocolo de 14 de septiembre de 1939.

En 1946, la Asamblea General de la ONU aprobó la creación de la Organización Internacional de los Refugiados (OIR) cuyo objetivo consistía en buscar soluciones al problema de los refugiados, materializando esta iniciativa con la creación en 1949, del ACNUR, como organización humanitaria para proteger y promover soluciones a los problemas de los refugiados (Abu-Warda, 2008). Cabe destacar también que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (DUDH), en su artículo 14, garantiza el derecho de las personas a buscar y gozar de asilo (Asamblea General, ONU. Res.217/A, 1948), significando un avance en la internacionalización de los derechos humanos. No obstante, es la Convención de Ginebra de 1951, el Protocolo de Nueva York de 1967 y la Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984, los que regulan con mayor especificidad el estatuto de los refugiados.

Y en el análisis de los antecedentes, continuando por el ámbito académico, se pueden encontrar numerosos trabajos, papers, revistas, publicaciones y tesis que tratan sobre la problemática, en particular en relación con la crisis en Siria y desde distintos enfoques.

Para entender, en relación al contexto de movimientos migratorios y la consecuente crisis de refugiados, cómo ha ido evolucionando el tratamiento de protección internacional, es de destacar la Revista Ju-

7 Acuerdo sobre la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos y armenios (Ponte Iglesias, 2002).

8 Extendiendo ciertas medidas tomadas en favor de los refugiados rusos y armenios a otras categorías de refugiados (Ponte Iglesias, 2002).

rídica de Buenos Aires, año 42, N 95-2017; dicha recopilación contiene distintos artículos, cuyos autores pertenecen a diversos ámbitos de experiencia institucional, académica e ideológica, y abre el camino a las temáticas bajo las cuales se desprenden los principales conceptos que guían este trabajo.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la magnitud que adquirió el desplazamiento forzado de personas obligó a la comunidad internacional a definir la condición jurídica de los mismos. De este modo, en la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas el 14 de diciembre de 1950, convocada por la Asamblea General de la ONU en Ginebra, surgió la definición oficial de la figura del *refugiado* y *solicitante de asilo*, adoptada luego en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante, Convención de 1951) el 28 de julio de 1951 que entró en vigor el 21 de abril de 1954. De ahí que el término *refugiado* se define así:

Toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Naciones Unidas, 1951, pág. 2).

Es interesante destacar el origen de una institución jurídica internacionalmente regulada como es el refugio, ya que los Estados, en base al Convenio de Ginebra de 1951, han asumido obligaciones en esta materia, como señala Sergio Pérez Balahona (2003). El autor resalta la distinción que supone el refugio respecto del asilo, el cual se configura como una potestad del Estado basada en el principio de soberanía nacional.

El abordaje de la problemática de refugiados requiere de un fundamento teórico, y en este sentido es el idealismo la teoría sobre la cual recae la idea de cooperación internacional, basado en la premisa de paz duradera y colaboración entre los Estados.

Sin embargo, en la práctica, frente a lo que el sentido de cooperación sugiere, se hace presente una teoría antagónica, el realismo político. De él se desprenden conceptos como seguridad estatal e interés, mediante los cuales se intenta explicar la política exterior de los Estados, desde una perspectiva de preservación de su seguridad interna y de poder. En esta dirección, este enfoque teórico (cuya influencia se remonta a las ideas de Thomas Hobbes) con uno de sus exponentes, el politólogo Hans Morgenthau, intenta explicar cómo el interés medido en términos de poder otorga el beneficio de transgredir impunemente las exigencias normativas.

De este modo, se interpreta más claramente el comportamiento de los Estados respecto de un conflicto interno de otro Estado que, si bien forma parte de su soberanía nacional, representa intereses geopolíticos más importantes que sus derechos soberanos y conlleva a la emancipación del accionar respecto de los preceptos morales. A su vez, ese mismo interés es el que lleva a los Estados a preservar su seguridad nacional por encima de cualquier precepto (Luis, 2009).

Dicho lo anterior, se puede explicar cómo el “problema” de los refugiados afecta negativamente la seguridad de los Estados, y aleja el comportamiento de estos, o de la comunidad internacional, de los principios normativos y humanitaristas que proponen otro comportamiento en relación a esta problemática.

Retomando el análisis de los enfoques teóricos que surgen luego de la Primera Guerra Mundial, un orden internacional, para los realistas, supone justificar el estado de guerra y enfrentamiento en pos de la seguridad e integridad de cada Estado, lo cual solo se consigue mediante la obtención de poder. En este sentido, el realismo no contemplaría la existencia de un orden supranacional que establezca límites a los

Estados que, en su estado de naturaleza, vivirían en constante guerra, como Thomas Hobbes sostiene en una de sus principales obras, *El Leviathan* (Tripolone, 2015)<sup>9</sup>.

A diferencia del realismo, se hace presente la teoría que pretende transformar el sistema internacional para establecer en él las condiciones de una paz universal y duradera. Partiendo desde una visión moralista y legalista, una organización mundial basada en el derecho pondría fin a un mal moral como la guerra. Se trata de la escuela del idealismo, fuertemente influida por las ideas del filósofo Inmanuel Kant<sup>10</sup>. Este autor, en concordancia con Hobbes, afirma que existe en la naturaleza humana sentimientos de egoísmo, pero a su vez tendencias de moralidad, y es entonces la sociedad civil, a través del derecho, la que remueve los obstáculos para la acción moral, permitiendo una superación del estado de naturaleza (Miranda, 1986).

En su obra “*Perpetual Peace*”, Kant elabora un plan sobre la paz perpetua, bajo el cual se gesta el concepto de internacionalismo liberal, y afirma que hay un propósito que está inmerso en las personas, un deber exigido por la conciencia moral que, proyectado al ámbito internacional, significa que existe en la historia una tendencia global hacia la paz que se manifiesta en un proceso de evolución racional que conduce a un republicanismo universal en el que los Estados respetan el derecho y la moralidad (Miranda, 1986).

9 Gerardo Tripolone, abogado, investigador asistente del CONICET y de la Universidad Nacional de San Juan, expone la gran diversidad de interpretaciones sobre el pensamiento de Thomas Hobbes, y que no se halla un acuerdo sobre cómo considerar sus aportes a la teoría internacional, poniendo de este modo en cuestionamiento si el autor es padre del realismo o buscaba un gobierno mundial, si su objetivo era la paz mundial o consideraba que los Estados estarían eternamente en posición de guerra. Y en este sentido sostiene que la relectura del pensamiento de Hobbes constituye un aporte a la historia de las ideas sobre el derecho internacional (Tripolone, 2015).

10 Inmanuel Kant. Filósofo y científico prusiano (1724-1804).

Inmanuel Kant, como Jean Jacques Rosseau y Jeremy Bentham, fueron defensores de una confederación o ligas de Estados -nación, y bajo esta línea de pensamiento, apelando a la necesidad de cooperación entre los Estados, se creó la Liga de las Naciones en el año 1919, ya culminada la Primera Guerra Mundial, como un mecanismo para regular la anarquía que regía en el orden internacional.

Los hechos demostraron el fracaso de esta iniciativa, así como de los mecanismos de seguridad colectivos, lo que marcó el auge del corriente realista dado el inminente desenlace de la Segunda Guerra Mundial. Se instalaron dudas en torno a la supuesta armonía de intereses promulgada por el idealismo ya que solo parecía adecuarse a los intereses de las potencias vencedoras. Sumado a ello, el advenimiento de Estados totalitarios cuyas bases ideológicas son el fascismo, comunismo y nazismo, derribaron las tesis democráticas y de seguridad (Gimenez González, 2003).

Desde los años '80 hasta hoy, las dos grandes escuelas de las relaciones internacionales son denominadas neoidealismo e institucionalismo neoliberal (Gimenez González, 2003), las cuales aportan valor a las corrientes precedentes otorgando peso a las instituciones internacionales, valores, cooperación estatal, reciprocidad, intercambio, normas, cultura (como elemento de formación de identidades individuales y sociales), interdependencia, integración y demás elementos que forman parte de lo que se desarrolla en el presente trabajo.

Expuesto lo anterior, y en vistas de definir el principal concepto que guía este trabajo, la *integración*, se observa que, en el marco de las teorías sociológicas que establecen primero aproximaciones conceptuales como asimilación, desde un punto de vista sociocultural en relación a una población que acoge al migrante, surge una corriente de pensamiento denominada interaccionismo simbólico. Esta nace en la Escuela de Chicago de la mano de Herbert Blumer en 1937, seguido de una segunda escuela después de la Segunda Guerra Mundial.

La Escuela de Chicago se fundó en 1890 y fue centro de desarrollo de las Ciencias Sociales norteamericanas en las primeras décadas del siglo XX, puesto que en esa época la ciudad se encontraba en una curva ascendente de desarrollo económico y afluencia de inmigrantes de áreas rurales y otros países, lo que también se reflejó en problemas sociales debido a la demanda de respuesta sin recursos que esto significó.

En efecto, el propio objeto de estudio que dio origen a los numerosos trabajos y corrientes que surgieron de la Escuela de Chicago se encontraba inmerso en la sociedad y en la realidad socioeconómica que el crecimiento trajo aparejado. Se fundó así el Departamento de Sociología en 1892, convirtiéndose en referente de la materia hasta 1930.

Uno de los rasgos más importantes de esta escuela fue el énfasis puesto en la investigación empírica y en la aplicación del conocimiento sociológico para resolver los problemas sociales.

Los principales enfoques ideológicos que influyeron fuertemente en la Escuela de Chicago son el pragmatismo y el interaccionismo simbólico. Entre sus principales exponentes se incluyen a George Herbert Mead (1863-1931), Florian Znaniecki (1882-1958), Herbert Blumer (1900-1987), Erving Goffman (1922-1982), entre otros. Bajo esta corriente de pensamiento, el fenómeno de la interacción entre los individuos que conforman una sociedad con características particulares dadas es esencial en el proceso de integración (Duarte, 2018).

Esta teoría resulta una base para la definición de *integración*, ya que una comunidad, entendida como una sociedad integrada, no es exclusivamente resultado de la acción externa, de un Estado, diferente de los miembros que la componen.

Y continuando en esta línea interaccionista, se define *integración* tomando la siguiente interpretación:

Según Michel Oriol, tiene dos grandes connotaciones: por un lado, es un término que ha entrado en la lengua

común; integrado designa un conjunto de grupos de origen extranjero que no plantean problemas a la población autóctona, siendo un vocablo muy connotado por la noción de invisibilidad. Y, por otro lado, es utilizado también en el sentido de igualdad formal, de los inmigrantes y sus descendientes en comparación con la población autóctona (Herrera, 1994, pág. 74).

Recabando algunos conceptos de la teoría (interaccionismo simbólico) y la definición expuesta por Michael Oriol, se llega a la conclusión de que la *integración se* logra mediante el desarrollo de espacios de intercambio entre la sociedad ya existente y los nuevos integrantes.

Ya definidos los conceptos *refugiado e integración*, es preciso también puntualizar sobre la determinación de *Estado Llamante* y *Corredor Humanitario*, ya que son figuras esenciales en el presente trabajo. El primero surge a más de tres años del conflicto en Siria, y en un contexto de crisis humanitaria que motivó a nuestro país a tomar una iniciativa.

Mediante la disposición 3915 en el año 2014, la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante DNM), organismo del Ministerio del Interior de la Nación, desarrolló el Programa Especial de Visado Humanitario para extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe Siria (“Programa Siria”).

A través del Programa, podrían acogerse personas de nacionalidad siria y sus familiares, así como personas de nacionalidad palestina residentes en Siria y que hubieran recibido asistencia de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados en Palestina (UNRWA). Para este fin, surge la figura del *Llamante*, quien posibilita el inicio del trámite del visado humanitario y asume una serie de compromisos en relación al beneficiario, acompañándolo en el proceso de integración durante sus primeros doce meses en el país. En el caso de tratarse de una persona jurídica, la denominación es *Requiriente*.

Dentro del marco de esta disposición, la provincia de San Luis, bajo liderazgo de Alberto Rodríguez Saá, solicitó, mediante una carta enviada a la DNM el 19 de enero de 2017, inscribir a San Luis como “Estado Requiriente”, a lo que la DNM respondió de manera favorable, pero con el otorgamiento de la condición de *Estado Llamante*. Esto habilitó al Estado provincial a recibir migrantes de cualquier lugar del planeta que se encuentran huyendo de conflictos bélicos, en situación de hambruna, se hallen en campos de refugiados y que necesitan asentarse en otro país. Además, se le otorgó la facultad de convocar a instituciones privadas como “adherentes activos” a la red de contención de refugiados, sumando a personas que deseen colaborar.

Previamente al nombramiento de San Luis como Estado Llamante, el 16 de diciembre de 2016, en la casa de gobierno de la provincia ubicada en Terrazas del Portezuelo, Rodríguez Saá anunció la creación del *Corredor Humanitario* y el Comité de Refugiados San Luis (que fue refrendado por el Senado y la cámara de diputados de San Luis, mediante ley I-0964-2017, el 7 de febrero de 2017). El objetivo de esta iniciativa fue contribuir con la protección y búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados, defendiendo el Derecho de Asilo y los Derechos Humanos, convirtiendo a la provincia en Estado Llamante.

El objetivo de la Ley I-0964-2017, promulgada por el ejecutivo el 10 de febrero del mismo año, es:

Establecer las directrices generales para la recepción humanitaria de personas desplazadas forzosamente de sus Países de origen a causa de su raza, su religión, su nacionalidad, sus ideas políticas o su pertenencia a un determinado grupo social y fija las políticas en materia de integración social de quienes arriben al territorio Provincial mediante los mecanismos de admisión humanitaria disponibles” (Ley N I-0964-2017, art.1).

El Corredor Humanitario podría recibir en el futuro a personas que gocen del estatuto de refugiado, solicitantes de asilo o con visado hu-



manitario de cualquier nacionalidad, ya que su misión es “defender y promover los Derechos Humanos y el desarrollo integral de las personas refugiadas, con necesidad de protección internacional que elijan a la provincia de San Luis como lugar de asilo” (Corredor Humanitario de San Luis, 2018).

## **CAPÍTULO 2: CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONFLICTO EN SIRIA**

### **2.1. Primavera árabe**

Antes de hacer referencia al inicio del conflicto en Siria, se esboza un repaso del estado de la situación antes de desencadenarse los enfrentamientos en el país, tomando diferentes trabajos de investigación en relación a esta temática.

En noviembre del 2010 comenzó a gestarse un fenómeno social que concentró la atención mundial, la primavera árabe, llamada así por la época en que se inició, que en medio oriente coincide con esta estación del año. Se trató de un conjunto de movimientos sociales cuyo factor común fue el espacio geográfico definido: oriente medio, integrado por Túnez, Egipto, Yemen, Libia, Siria, Marruecos y Turquía.

Estos movimientos, conformados por varios sectores de la población, obreros, estudiantes, desempleados, amas de casa, oficinistas, entre otros, perseguían una finalidad común: la libertad democrática, frente a gobiernos autoritarios de turno (regímenes instaurados en las décadas de 1950 y 1970). Los mismos privaban de derechos y libertades a los ciudadanos, y los sometían a carencias económicas que colocaban a la población en situación de vulnerabilidad.

Con el propósito mencionado, los grupos de protesta acudieron a las manifestaciones pacíficas en sitios públicos, y en algunos casos movimientos armados, haciendo uso de las redes sociales como medio de difusión y coordinación.

Según refieren quienes tratan la temática, este fenómeno fue considerado como la primera gran oleada de protestas laicas y democráticas del siglo **xxi** en el mundo árabe (Avila Ruiz, 2015).

El suceso que marcó el origen de la primavera árabe fue la inmola-ción de un vendedor ambulante en la ciudad de Sidi Buzid, Túnez, en

diciembre de 2010, luego de que las fuerzas policiales confiscaron su puesto ambulante, único medio de sustento. En un contexto generalizado de alza de precios, pobreza y desigualdad, falta de libertad de expresión, corrupción, bajo un gobierno dictatorial como el de Zine El Abinide Ben Alí (1987-2011), el resto de la población se sumó a las rebeliones contra este régimen (Carolina, 2014).

Conocida como la Revolución de los Jazmines, la ola de protestas en contra del gobierno de Ben Alí logró su cometido con la huida del dictador en enero del 2011, motivando a otros países del medio oriente al levantamiento contra sus gobiernos autoritarios. Un destacado ejemplo de ello fue Egipto, en donde se suscitó un movimiento social que duró 18 días, y culminó con el derrocamiento del líder Hosni Mubarak (1981-2011).

Se alzaron nuevas manifestaciones, en Yemen bajo el gobierno de Alí Abdullah Saleh, y Libia contra Moahamar Gadafi con más de 40 años en el poder, las cuales se caracterizaron por ser muy violentas y conllevar gran número de muertes, implicando la intervención armada de organismos internacionales como la OTAN. En ambos casos, los líderes fueron derrocados, culminando con dictaduras políticas y dando inicio a la democracia (Avila Ruiz, 2015).

El fenómeno de la primavera árabe generó un efecto contagio en los países del medio oriente y norte de África, siendo Siria, lugar en donde las protestas pacíficas culminaron en una guerra interna con graves consecuencias humanitarias.

## **2.2. Siria. Datos históricos y geográficos**

Hacia el 2011 Siria contaba con más de 20 millones de habitantes. Se trata de un país cuya costa se denomina Mediterráneo Oriental. El río Éufrates atraviesa el país de norte a sur y dado que un gran desierto se extiende por la zona oriental, la población se ubica en el norte y el oeste. Limita al norte con Turquía, al este con Irak, al oeste con el Líbano y al sur con Israel y Jordania.

Se organiza en torno a Alepo y Damasco (capital), ciudades muy antiguas en las cuales residen multiplicidad de etnias, comunidades y confesiones heterogéneas. Entre las etnias se distinguen árabes que conforman la mayoría, y kurdos, hallando también minorías de armenios, turcos y asirios.

En el plano confesional, musulmanes, chiíes (alauís, drusos e islamíes) y suníes, cristianos y yazidíes (secta kurda concentrada al norte del país) (Conesa, 2021).

Por su posición estratégica, Siria históricamente fue objeto de interés ya que permitía el paso de Oriente hacia Occidente y viceversa, de modo que siempre sufrió ocupaciones, invasiones, lo que explica en cierta forma la heterogeneidad étnica, cultural y confesional. Su territorio era mucho más amplio e incluía al Líbano, Jordania, Israel y Palestina.

Fue parte de imperios como el romano y el bizantino, los que le aportaron la cultura griega y el cristianismo a la región. Luego, con la caída del imperio bizantino y la llegada de los árabes, se incorporó la lengua árabe y, en el plano confesional, se instauró el islam como religión prevalecte. En el año 1516 y hasta el 1918, Siria formó parte del Imperio turco-otomano, otorgando un mayor control sobre el mediterráneo en detrimento de Europa.

En mayo del año 1916, en medio de la Primera Guerra Mundial, se ratificó el tratado de Sykes-Picot, por el cual Francia y Gran Bretaña acordaron dividir las posesiones del imperio otomano en oriente próximo (en caso de vencerlo) en 3 zonas, una bajo control británico, otra bajo el francés, y por último Palestina que sería administrada por la comunidad internacional.

Finalmente, con el Tratado de Versalles en 1919 al finalizar la Primera Guerra Mundial, se puso fin al imperio otomano repartiendo sus territorios entre los vencedores y dando lugar a dos mandatos, El francés y el británico (Conesa, 2021).

Como se puede visualizar en el siguiente mapa, Siria quedaría bajo control francés.

Imagen 1: Acuerdo Sykes-Picot (1916).



Fuente: Maiquez, Recortes del Medio Oriente, 2017

Con la delimitación territorial que estableció el tratado de Sykes-Picot, se formaron Estados multiculturales, étnicos y religiosos que dejaron de lado la promesa de un Estado árabe independiente, así como

de resolver la cuestión kurda que tantos años se tradujo en guerras y opresión, y el caso de Palestina, que pasó a ser foco de conflicto entre árabes y judíos, de atentados terroristas, y nuevos grupos enfrentados en el escenario internacional.

Otros conflictos de fronteras se suscitaron entre más Estados, pero no serán abordados en este trabajo, ya que el foco se centra en la cuestión siria. Es importante resaltar que el conglomerado de Estados producto de la división territorial dispuesta por las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial, marcó el origen de numerosos enfrentamientos que caracterizaron al mundo árabe desde entonces.

La injerencia extranjera, motivada por fuertes intereses sobre los recursos de la región (petróleo), o bien por razones de necesidad de control y dominio ideológico, como es el caso de la alianza entre Irán, Siria y Hezbollah bajo el eje de resistencia antioccidental, hicieron de medio oriente un campo de batalla con crisis humanitarias cuyas consecuencias persisten aún.

En 1930 Siria fue declarada República, se redactó un proyecto de constitución el cual todavía permitía el control francés sobre el país, hasta el año 1946, en donde la ONU declaró la independencia del pueblo sirio, dando fin al mandato francés y evacuando las tropas extranjeras (Conesa, 2021).

Nuevos escenarios políticos se fueron suscitando en Siria, como la conformación junto a Egipto de la República Árabe Unida en 1958 bajo el liderazgo de Gamal Abder Nasser (fundador del panarabismo, ideología que encierra un nacionalismo árabe hacia la creación de un Estado Árabe Unido), el cual duró apenas tres años, y el advenimiento de un golpe de Estado en 1961 que restableció la República.

En 1963 se formó el Consejo Nacional del Comando Revolucionario (CNCR), bajo control de un partido denominado Partido de Resurrección Socialista Árabe (Partido Baaz), y conformado por militares y civiles que tomaron los poderes del Estado. El partido Baaz, fundado

en 1944 por un cristiano, Michel Aflak, defendía las ideas de Nasser y sentaba sus bases en el socialismo.

Distintos sucesos fueron fragmentando al propio partido en su interior, entre moderados y extremistas, lo que finalmente culminó con la llegada de la familia Al-Assad al poder, que persiste hasta hoy en el poder.

### **2.2.1. Partido Baaz y el gobierno de Al-Assad**

Tras conflictos internos y golpes de Estado, en 1970, Hafez Al-Assad, dio el último golpe de Estado liderando el partido Baaz, en el cual se había desempeñado como general de las fuerzas aéreas y luego como ministro de defensa (1966-1970).

Este gobierno estaba comprendido por una minoría alauí (rama del chiísmo) y representaba el 12% del total de la población de un país mayoritariamente sunní. De carácter estrictamente autoritario, hizo uso de la represión como mecanismo de control a los opositores liderados por los Hermanos Musulmanes, promotores de la constitución de un Estado Islámico. La “masacre de Hamma”, suscitada en febrero de 1982, fue un claro ejemplo de la represión que el gobierno ejerció sobre la oposición sunní que pretendía dar fin al gobierno de Hafez Al Assad.

José Luis Juan Conesa, en su tesis de doctorado “El conflicto en Siria y el uso de la fuerza”, realiza una descripción del gobierno de Hafez haciendo mención a algunos puntos de interés. En el plano interno, efectuó reformas construyendo carreteras, hospitales, escuelas y halló petróleo. Dentro de estas reformas también incluyó políticas progresistas como impulsar el papel de la mujer en ámbitos académicos y aumentó (relativamente) la libertad de expresión. Creó una Asamblea Popular e instauró el Régimen Nacional Progresista compuesto por varios partidos. Reestructuró las fuerzas de seguridad e incluyó a las minorías alauís en los cargos oficiales del ejército, respetando sin embargo a la mayoría suní, para lo cual los sumó en su gobierno y también creó mezquitas.

En el ámbito exterior, su rivalidad con Israel siempre se mantuvo, apoyando así a Palestina en su lucha, así como a los separatistas kurdos en Turquía. Estableció una alianza con Irán, tras la guerra contra Irak de Saddam Hussein. Con el mundo occidental, en especial Estados Unidos, la relación manifestó muchos altibajos, siendo así que en 1974 el país contaba con su embajada en Damasco, por el acercamiento entre ambos países, pero dada la cercanía del Estado occidental con Israel, esta relación prontamente se quebró.

A su muerte, en el 2000, Hafez Al-Assad fue sucedido por su hijo, Bashar Al-Assad, de profesión odontólogo formado en Londres, quien no debería haber ocupado el cargo como líder del país, si no fuese por la muerte del sucesor de su padre, su hermano Basil Al-Assad en 1994, tras un accidente automovilístico. Bashar, inexperto en términos político-económicos, con un aparente carácter reformista abierto a occidente, pronto se mostrará como un fiel continuador de las directrices que su padre impartió en el gobierno.

El control de Siria continuó en manos de la élite conformada por la familia Al-Assad, entendiéndose por familia a individuos ligados no solo por lazos de sangre sino por intereses personales y afectivos (Martínez, 2020). Cabe mencionar que Bashar fue elegido presidente como único candidato del partido Baaz árabe socialista, mediante referéndum, dado que no se celebraban elecciones pluripartidistas.

La llegada de Bashar al poder creó esperanzas de democratización y cambios favorables para la sociedad, en contraposición con el gobierno autoritario y represor de Hafez, pese a sus aparentes políticas progresistas. Se liberó a presos políticos, entre los que se hallaba un gran número de Hermanos Musulmanes, acompañándolo con libertad de prensa y el incremento de derechos civiles, abriendo espacios de debate entre académicos e intelectuales sugiriendo mejoras.

Esta realidad, rápidamente se esfumó (2001) con la detención y represión de activistas de derechos humanos y opositores puestos en prisión sin instancias de apelación, y sometidos a fuertes torturas. Bas-



har fue reelegido por referéndum en 2007, generando esto una fuerte polémica en torno a este sistema autoritario y carente de elecciones libres y pluripartidistas.

Al igual que durante el mandato de su padre, Bashar mantuvo una política exterior alejada de Estados Unidos, debido a su rivalidad con Israel, su apoyo a Hezbollah en Líbano con presencia de tropas, y su condena a las invasiones de Irak y Afganistán durante el gobierno de George W. Bush. A pesar de algunos acercamientos entre ambos países, el eje de resistencia conformado por Siria, Irán y Hezbollah contra la dominación de Estados Unidos e Israel en oriente medio, determinaron esta histórica rivalidad.

Habiendo descrito este escenario bajo el gobierno de la familia Al-Asad, es necesario, aunque difícil, determinar las causas específicas de la guerra civil que acabó con miles de vidas y ocasionó una crisis aún mayor a nivel mundial que es la crisis de refugiados.

La corrupción, la brutalidad y modus operandi de las fuerzas de seguridad, la diferencia de creencias y etnias en el país, el empobrecimiento del sector agrícola debido a la falta de competitividad tras la liberación económica, la desfavorable situación económica de desigualdad, desempleo, los altos índices de informalidad laboral, así como la ausencia de un sistema político democrático y pluripartidista, fueron algunos factores decisivos para dar inicio a las primeras protestas.

Según refiere Matías Ferreyra (2018), investigador del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe (IREMAI), en Siria, la Primavera Árabe se manifestó en un contexto de inestabilidad del secular partido Baaz y el declive de ideologías como el panarabismo y el socialismo árabe.

El gobierno baazista se regía bajo un modelo de Estado secular que pretendía aminorar las diferencias confesionales, pero que nunca pudo disuadir, dando lugar a una islamización del conflicto.

Tres factores incidieron en ello, y fueron: la sobre-representación de la confesión alauí en el Estado y la sub-representación de la minoría sunní, ocasionando la inestabilidad política entre las identidades religiosas; el carácter represivo del Estado, violencia sistemática hacia los activistas sunníes catalogándolos como terroristas; y, por último, la penetración islamista extranjera en el sistema político sirio, lo que implicó la radicalización y militarización del conflicto.

El 6 de marzo del año 2011, en Dara, ciudad ubicada al sur del país, un grupo de jóvenes dibujó un grafiti en una pared expresando su oposición al régimen, lo que generó su detención y con ello grandes manifestaciones en su apoyo, que fueron reprimidas por las fuerzas policiales. Se trató de una violenta represión que rápidamente desencadenó en más protestas, sumadas a las que se hicieron presentes en Egipto, Túnez, Libia y Yemen, siendo parte del fenómeno de la Primavera Árabe, al cual se hizo referencia anteriormente.

### **2.3. Guerra Siria y los principales actores del conflicto**

Particularmente en Siria, lo que comenzó como una protesta pacífica, dio lugar a una sangrienta guerra que, además, involucró a otros Estados en apoyo al régimen de Al-Assad, brindando ayuda económica y militar, como es el caso de Irán. Motivado por intereses estratégicos e ideológicos, su paso por Siria ha sido esencial para proveer de armas y recursos a la agrupación musulmana chiíta Hezbollah, en Líbano; por otro lado, su colaboración con la perpetuidad del régimen ha procurado el no avance de Arabia Saudí, su enemigo.

También Rusia, como el oponente máximo de Estados Unidos, ha brindado apoyo con la provisión de armamentos al régimen de gobierno sirio, para mantener el equilibrio de poder en la región.

Por el lado de la oposición, se conformaron dos grupos, el Consejo Nacional Sirio, integrado por un conjunto de actores políticos de la oposición, que luego fue reemplazado por el Consejo Nacional de la Revolución Siria y las Fuerza de la Oposición; y, por otro lado, las agru-

paciones yihadistas que han tomado preponderancia en la guerra civil y, si bien se trató de grupos heterogéneos, todos comparten la idea de constituir un Estado islámico bajo la *sharia*<sup>11</sup> como ley. Se pueden distinguir el Frente Al-Nusra, afiliado a Al-Qaeda; Estado Islámico de Irak y Siria (luego denominado Estado Islámico) el cual crece muy rápidamente y se compone de yihadistas radicales; Jaysh al Islam (Ejército del Islam); y por último, el Frente Islámico que agrupa a varias organizaciones armadas rebeldes, pudiendo destacar a Ahsrar-al-Saam, Liwaa al Tawheed y Suqoor-al-Shaam.

Estados Unidos encabeza una coalición de oposición al régimen, como enemigo histórico de Rusia, y aliado de Arabia Saudí, demostrando la trascendencia Internacional que el conflicto adquiere, con frecuentes intervenciones armadas.

Este entramado conflictivo entre simpatizantes del régimen y opositores, alimentando y acrecentando la guerra, ha desencadenado oleadas de refugiados, con ello crisis humanitarias y violaciones al Derecho Internacional Humanitario, cuya amenaza a la paz y seguridad internacionales obligan a activar los sistemas de protección por parte de los Estados.

11 La *sharia* es la ley religiosa islámica reguladora de todos los aspectos públicos y privados de la vida, y cuyo seguimiento se considera que conduce a la salvación (Real Academia Española, 2022).

## **CAPÍTULO 3: DESPLAZAMIENTO FORZADO Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL: INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO**

### **3.1. Derecho Internacional de los Refugiados (Convenio de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo de Nueva York de 1967) y Derecho Internacional Humanitario (DIH)**

Tras la finalización de la Primera Guerra Mundial, gran cantidad de personas se vieron obligadas a huir de su país de origen debido a la falta de protección que allí sufrían, generando con ello en la comunidad internacional la necesidad de protección internacional.

Surgió así, con el Tratado de Versalles (París, 28 de junio de 1919), la Sociedad de las Naciones, impulsada por el entonces presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, para velar por la paz y seguridad internacionales, bajo la idea de seguridad colectiva. Esta sociedad, fundada el 10 de enero de 1920 retomaría las bases del idealismo de Kant y abogaría por una unión de Estados para velar por la paz mundial.

Bajo la Sociedad de las Naciones surgieron los primeros convenios en materia de refugiados, si bien se trató de acuerdos para atacar esta problemática en situaciones específicas, y en un espacio geográfico particular (Machado Cajide, 2013).

Con el inminente advenimiento de la Segunda Guerra Mundial y el fracaso de la Sociedad de las Naciones, el flagelo de los refugiados adquirió aún mayor relevancia, y obligó a la comunidad internacional a tomar esta problemática con mayor seriedad. Nació la Organización de las Naciones Unidas, (Estados Unidos, 1945), como marco bajo el cual surgieron los primeros instrumentos jurídicos de protección de los refugiados de carácter universal (Contarini, 2017).

Se creó además la Organización Internacional para los Refugiados (OIR) en 1946, la cual posteriormente se transformaría en el Alto Co-

misionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en diciembre de 1949, y cuyo estatuto se adoptó en diciembre de 1950.

Finalmente, en julio de 1951, convocada la Conferencia de Plenipotenciarios en Ginebra, Suiza, se adoptó el Convenio de Ginebra el 28 de julio de 1951 (en adelante convención de 1951), el cual entró en vigor en 1954 (Barahona, 2003).

Si bien la convención de 1951 abordaría la problemática de refugiados desde un enfoque más global respecto de los tratados que se originaron bajo la Sociedad de las Naciones, aún existiría una limitación temporal, al otorgarle protección internacional solo a aquellas personas cuya necesidad se origine como consecuencia de los sucesos ocurridos luego de la Segunda Guerra Mundial o Guerra Fría.

Por lo mencionado anteriormente, surgió en 1967 el protocolo adicional al estatuto de refugiado, el cual elimina esta limitación temporal.

De todos modos, es preciso destacar el aporte de la Convención de 1951 a la temática de refugiados, al otorgarle un estatuto legal. El refugiado es una persona que sufre o tiene fundados temores de sufrir una persecución individualizada por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por opiniones políticas, encontrándose fuera del país y sin querer regresar él.

Al tratarse, de este modo, de una institución jurídica internacionalmente regulada, los Estados que adhieren a la convención, asumen obligaciones en lo que respecta a esta problemática. Uno de ellos es la obligación del Estado de la entrega de un título de viaje al refugiado, ante la posible ausencia de pasaporte nacional por parte de este, y así otorgarle libertad de circulación dentro del territorio del Estado de refugio (Barahona, 2003).

De lo anterior se desprende la posibilidad de obtener un permiso de residencia por parte del refugiado, suponiendo una fase posterior que es la obtención de la nacionalidad, lo cual ya involucra al derecho interno de cada Estado y escapa a la convención de 1951.

El principio de no devolución, mediante el cual se prohíbe la expulsión o devolución del refugiado al territorio del Estado en el cual su vida corre peligro, está contemplado en el convenio de 1951.

Sin embargo, y para concluir, según Pérez Barahona (2003), se han suscitado a lo largo de estos años circunstancias que han superado la definición de refugiado del convenio de 1951, como guerras, situaciones de extrema violencia, que obligan a personas a huir sin poder probar persecución o tener fundados temores, como establece la convención.

Diferentes instrumentos y convenios de alcance internacional han sido creados después en diversas regiones del mundo, para adaptar las necesidades particulares que se han ido manifestando. Ejemplo de ello son la Convención de la OUA (1969) y la Declaración de Cartagena (1984) entre otras.

Si bien no se trata de instrumentos de naturaleza vinculante, particularmente las directrices de la Convención de 1951 le han aportado al ACNUR una mayor claridad en la definición del refugiado, y el establecimiento de una visión de complementariedad, de conjunto, sobre el problema del flujo masivo de personas que huyen de situaciones de violencia (Contarini, 2017).

Es importante destacar que, frente a esta problemática en crecimiento de flujo de refugiados en distintas partes del mundo, existe una convergencia entre marcos jurídicos regulatorios pertenecientes al orden jurídico internacional: el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados. Gracias a esta convergencia en el cumplimiento de un objetivo común y esencial, que es la protección de la persona, ACNUR ha podido elaborar las distintas directivas en materia de protección internacional de los refugiados (Contarini, 2017).

Sin efectuar un abordaje en profundidad de los tratados más importantes en los que se sustenta el derecho internacional humanitario, se pueden citar: el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña del 12

de agosto de 1949 (CG-I); el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar del 12 de agosto de 1949 (CG-II); el Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra del 12 de agosto de 1949 (CG-III) y el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra del 12 de agosto de 1949 (CG-IV).

Además, convenios complementarios, como el Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (PA-I) y el Segundo Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relacionado con la protección de víctimas de conflictos armados no internacionales (PA-II). Ambos entraron en vigor el 7 de diciembre de 1978.

Tanto el derecho internacional humanitario, como el derecho internacional de los refugiados, dirigen la visión hacia la problemática del refugiado desde la necesidad de protección; mientras que el primero lo hace estableciendo la determinación de conflicto armado como detonante de una situación de violencia, el segundo no le otorga dicha importancia; sin embargo, los dos confluyen en la necesidad de protección (Contarini, 2017).

La República Argentina ratificó, en 1961, la convención sobre el estatuto de refugiados de 1951 y el protocolo de 1967 en ese mismo año. Si bien nuestro país era parte de la convención, la determinación de la condición de refugiado era impartida por ACNUR. En 1985 mediante decreto 465/85, se creó el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE), bajo la órbita de Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), que luego será reemplazado por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), por disposición de la ley N° 26.165 General de Reconocimiento y Protección al Refugiado.

### **3.2. Europa frente a la crisis de refugiados**

El contexto europeo tras las dos Guerras Mundiales, en especial la Segunda, la crisis migratoria tras el conflicto en Siria, y la fuerte necesidad de protección internacional por parte de la población vecina a algunos estados europeos, han puesto en evidencia un rasgo que identifica la respuesta de la comunidad europea frente a este fenómeno: la seguridad estatal.

La política de asilo, estipulada en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), y compartida entre las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros, estuvo desde sus inicios dirigida a garantizar la seguridad en un espacio interior de libertades, un espacio interior sin fronteras que permitiese crear un mercado interior (Hidalgo, 2017).

Sin embargo, existe un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) cuyas disposiciones sirven de guía para la aplicación de la Convención de 1951. Mediante él se regulan el derecho a la protección internacional, incluyendo a las personas refugiadas.

El SECA reúne criterios para asignar responsabilidad de los Estados frente a la demanda de protección internacional (Reglamento Dublín III y Reglamento EURODAC), así como normas relativas al asilo y respuesta frente a la necesidad de asilo (Directiva 2013/32; 2031/33; 2011/95; 2001/55).

Aunque el SECA debe enmarcarse en las disposiciones de la Convención de 1951 y su Protocolo Adicional, no necesariamente refleja la naturaleza de esta convención en materia de refugiados. En el año 2016 se efectuaron modificaciones al sistema Dublín y EURODAC, que implican entre otras cosas, la eliminación de las disposiciones de carácter discrecional por parte de los Estados, unificando entonces las normas de protección, derechos concedidos a los solicitantes de protección internacional y mejoramiento en las condiciones de refugio.



En 2001, se adopta la Directiva 2001/55CE del Consejo, primera norma jurídica de carácter general que regula la acogida de la afluencia masiva de personas desplazadas.

A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) Protección temporal: un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen, se garantiza a las mismas protección inmediata y el carácter temporal, en especial si el sistema de asilo también corre el riesgo de no poder gestionar este flujo de personas sin efectos contrarios a su buen funcionamiento, al interés de las personas afectadas y al de las otras personas que soliciten protección. (2001/55CE art. 2.a.).

Basada en razones humanitarias y en el marco jurídico del Convenio de Ginebra, en particular en el principio de no devolución, la acogida temporal parece proponer una solución frente a la inexistencia de concretas normas jurídicas que estipulan la obligación internacional de proporcionar protección en situaciones de desplazamientos masivos y forzosos (Arenas Hidalgo, 2005).

La Protección Temporal surge como un sistema complementario al SECA, que determina la acogida inmediata y de carácter temporal para casos excepcionales de afluencia masiva de personas desplazadas (...) que establece un concreto estatuto cualificado de extranjería para sus beneficiarios” (Arenas Hidalgo, 2005, pág. 95).

Pese a esto, no se observa la importancia asignada a los derechos fundamentales, sino más bien a la seguridad de cada Estado. Existen dificultades en el otorgamiento del visado humanitario, el cual es solicitado por las personas cuya necesidad de protección es inminente en el momento en que se encuentra en territorio europeo, quedando bajo análisis tanto el requerimiento de asilo como el Estado que será

responsable de tal determinación. Cabe destacar que el sistema de Protección Temporal no es un derecho exigible por los requirientes de asilo, si bien la urgencia humanitaria así lo requiera, sino que se trata de una decisión a criterio del Consejo Europeo en base a un acuerdo entre los Estados, siendo imposible definir el desencadenante del sistema de Protección Temporal (Arenas Hidalgo, 2005).

En síntesis, lo que imparte originariamente la Convención de 1951, basándose en el principio de solidaridad, distribuyendo responsabilidades en materia de asilo y refugio, el principio de unidad familiar y la contemplación del perfil social del solicitante de asilo, pareciera no ser tenido en cuenta por el Sistema Europeo. Se pone en evidencia la necesidad de contener flujos fuera de las fronteras estatales, así como la lucha contra la inmigración, en detrimento de los principios humanitarios (Hidalgo, 2017).

## **CAPÍTULO 4: ARGENTINA: POLÍTICA ESTATAL FRENTE AL FENÓMENO DE REFUGIADOS SIRIOS**

### **4.1. Programa Siria (2014)**

#### **4.1.1. Marco Jurídico**

El flagelo de la guerra en Siria y la crisis de refugiados que esto ocasionó, motivó a nuestro país, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en el año 2014, a tomar iniciativas. Mediante la disposición 3915/2014 de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), se creó el Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe Siria (Programa Siria).

Antes de ahondar en su mecánica, en su funcionamiento, es fundamental detenerse en su punto neurálgico, que es el “criterio” de admisión previsto en el artículo 23M de la Ley N° 25.871 de Política Migratoria de la República Argentina, denominado “razones humanitarias”.

La ley argentina de política migratoria, N° 25.871, promulgada el 20 de enero de 2004, reconoce los derechos humanos de las personas migrantes. En este sentido, entre los objetivos que su artículo 3° señala, el primero y el más importantes es “dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes” (Ley 25.871, 2004). A continuación, su artículo 4° declara que migrar es un derecho “esencial e inalienable de la persona y la República lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” (Ley 25.871, 2004).

Migrar es entonces un derecho esencial e inalienable de la persona humana, inherente a su personalidad, porque nace de la propia naturaleza humana. Es, por tanto, un principio que orienta la interpretación de las normas migratorias y que guía la aplicación de la política migratoria nacional.

Bajo este principio, resulta razonable encuadrar al Programa Siria según la Disposición N° 3915, Considerando 3 “... en las políticas de protección de los derechos humanos que sostiene la República Argentina” (DNM, 2014) y que esto signifique “... *una respuesta concreta a la grave crisis humanitaria que continúa asolando a dicho país (Siria) y la situación de emergencia en que se encuentra la población refugiada, en el entendimiento de que las necesidades de protección y las proporciones de la crisis humanitaria que afecta a la población civil requieren del mayor compromiso por parte de todos los Estados y de respuestas basadas no solo en el derecho internacional de los refugiados*” (DNM, 2014).

Esta respuesta, según refiere el artículo 1° de la Disposición N° 3915/2014, consistió en la “*facilitación del ingreso a la República Argentina mediante la tramitación de permisos de ingreso y visados por razones humanitarias de extranjeros afectados por el conflicto armado*”, en tanto se tratase de “*personas de nacionalidad siria y sus familiares, independientemente su nacionalidad*” como lo aclara el inciso a), así como también de “*nacionalidad palestina, residentes habituales o que hubieran residido en Siria y recibido asistencia de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (UNRWA)*”, según el inciso b) del mismo artículo.

De este modo, los beneficiarios obtendrían un permiso de ingreso y visado temporario, en la categoría prevista por el artículo 23, inciso m) de la Ley 25.871 por razones humanitarias, y con un plazo de permanencia autorizado de dos años, prorrogable por un año más y con opción a solicitar residencia permanente en el país.

En suma, se trató de “acoger”, simplificando la concesión de visados por motivos humanitarios.

El decreto 616/2010 que reglamenta el art. 23 m) de la Ley de Migraciones 25.871, determina cuáles son las razones humanitarias:

Se tendrán especialmente en cuenta las siguientes situaciones:

1. Personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas en los términos de la legislación aplicable en la materia, se encuentran amparadas por el Principio de No Devolución y no pueden regularizar su situación migratoria a través de los restantes criterios previstos en la Ley 25871 y en la presente reglamentación

2. Personas respecto de las cuales se presume verosímelmente que, de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional<sup>12</sup>.

Es muy importante aquí señalar lo que el punto 1 indica, y es no tratarse de personas refugiadas o asiladas en los términos de la legislación aplicable en la materia, es decir, conforme a la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165.

Sin lugar a duda, “... *las dimensiones del conflicto armado y de la situación de la población civil...*” (DNM, 2014. Considerando 11) en Siria, encuadran exactamente en ambas razones humanitarias. Ahora bien, mediante el otorgamiento del visado humanitario, el Estado argentino reconoció la necesidad de brindar protección internacional a las personas afectadas por la guerra en Siria, respondiendo al llamado de ACNUR y otras organizaciones ante la carga que estaba siendo asumida por los Estados vecinos a Siria.

Y, aunque en el lenguaje cotidiano se hace referencia a los “refugiados sirios”, tratándose de las personas que han sido acogidas por el Programa Siria, con todo lo expuesto, se enfatiza la diferencia que

12 Decreto 66/2010. Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificaciones, artículo 23 m), pts. 1 y 2.

supone el visado humanitario en relación al status de refugiado. La solidaridad y protección de nuestro país se expresó en otorgar un visado humanitario y no el status de refugio, otorgando un tratamiento diferente sin mengua del principio de no devolución y la protección de sus derechos esenciales.

Los motivos de este procedimiento son prácticos, y radican en la lentitud y complejidad que significa apelar al reconocimiento de la condición de refugiado a través de la CONARE, optando entonces por un mecanismo menos burocrático para la selección de los beneficiarios del programa.

#### **4.1.2. Implementación**

El trámite de visado humanitario, como indica la disposición 3915/2014 de la DNM, debe ser iniciado por un ciudadano argentino o residente permanente en el país, mediante la presentación de una carta de invitación. De este modo, el solicitante recibiría el nombre de llamante, quien debería poseer una relación con el beneficiario de hasta cuarto grado de parentesco o una relación afectiva comprobable.

Mediante la carta de invitación, el llamante se compromete a brindar asistencia, alojamiento, manutención y acompañamiento en su proceso de integración.

La duración del Programa Siria, inicialmente se estableció por un año, pero ante la incesante guerra en el país, en 2015 se decidió prorrogar por un año más, ampliando el espectro de llamantes a aquellos que no fueran familiares directos (DNM, 449/2015).

Es importante destacar en qué se inspiró el Estado para efectuar esta modificación, brindándole la posibilidad de ser llamante a todo aquel que no fuese familiar del beneficiario: el modelo canadiense de Patrocinio Comunitario, llevado a cabo por grupos de personas particulares y organizaciones sociales, a fines de 1970. Mediante el mismo, el gobierno de Canadá instauró un sistema de recepción de personas

refugiadas sustentado en el aporte económico y acompañamiento de estas personas, a través de organizaciones comunitarias, por el lapso de doce meses. No solo es un aporte monetario, sino un acompañamiento integral, en el proceso de aprendizaje del español, en la obtención de trabajo, en el proceso de adaptación a la sociedad, el ingreso al sistema educativo, entre otros.

La particularidad que reviste el sistema de patrocinio comunitario de Canadá reside en que el control y monitoreo del sistema, es ejercido por las instituciones públicas y organizaciones civiles, otorgándole mayor capacidad organizativa al programa.

Dicho modelo será el que adopte la provincia de San Luis con la creación del Corredor Humanitario, como se especificará en el próximo capítulo.

Como expone Analía Kim, en su Tesis de Maestría titulada Programa Siria, continuidades y cambios: del visado humanitario al modelo de patrocinio comunitario”, *“la institucionalización de este modelo a largo plazo supone la construcción/consolidación de un modelo de gestión asociada”* (Kim, 2018, pág. 78). En esta dirección, se propone un esquema de mayor liderazgo gubernamental que incluye y hace partícipes a todos los actores involucrados, sean llamantes, requirientes, beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, de modo que exista una retroalimentación constante, planificación y gestión compartida.

Continuando con la evolución del Programa Siria, en un contexto internacional conmovido por el flagelo de los refugiados que la guerra en Siria ocasionó, es preciso mencionar un acontecimiento que motivó a nuestro país a asumir un mayor compromiso con esta causa.

En septiembre de 2016, se aprobó en Nueva York la Declaración de Nueva York sobre refugiados y migrantes, en el marco de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre Refugiados y Migrantes. El objetivo de esta reunión fue elaborar una agenda global, instando a

los gobiernos a asumir mayores compromisos respecto a las personas refugiadas y migrantes. Se hizo presente la noción de responsabilidad compartida, como eje central (Kim, 2018).

Fue en este contexto, que el presidente Mauricio Macri anunció que en nuestro país se recibirán alrededor de 3.000.000 refugiados, para lo cual la cooperación internacional resultaría imprescindible.

En línea con estos cambios en 2016, mediante la disposición 4683/2016, se suprimió la temporalidad del Programa Siria, estableciendo su vigencia hasta que el conflicto perdure en la República Árabe Siria.

Se incorporó además la figura del requiriente, tratándose de personas jurídicas, organizaciones de reconocido prestigio o experiencia de trabajo humanitario en el país, “*gobiernos provinciales o municipales que manifiesten su intención de facilitar el ingreso de beneficiarios al Programa Siria*” (Disposición 4683 DNM, 2016. Artículo 3°).

Desde el punto de vista institucional, y para articular el accionar de los distintos actores gubernamentales, se aprobó en septiembre del 2016 el Decreto 1034/2016, por el cual se creó el Gabinete Nacional del Programa Siria. Dicho gabinete sería asistido por la Mesa de Trabajo Nacional Siria (Mesa Siria) bajo instrucciones de la DNM, y estaría encargada de coordinar a nivel nacional el accionar de las mesas técnicas (provinciales) para la implementación del Programa.

En 2017 se presentó ante el ERCM (Emergency Resettlement Country Joint Support Mechanism o Mecanismo Conjunto de Apoyo a Países de Reasentamiento de Emergencia)<sup>13</sup> un programa conjunto de la ACNUR y la OIM para la obtención de asistencia técnica y financiera a países con voluntad de establecer o expandir sus programas de reasenta-

13 Mecanismo creado en el año 2016 en el marco de la Declaración de Nueva York (Informe de la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes, CAREF, 2018).



miento de refugiados. El proyecto fue aprobado y Argentina comenzó a recibir ayuda por parte de estos organismos, así como del gobierno de Canadá, a través de la Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados, una alianza que consiste en colaborar con otros países en la implementación y desarrollo de sus programas comunitarios (CAREF, 2018).

Habiendo recorrido los principales aspectos de la institucionalización del Programa, a nivel jurídico, como las tres disposiciones de la DNM y la incorporación de elementos del modelo de patrocinio comunitario de Canadá, se reconoce que, en el abordaje de la cuestión del desplazamiento forzado, el Estado fue tomado un rol más fuerte. Sin embargo, y en concordancia con lo que indica Kim (2018), “para fortalecer el Programa, especialmente en lo que refiere a profundizar este nuevo modelo de coordinación, el Estado nacional debe implementar un modelo de gestión asociada” (Kim, 2018, pág.10).

Es preciso coordinar la participación de todos los actores involucrados en el proceso de acompañamiento al individuo, tanto el Estado o gobierno provincial y local, los requirientes y llamantes, como las personas que reciben refugio a fin de garantizar la durabilidad y permanencia del Programa.

## **4.2. Refugiados sirios en Argentina**

En los términos de la Convención de 1951 sobre el estatuto de refugiados, su protocolo adicional de 1967 y la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165<sup>14</sup>, muchas personas de origen sirio han solicitado el reconocimiento del estatus de refugiado.

14 Ley sancionada el día 8 y promulgada el día 28 de noviembre de 2006. Hasta ese año, el fenómeno de los refugiados era abordado a través de la ley de Migraciones N° 25.871, que establecía derechos para el migrante, pero no se trataba de una legislación específica para los refugiados (Ley N° 25.165, 2006).

Según informes estadísticos publicados por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) que refieren al período 2016-2020, se efectuaron más de 11.000 solicitudes de reconocimiento, de las cuales 164 fueron efectuadas por personas de origen sirio, el 1% del total, con un porcentaje de aceptación del 92%, lo que muestra una respuesta favorable de nuestro país frente a la necesidad de refugio de estas personas (cuadro 1 y 2).

Otro aporte estadístico es el que brinda el informe realizado por la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF, 2018). Con datos recabados de la CONARE, período 2012-2016, expone que más de 6.000 solicitudes se presentaron en nuestro país (el 80% de las peticiones se efectuaron entre 2013 y 2015), 467 por parte de personas sirias de las cuales 392 (85%) fueron reconocidas como refugiadas (cuadro 3 y 4).

**Cuadro 1: Solicitudes de reconocimiento de estatuto de refugiado (2016-2020) Solicitudes por nacionalidad**

Nacionalidad	Evolución anual						Total	en %	Tendencia
	2016	2017	2018	2019	2020	2020			
Senegalesa	871	395	228	98	17	1609	14	Decreciente	
Otros	223	327	360	251	92	1253	11	Decreciente	
Colombiana	34	55	55	65	44	253	2	Decreciente	
Cubana	167	222	252	188	56	885	8	Decreciente	
Siria	45	62	32	8	17	164	1	Creciente	
Dominicana	52	184	240	196	31	703	6	Decreciente	
Haitiana	294	385	483	86	79	1267	11	Decreciente	
Ucraniana	67	22	79	9	0	117	1	Decreciente	
India	34	30	40	33	3	140	1	Decreciente	
Nigeriana	25	6	16	16	1	64	28	Decreciente	
Armenia	50	98	53	21	5	227	2	Decreciente	
Venezuela	57	135	883	267	1059	4391	39	Decreciente	
Bolivia	1	3	0	56	65	125	1	Creciente	
<b>Total</b>	<b>1920</b>	<b>1924</b>	<b>2661</b>	<b>3184</b>	<b>1509</b>	<b>11198</b>	<b>100%</b>	<b>Decreciente</b>	

**Cuadro 2: Reconocimiento de estatuto de refugiado (2016-2020)**  
**Reconocimiento por nacionalidad**

Nacionalidad	Evolución anual	2016	2017	2018	2019	2020	Total	en %	Tendencia
Siria		93	16	15	21	6	151	16	Decreciente
Otros		24	52	88	83	37	284	30	Decreciente
Colombiana		0	3	3	11	2	19	2	Decreciente
Ucraniana		39	13	12	11	1	76	8	Decreciente
Ghanesa		2	1	1	0	0	4	0	Estable
Haitiana		2	0	0	6	2	10	1	Decreciente
Cubana		3	0	1	5	2	11	1	Decreciente
Nigeriana		3	1	1	0	1	6	1	Estable
Armenia		0	0	0	0	0	0	0	Estable
Venezolana		0	1	14	294	3	312	33	Decreciente
Boliviana		0	0	0	0	62	62	7	Creciente
<b>Total</b>		166	87	135	431	116	935	100	Decreciente

Fuente: CONARE, Estadísticas Refugiados, 2020

**Cuadro 3: Solicitudes de reconocimiento de estatuto de refugiado (2012-2016)**

Año	Solicitudes de presentadas	Solicitudes presentadas por sirios	
			%
2012	1.467	50	3
2013	614	122	20
2014	830	91	11
2015	1.262	159	13
2016	1.920	45	2
<b>TOTAL</b>	<b>6.093</b>	<b>467</b>	<b>8</b>

Fuente: Informe CAREF (2018).

**Cuadro 4: Reconocimiento de estatuto de refugiado (2012-2016)**

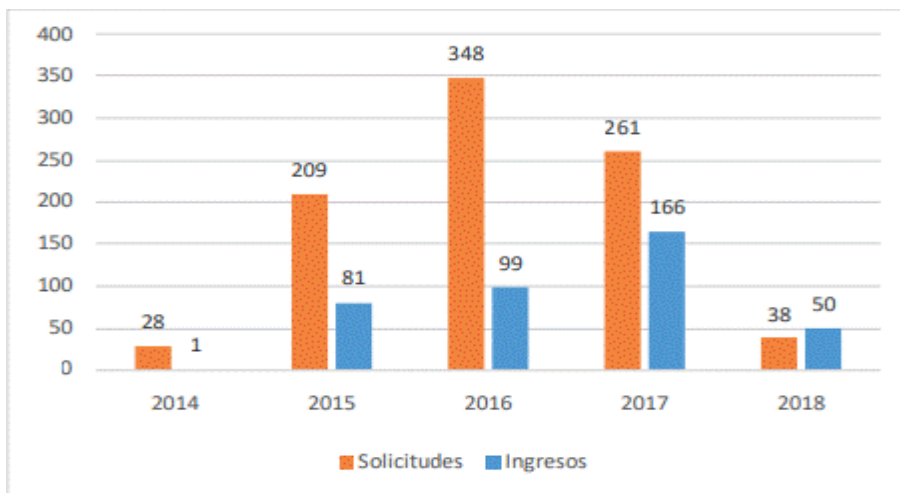
Año	Estatuto Reconocido	Estatuto reconocido a personas sirias	
			%
2012	147	40	27
2013	287	130	45
2014	88	59	67
2015	115	55	48
2016	166	93	56
<b>TOTAL</b>	<b>803</b>	<b>392</b>	<b>49</b>

Fuente: Informe CAREF (2018)

Paralelamente a los datos informados, de acuerdo con el informe que realizó CAREF (2018), entre el segundo semestre del 2014 y principios del 2018, hubo 884 solicitudes de visado humanitario realizadas por llamantes de distintas provincias, dentro del marco del Programa Siria, de los cuales se registraron 397 ingresos. Las solicitudes quedan sujetas a revisión y pueden ser rechazadas, como fue el caso de nuestro país. Los picos que se registraron (de acuerdo a este informe, entre 2016 y 2017 se presentaron aproximadamente 600 solicitudes) se deben, en parte, al avance del conflicto en Siria, así como a la eliminación del requerimiento de parentesco entre el llamante y el beneficiario.

La provincia de San Luis, siguiendo la estadística de solicitudes, se ubicó en el tercer puesto de jurisdicciones con mayor número de peticiones, 85 en el período 2014-2018 (cuadro 6).

#### **Cuadro 5: Solicitudes de Ingreso vs Ingresos Registrados (2014-abril 2018).**



Fuente: Informe CAREF (2018).

**Cuadro 6: Solicitudes por jurisdicción (2014-2018)**

Jurisdicción	Cantidad	%
CABA	160	21,6
Buenos Aires	145	19,5
San Luis	85	11,5
Salta	67	9,0
Córdoba	61	8,2
Mendoza	55	7,4
La Rioja	40	5,4
Santa Fe	32	4,3
Tucumán	20	2,7
Sgo del Estero	18	2,4
Chaco	12	1,6
Entre Ríos	9	1,2
Río Negro	9	1,2
San Juan	8	1,1
Jujuy	6	0,8
Catamarca	5	0,7
Misiones	5	0,7
Chubut	2	0,3
Neuquén	2	0,3
La Pampa	1	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>742</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Informe CAREF (2018).

Según el testimonio de Johnny Shaabo, un beneficiario sirio que vive en San Luis, los jóvenes cuando cumplen 18 años son reclutados obligatoriamente al ejército, con lo cual no tienen más opción que luchar y arriesgar su vida, o huir (Shaabo, 2022). Este dato explica por qué las solicitudes de ingreso, en varones de esta edad, son mayores.



Más allá de los datos estadísticos que permiten trazar un mapa en nuestro país, visualizando los momentos de mayor afluencia, y la composición del grupo de personas que arribaron en los períodos citados, es importante analizar en qué sentido nuestro país ha sabido responder frente a las necesidades de las personas respecto a su integración. Tomando como referencia los datos recabados en el informe de CAREF (2018), las entrevistas realizadas por la Dirección Nacional de Población (dependiente del Registro Nacional de las Personas del Ministerio del Interior y Transporte) en 2013 y 2016, problemas como la demora en el reconocimiento del refugio y la obtención del DNI, dificulta el acceso a otros derechos que forman parte de sus necesidades. No es un tema menor el limitado dominio del español, dado que además incide negativamente en la obtención de empleo.

Las entrevistas efectuadas a distintas personas, “alertaron tempranamente acerca del impacto emocional y psico-social que genera el desplazamiento forzoso” (CAREF, 2018, pág. 40).

Entender que recibir a individuos cuya seguridad, integridad y derechos fundamentales se ven vulnerados, implica la responsabilidad, para quienes se constituyen como llamantes, de otorgarle los medios necesarios para que esta persona logre revertir dicha situación. No basta con la sensibilidad que esto genera, convirtiendo a la figura del refugiado o beneficiario en una víctima que necesita ayuda, pero que también debe cumplir con el rol de buen refugiado, adaptándose de manera forzosa a las circunstancias dadas en el país de acogida.

A modo de conclusión en relación con este capítulo, se puede visualizar la importancia que adquiere el llamante en esta difícil tarea de acoger a una persona que se encuentra en situación de emergencia, entendiéndose que esta labor no puede afrontarse de manera individual, sin un marco institucional de apoyo. Por este motivo, si bien el modelo de patrocinio comunitario canadiense aplicado al Programa, ofrece las herramientas que acompañan al visado humanitario, para la integración de las personas refugiadas, es vital la intervención del Estado en el control, monitoreo y ejecución de los casos.

## **CAPÍTULO 5: SAN LUIS COMO ESTADO LLAMANTE**

### **5.1. Corredor Humanitario San Luis**

#### **5.1.1. Naturaleza jurídica. Objetivos y alcances**

Tras la disposición N°4683/2016 de la DNM, se amplió la figura del llamante, incluyendo a organizaciones de la sociedad civil, gobiernos provinciales o municipales, que ahora podrían constituirse en requirientes, en el marco del Programa Siria (Disposición 4683, DNM, 2016, art. 3).

En este contexto, a fines del 2016 y durante la visita al Vaticano del gobernador Alberto Rodríguez Saá, para participar de la Cumbre “Europa: los refugiados son nuestros hermanos”, se expuso la creación de un Corredor Humanitario en colaboración con esta causa<sup>15</sup>. A continuación, el 16 de diciembre, el gobernador anunció en el Salón Blanco de Terrazas del Portezuelo<sup>16</sup> la creación del Corredor Humanitario y Comité de Refugiados San Luis, coordinado por Liliana Scheines, cuyo objetivo sería contribuir con la protección y búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados, defendiendo el derecho de asilo y los derechos humanos, convirtiendo a la provincia en Estado Llamante (Corredor Humanitario de San Luis, 2018).

El anuncio fue refrendado por el Senado y la cámara de diputados de San Luis, mediante la creación del Corredor Humanitario y el Comité

15 Vaticano, diciembre de 2016. El Papa hizo un llamamiento a los representantes de las ciudades europeas a recibir a refugiados sirios, instando a un cambio de actitud hacia los migrantes y refugiados, pasando de una cultura del rechazo a una cultura del encuentro (CAREF, 2018).

16 Terrazas del Portezuelo, conglomerado de edificios que conforman la casa de gobierno de la provincia de San Luis.

de Refugiados por ley I-0964-2017, el 7 de febrero de 2017. Otros 62 municipios aceptaron esta iniciativa pese a las diferencias políticas presentes.

El objetivo de la Ley I-0964-2017, promulgada por el ejecutivo el 10 de febrero de este año, es:

Establecer las directrices generales para la recepción humanitaria de personas desplazadas forzosamente de sus Países de origen a causa de su raza, su religión, su nacionalidad, sus ideas políticas o su pertenencia a un determinado grupo social y fija las políticas en materia de integración social de quienes arriben al territorio Provincial mediante los mecanismos de admisión humanitaria disponibles” (Ley N I-0964-2017, art.1).

Es importante destacar que esta normativa no limita su alcance al Programa Siria, por lo que el Corredor Humanitario podría recibir en el futuro a personas que gocen del estatuto de refugiado, solicitantes de asilo o con visado humanitario de otras nacionalidades.

### **5.1.2. Metodología**

Desde sus inicios, la misión del Corredor Humanitario es “defender y promover los Derechos Humanos y el desarrollo integral de las personas refugiadas, con necesidad de protección internacional que elijan a la provincia de San Luis como lugar de asilo” (Corredor Humanitario de San Luis, 2018).

En vistas del cumplimiento de aquella misión, el Corredor Humanitario especificó los tres ejes sobre los cuales trabajaría (Corredor Humanitario, 2018):

A nivel Internacional: difusión de un mensaje de bienvenida dirigido a quienes han tenido que huir de su país de origen. A través de videos y escritos por medio de organizaciones no gubernamentales como AC-NUR; por medio de representaciones diplomáticas de Argentina en el

exterior, personas sensibilizadas con la causa que deseen colaborar, o a través de testimonios de familias que ya habitan en San Luis. Luego de la difusión, y una vez que las familias deciden arribar a la provincia, el Comité gestiona su traslado y asistencia.

A nivel Nacional: en ocasión de la existencia del Programa Siria, junto al incesante horror ocasionado por la crisis en dicho país, la provincia se constituye en el primer Estado Llamante o Requiriente, facultado de este modo para obtener el visado humanitario para las personas subsumidas bajo este flagelo, ante la DNM. Asume desde el gobierno, el compromiso de facilitar la integración de las personas beneficiarias del programa y se predispone a colaborar con las distintas dependencias del Estado Nacional que forman parte de la Mesa Siria para la colaboración mutua.

A nivel Provincial: teniendo como objetivo el establecimiento y la integración de las personas beneficiarias del programa, el Estado se compromete a beneficiar a través de la coordinación de Adherentes Activos:

Tickets aéreos desde el lugar de residencia hasta la ciudad de San Luis

Alojamiento inicial por tres meses en departamentos que forman parte del campus de la Universidad de La Punta, en donde reciben enseñanza de idioma y se los asiste para la búsqueda de empleo. Luego, alojamiento en departamentos para vivienda por dos años, en residencias universitarias.

- Cobertura médica gratuita. DOSEP, la obra social del Estado.
- Contención Psicológica
- Asesoramiento jurídico gratuito
- Otorgamiento de Cédula de Identidad Provincial Electrónica (CIPE).
- Enseñanza del idioma español mediante el dictado de cursos en varios niveles.
- Manutención por un período aproximado de dos años.
- Escolarización gratuita para niños y niñas en instituciones públi-

cas de la provincia.

- Acceso a educación universitaria y/o terciaria gratuita para adultos en instituciones públicas provinciales o nacionales.
- Facilitación de procesos de revalidación de títulos, tanto secundarios, como terciarios, así como la certificación de oficios y habilidades técnicas.
- Servicios de traducción y de intérprete.
- Formación para el empleo y/o autoempleo.
- Asistencia para el acceso al empleo.

### **5.1.3. Adherentes activos**

El Corredor Humanitario cuenta con una red de adherentes voluntarios (sistema adoptado del modelo de patrocinio comunitario de Canadá), denominada adherentes activos (cuadro 8). La conforman universidades, asociaciones civiles, confesiones religiosas, municipios y voluntarios que colaboran con las familias refugiadas desde ámbitos diversos, cubriendo necesidades como alojamiento, escolarización para niños, capacitación en oficios, facilitando empleo, atención psicológica, asesoramiento jurídico, enseñanza del idioma, etc. También brinda contención y apoyo, mediante la modalidad “Familia Amiga”, forjando relaciones más cercanas y generando un sentido de pertenencia a la comunidad (Corredor Humanitario, 2018).

Entre los adherentes activos más participativos, se encuentra la Universidad de La Punta<sup>17</sup>, la cual dispone de 48 departamentos para vivienda distribuidos en 4 edificios. Dicha institución ha incorporado a jóvenes sirios en sus carreras universitarias y tecnicaturas terciarias, primero como oyentes hasta lograr el manejo del español.

17 Ciudad de La Punta, municipio ubicado a 20 km de la ciudad capital, San Luis, y que pertenece al departamento de Juan Martín de Pueyrredón.

#### **5.1.4. Implementación**

A partir de su implementación en 2017, y durante el primer año, el Corredor Humanitario recibió a 38 personas de origen sirio que fueron ingresando en forma escalonada a través del visado humanitario. Hacia septiembre del 2018, el número ascendió a 45, incluyendo a una persona nacida en San Luis, el 04 de abril del mismo año (Cuadro 7).

Las familias acogidas, en su mayoría, estaban compuestas por parejas con niños pequeños, o sin hijos; personas jóvenes originarias de importantes centros urbanos como Damasco, Alepo, Latakia y Homs.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y ACNUR, colaboró en la acogida de estas personas a través del pago de sus pasajes a través del Mecanismo Conjunto de Apoyo a Países de Reasentamiento de Emergencia (ERCM).

**Cuadro 7: Refugiados sirios en San Luis (septiembre de 2018)**

Nombre	Nacimiento	Ocupación/ Profesión	Llegada a San Luis
LANA	31/3/1992	ARTISTA PLÁSTICA	7/2/2017
MAJD	6/1/1986	CHEFF	7/2/2017
TALIA ESPERANZA	13/02/2021		Nacida en San Luis
GEORGE	19/6/1972	TÉCNICO EN MAQ. DE COSER	13/3/2017
MARIA	23/6/1983	AMA DE CASA	13/3/2017
JOHNNY	26/8/2001	ESTUDIANTE	13/3/2017
MIKL	8//2007	ESTUDIANTE	13/3/2017
FADI	2/7/2010	ESTUDIANTE	13/3/2017
JOSEPH	2/6/1981	COMERCIANTE	13/3/2017
MAYA	12/8/1985	COSMETÓLOGA/ PASTELERA	13/3/2017
HOUSIP	2/1/2009	ESTUDIANTE	13/3/2017
ABELARDO	24/9/2016		13/3/2017
LILA	13/4/2018		nacida en San Luis
ANTOINE	7/10/1979	CHOFER PROFESIONAL	13/1/2017
GEORGINA	11/4/1984	PELUQUERA	13/3/2017
JUDY	23/3/2006	ESTUDIANTE	13/3/2017
GEORGE	15/3/1984	CHOFER	31/5/2017

BRENDA ARELLANO

GEORGINA	27/10/1986	AMA DE CASA	31/05/20017
EDMON	2/3/2010	ESTUDIANTE	31/5/2017
MARITA	13/8/2015		31/5/2017
TAMER	1/1/1994	ESTUDIANTE ULP	13/7/2017
MAHER	15/9/1995	ESTUDIANTE ULP Y MÚSICO	13/7/2017
EILE	31/3/1986	CHOFER PROFESIONAL	12/12/2017
LAMA	1/1/1984	LIC. EN TURISMO	12/12/2017
ELMA	11/12/2015		12/12/2017
PHILIP	1/4/1984	ELECTRICISTA	12/12/2017
MARIA	26/3/1989	COSMETÓLOGA	12/12/2017
GEORGE	28/8/2009	ESTUDIANTE	12/12/2017
MIRA	21/9/2008	ESTUDIANTE	12/12/2017

IBRAHIM	19/10/1975	INGENIERO	12/12/2017
ABEER	3/7/1984	MECANICA DENTAL	12/12/2017
MISSAN	17/4/2010	ESTUDIANTE	12/12/2017
ZAIN	9/5/2013		12/12/2017
WAEI	16/11/1996	ESTUDIANTE ULP	12/12/2017
MAHER	19/10/199	LIC. EN NEGOCIOS	12/12/2017



UNIVERSIDAD DE CONGRESO

JAN	26/1/1973	SUPERVISOR INDUSTRIAL	21/7/2018
SILVA	27/9/1982	COSMETÓLOGA	21/7/2018
LINA	15/4/26	ESTUDIANTE	21/7/2018
SENTIA	30/2/2008	ESTUDIANTE	21/7/2018
HUSSAM	12/2/1973	LIC. EN MARKETING Y RRPP	21/7/2018
AMANI	21/10/1976	AZAFATA	21/7/2018
NATALY	30/1/2009	ESTUDIANTE	21/7/2018
AMMAR	10/10/1995	TECNICO EN ASCENSORES	29/8/2018
GEORGETTE	11/9/1999	MÚSICA	29/8/2018
SAID	15/10/1984	COMERCIANTE	27/9/2018
HIAM	1/9/1993	AMA DE CASA	27/9/2018

Fuente: Corredor Humanitario (Gobierno de San Luis, 2018).

**Cuadro 8: Adherentes activos destacados (2018)**

Universidad de la Punta	Brinda desde los inicios del programa, residencia a las familias sirias en los departamentos del Campus, además de facilitar el aprendizaje del idioma español.
UNSL (Universidad Nacional de San Luis)	Colabora a través de la reválida de materias y títulos, asesoramiento a microemprendedores, alojamiento y acceso a cursos de extensión universitaria.
Ministerio de Ciencia y Tecnología	Facilita la inscripción de adherentes activos a través de una página web diseñada por el Ministerio.
Ministerio de Salud y DOSEP (Dirección de Obra Social del Estado Provincial)	Brinda cobertura y atención médica a los refugiados.
Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto	Se registran 62 municipios como Adherentes Activos.
Ministerio de Turismo	Facilita bicicletas para los beneficiarios del Programa.
Ministerio de Educación – Escuela Generativa Corazón Victoria	Otorga plazas para que los niños se incorporen a este novedoso sistema de aprendizaje.
Ministerio de Obras Públicas e Infraestructura	Incorpora a Lana (artista plástica) al Programa “Pinta Bien, Pinta San Luis”.
Ministerio de Desarrollo Social	Posibilita la realización cursos de capacitación en oficios encaminados a la búsqueda de empleo.
Secretaría de Transporte	Empresas de transporte brindan pase libre en colectivos cuyo recorrido abarca La Punta-San Luis.

Secretaría de Cultura	Organización de eventos como la muestra RefugiArte junto al ACNUR y Cascos Blancos, para concientizar a la población.
Hotel Internacional Potrero de los Funes	Otorga a Madj (Chef) una pasantía para dar a conocer las comidas típicas nacionales. A su esposa (Lana), un espacio para mostrar sus obras de arte.
Individuos y Familias Amigas	El aporte es ilimitado, ya que comprende ayuda económica, donaciones, contención, entre otros.
FISAL (Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana)	Realiza actividades de capacitación para entender la situación psicosocial de las personas que llegan a Argentina en el marco del Programa Siria. Participa ACNUR y Cascos Blancos.
Diario de la República	A través de sus publicaciones, colabora en la concientización sobre la problemática del desarraigo y de la guerra.
Sociedad Sirio Libanesa	Brinda contención a las familias compartiendo espacios y realizando visitas periódicas.
Iglesia Católica	Asiste espiritualmente a las familias, a la vez que emprende acciones de concientización y sensibilización de la sociedad sanluiseña.
Artista Mario Lange	Otorga participación a los niños sirios en sus murales, junto a Lana que forma parte de su equipo de trabajo.

Fuente: Corredor Humanitario (Gobierno de San Luis, 2018).

El cuadro anterior muestra cómo se llega a los objetivos propuestos por el Corredor Humanitario, una pregunta que puede ser respondida a través de datos concretos, y resultados comprobables.

## **5.2. Familias en San Luis: Situación actual. Logros y desafíos pendientes para su integración.**

Siendo partícipes de las políticas aplicadas por el gobierno conforme a su misión de defender y promover los Derechos Humanos y el desarrollo integral de los refugiados, es preciso relatar el presente de quienes aún viven en San Luis.

Uno de los principales desafíos a los que inicialmente se enfrentaron las familias fue el idioma, dado que cuestiones como vivienda y manutención ya estaban garantizadas por el gobierno. Para los mayores de 35 o 40 años, todo fue más difícil, sin embargo, a través de cursos presenciales y online, obtuvieron un dominio del español que les permitió su rápida inserción en la sociedad. Según expuso la coordinadora del Comité de Refugiados, en una entrevista realizada por CAREF<sup>18</sup>, la intención de la provincia era traer a personas jóvenes, con hijos pequeños o sin hijos, en vistas de facilitar este proceso. Actualmente se puede evidenciar, luego de entrevistas personales realizadas a jóvenes como Johnny Shaabo, de 22 años nacido en Alepo, o Lana Saadeh, de 30 oriunda de Damasco, el uso de modismos propios del lenguaje puntano<sup>19</sup>, difícilmente adquiridos sin una estrecha interacción con el resto.

En relación a su situación habitacional, las familias aún viven en las residencias del Campus de la Universidad de la Punta, concentrándose

18 CAREF viajó a San Luis en abril de 2018, siendo recibida por el Comité de Refugiados, (brazo ejecutivo del Corredor Humanitario), encabezado por Liliana Scheines.

19 Perteneciente o relativo a San Luis, a San Luis de la Punta de los Venados. Real Academia Española, 2021. Consultado en marzo de 2022. <https://dle.rae.es/puntano>

en uno de los cuatro edificios que el predio posee. Cada departamento cuenta con cuatro ambientes equipados, amoblados y wifi, lo que brinda comodidad a cada grupo familiar. La provincia aún les brinda vivienda gratuita y ayuda económica mensual para afrontar parte de sus gastos cotidianos.

En cuanto al nivel educativo alcanzado, es vital destacar la asistencia de los niños a escuelas generativas durante los primeros años en la provincia. Estas instituciones forman parte de una iniciativa que nace en 2016 y propone un modelo inédito de educación, basado en formas libres de aprendizaje, espacios físicos relajados y en entornos naturales. Están alineadas con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>20</sup>, entre los cuales se encuentra la “Reducción de las desigualdades”.

Corazón Victoria<sup>21</sup>, el club más antiguo de la ciudad transformado en escuela generativa, es la institución en la cual los niños y adolescentes sirios incorporaron el idioma y aprendieron a relacionarse con sus pares, desde el esparcimiento, el juego y la diversión, como parte de una normalidad que no conocían. Evidenciando el nivel de inserción y aprendizaje alcanzado por ellos, es correcto afirmar que esta modalidad les ha dado herramientas para su rápida adaptación e integración. Y aquí es importante destacar que la integración va más allá de la mera inclusión de las familias al sistema educativo; los estudiantes argentinos son quienes también deben entender y empatizar con la situación de estas personas que han tenido que huir de su país, dejándolo todo.

20 En la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015, más de 150 líderes se reunieron en la sede de la ONU en la ciudad de Nueva York, para dar lugar a la agenda para el desarrollo sostenible. Se establecieron 17 objetivos y 169 metas que fueron aprobados en la Asamblea General por Resolución A/RES/70/1.(UN, 2015).

21 Adherente activo del programa del Corredor Humanitario San Luis.

Actualmente, no todos concurren a Corazón Victoria, sino que han optado por otras escuelas públicas autogestionadas (EPA) como la N°11 Juan Carlos Rodríguez en San Luis, o EPA N°13 Esther Guevara (nivel primario) y N° 14 Martin Luther King (nivel secundario) en la ciudad de La Punta, lo que demuestra la autodeterminación e independencia por parte de las familias.

Algunos ya han egresado y se encuentran estudiando una carrera universitaria, como Johnny Shaabo, quien cursa el tercer año de una tecnicatura en Energías Renovables, dictada por la Universidad Nacional de San Luis (UNSL). Maher, de 27 años y oriundo de Homs, aún continúa, desde su llegada, la carrera de Producción Musical, también en la UNSL.

En referencia al ámbito laboral, la mayoría posee una ocupación, gracias a la colaboración de las familias amigas, los adherentes activos, y la coordinadora del Corredor Humanitario.

Algunos obtuvieron trabajo apenas arribados a la provincia, como Lana Sadeh, en el Programa de Diseño y Arte “Pinta San Luis”, del Ministerio de Obras Públicas e Infraestructura. También su marido Majd, de profesión chef, quien tomó temporariamente una pasantía en el Hotel Internacional Potrero de los Funes, y pudo contar con su propio Food Truck de comidas árabes, facilitado por ACNUR. Cabe destacar que en este emprendimiento participan también otras familias que trabajan desde sus hogares y que hasta el momento no habían encontrado empleo.

Johnny, el joven estudiante universitario de Energías Renovables, trabaja en el Shopping Center de San Luis en el diseño y colocación de pantallas solares para el abastecimiento eléctrico del edificio.

Solo algunas amas de casa, mayores de 35 años, que transcurren la mayor parte del tiempo en sus viviendas, aún manifiestan algunas dificultades en relación con esto, en parte por no manejar el idioma. María Tuoma (madre de Johnny), nacida en Homs, de 37 años, fue entrevistada

personalmente<sup>22</sup>, y a pesar de su escaso manejo del español, pudo transmitir su deseo de incorporarse al mundo laboral. Ella hace trabajos de repostería a pedido, y recientemente tomó un curso de estética que la proyecta hacia un nuevo emprendimiento. Su marido, George Shaabo de 48 años, dueño en Siria de una cadena de negocios textiles que debió abandonar, trabaja en el arreglo de máquinas de coser, a la vez que para una empresa textil formando parte del sector de producción.

El logro de la independencia económica forma parte de una de las aristas de la integración, objetivo a cumplir por el programa, y en palabras de la coordinadora del Corredor Humanitario, “el sistema de adherentes activos tiene mucho por mejorar, en vistas del logro de la total inserción laboral de estas personas”<sup>23</sup>.

Cabe recordar que, a través de los adherentes activos, se crea un sistema de contención y participación conjunta para la solución de las problemáticas que aquejan a la población siria, en busca de mejores condiciones de vida.

Por encontrarse fuera del núcleo urbano más próximo, la interacción con personas no sirias es escasa, pero esto no impide su sociabilización, sobre todo para los jóvenes, en su mayoría en edad estudiantil, y adultos laboralmente activos. Las Familias Amigas, todavía presentes y con quienes hoy forman lazos de amistad, así como el acompañamiento constante de Liliana Scheines, facilitan la integración.

22 En mayo del 2021 se visitó en las residencias de la ULP, junto a la coordinadora del Corredor Humanitario, Liliana Scheines, a la familia Shaabo, entrevistando a George, su esposa María, y su hijo Johnny. En este encuentro se compartió un almuerzo, con comidas árabes elaboradas por ellos. También participaron Lana y Madj, primera pareja siria que llegó a la provincia.

23 Entrevista personal realizada el día 17 de febrero del 2022.

No menos importante de señalar es la cobertura de salud con la que aún cuentan estas familias, a través de la Obra Social del Estado (DOSEP), ya que forma parte de las necesidades básicas desatendidas en tiempos de guerra. Liliana Scheines, a modo de ejemplo, relata el caso de Joudy, una niña siria que llegó a la provincia junto a sus padres con tan solo 11 años, en marzo del 2017. Ella es hipoacúsica y, el 12 de diciembre del 2018, en el Hospital de San Luis, se le realizó un trasplante coclear que le permitió escuchar por primera vez. Con este testimonio, queda demostrado que la presencia del Estado, a través de la prestación de servicios públicos, garantiza los derechos básicos y fundamentales para los beneficiarios del programa, como a cualquier otro ciudadano puntano.

Identificar las fortalezas del Programa aplicado en la provincia, también da lugar al hallazgo de falencias o cuestiones a mejorar en un futuro, si nuevas familias arriban a San Luis. La diferencia cultural es uno de los aspectos a tener en cuenta con mayor compromiso. En Siria, predomina la cultura conservadora, lo que dificulta el proceso de adaptación, sobre todo en los adultos de más edad, ya que los niños, como se describió anteriormente, gracias a la educación inclusiva y participativa, no manifiestan inconvenientes.

Varias familias han decidido regresar por diferentes motivos, como su no adaptación, o por haber obtenido la ciudadanía, que permite el acceso a cualquier destino de Europa de una manera más ágil.

Tal es el caso de Lana y su marido Madj, junto a su hija Talia Esperanza, nacida en San Luis, quienes partieron con destino a Holanda el pasado 6 de abril de 2022, con un proyecto laboral para ambos. Dicho por Liliana Scheines, forma parte del programa el hecho de que, ya no corriendo peligro de vida, los sirios decidan irse, regresar cerca de sus seres queridos, entendiendo que las raíces movilizan a los seres humanos, y las costumbres, así como la cultura, están en su ADN, siendo algo muy difícil de reemplazar.



De las catorce familias que llegaron a habitar en el suelo puntano, quedaron siete, por las razones mencionadas, sin con ello hallar alguna causa que se le pueda atribuir al programa. Sí es preciso señalar, la falta de adaptación a una cultura totalmente diferente, no por la ausencia de un entorno propicio para la expresión y el desarrollo de las costumbres árabes, destacando que San Luis desde inicios del siglo xx ha mostrado su solidaridad con los sirios y libaneses con la gestión de la Sociedad Sirio Libanesa. Sí podría atribuirse como condicionamiento, la distancia que separa a las familias sirias del resto de la población, por encontrarse alejados del centro urbano, lo que genera, al menos en los adultos, una mayor complejidad en su integración.

Sin embargo, y no dejando de lado el aspecto cultural a mejorar, es de reconocer que forma parte del éxito del programa implementado en la provincia, la autodeterminación y búsqueda de horizontes bajo un estado de tranquilidad y paz. Este es el caso de todas estas personas que decidieron regresar cerca de sus familiares, o hallar mejores oportunidades laborales en sitios que quizás están más al alcance de sus expectativas, pues forma parte de sus derechos.

## CONCLUSIONES

Toda persona tiene derecho a elegir libremente su lugar para vivir, su trabajo, su familia, pues forma parte de sus derechos esenciales y de su libertad. Cuando esto sucede, la migración es un fenómeno natural en un mundo que ofrece posibilidades diversas para cada ser humano.

En oposición a lo anterior, en un contexto de sufrimiento humano, guerras, hambre, inseguridad, violación a los derechos humanos, entre otros flagelos, el desplazamiento forzado se convierte en el único recurso de supervivencia de las personas, invisibilizando gran parte de sus derechos. Significa una gran pérdida, dejar atrás el lugar en el cual han construido una historia, con la obligatoriedad de adoptar nuevas costumbres, formar parte de una nueva cultura, hallar nuevos medios de subsistencia, relacionarse con otras personas en un entorno totalmente desconocido, adquirir nuevos hábitos, idioma, y comenzar de cero. En muchos casos, las personas que se desplazan de manera forzada, abandonan parte de su familia, amigos, lo cual genera un sentimiento de culpa que difícilmente se aplaque.

En los mejores escenarios, estas personas que han tenido que huir de una manera dramática, hallan su destino en otros sitios, aunque reciban escasa asistencia en materia económica, sanitaria, psicológica y legal. Otros, en cambio, se encuentran en situación de extrema necesidad, en campos de refugiados, recibiendo colaboración de organismos internacionales como ACNUR, ONGs como la Cruz Roja Internacional, Cascos Blancos y otras organizaciones de ayuda humanitaria.

Mientras los conflictos armados, guerras civiles, situaciones de violencia agravadas por la necesidad de poder sobre distintas esferas de interés, continúan y parecen perpetuarse a lo largo del tiempo, las consecuencias humanitarias crecen en forma desmedida. La falta de compromiso por parte de la comunidad internacional, así como conductas visibles de xenofobia y racismo, entre otras, demuestra que la problemática de refugiados, en tanto personas que necesitan protec-

ción internacional debido a la vulneración de sus derechos, aún no ha sido abordada de manera conjunta y en la que los Estados no están verdaderamente dispuestos a asumir respuestas humanitarias innovadoras y comprometidas que la dimensión de la crisis humanitaria actual requiere.

Aún sin haber finalizado la ola migratoria siria, la guerra en Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022, ha dado origen a una nueva oleada de refugiados, sin precedentes en el continente desde la segunda guerra mundial, a quienes hoy Europa recibe con los brazos abiertos por tratarse de “europeos”, civilizados, cristianos, de clase media, “merecedores” de un sentimiento de orgullo por parte de sus hermanos del continente europeo, a diferencia de los sirios, que carecen de todas estas cualidades. Mientras que un sirio en Europa demoraba casi dos años en conseguir el status de refugiado, actualmente los ucranianos lo obtienen en 24 horas, pues se puso en práctica el Sistema de Protección Temporal instaurado en 2001, dispositivo que no se había vuelto a activar desde su creación, pese a que el elemento “desplazamiento masivo” se hizo presente tras la guerra en Siria, evidenciando las lagunas en el Derecho Internacional Humanitario.

En este contexto de movimientos nacionalistas y xenófobos, cierre de fronteras y falta de compromiso de los Estados, se observan fenómenos orientados en sentido contrario que abren paso a imaginar un futuro inmediato distinto. Tal vez el Pacto Global sobre Refugiados haya sido un puntapié significativo en la concientización sobre un flagelo al que toda la comunidad pertenece y del que no se pueda escapar debido a las consecuencias que la crisis de refugiados a nivel global trae para los Estados.

Aún existen iniciativas solidarias que proponen un modelo novedoso y efectivo como el que la provincia de San Luis aplica desde el 2017, y mediante el cual se abre camino a nuevas experiencias. La provincia manifestó su voluntad de recibir, de ser necesario, a personas que han tenido que huir de Ucrania, en ocasión de la creación de la Disposición 417/2022 de la DNM mediante la cual se otorgan visas huma-

nitarias para ciudadanos ucranianos. Basado en el modelo que guió al Corredor Humanitario para dar acogida a las personas de origen sirio, el propósito de esta acción trasciende la necesidad de proteger la seguridad del Estado, priorizando los derechos y la integridad de las personas.

En consecuencia, el Corredor Humanitario de San Luis, se focaliza en aspectos sustantivos como la vivienda, el idioma, el trabajo y la educación, así como la cultura y la preservación de las costumbres, lo que aporta fuertemente a la sensación de las personas un alivio para el sentimiento de desarraigo, y en contrapartida, la obtención de su autonomía. Como relata Liliana Scheines en sus discursos, apenas arribados los primeros sirios al suelo puntano, el gobernador les preguntó cuál era su sueño, y uno de ellos contestó: “Tener una casa y un trabajo”. Pues esos son sus derechos, contestó. Hoy esta pareja, Lana y Majd, no solo han podido construir su familia, dando a luz a su hija Talia Esperanza, sino que además ya han tomado otro rumbo, porque su sueño es ser libres. Y también forma parte de la integración, la autodeterminación y la libertad de elección del destino de las personas, en un contexto de tranquilidad, contando con los derechos esenciales cubiertos

Resulta, por último, muy importante destacar que el Sistema de Visado Humanitario, como alternativa al otorgamiento de Estatuto de Refugiado, otorga agilidad, rapidez, y condiciones propicias para brindarles a las personas seguridad jurídica, contención, protección, y el goce de sus derechos. Combinado con políticas sociales y económicas articuladas por una institución gubernamental en conjunto con la sociedad civil, resulta un modelo a replicar, profundizando las relaciones de cooperación con organizaciones internacionales como AC-NUR, ONGs, Cascos Blancos, que han sido vitales en el modelo implementado en la provincia de San Luis. Como afirma Liliana Scheines, “hay mucho por mejorar y corregir, y vamos a seguir colaborando” (Scheines, 2022).

Por todo lo anteriormente dicho, se comprueba la hipótesis de investigación: *San Luis, como único Estado Llamante en el país, a través del Corredor Humanitario, ha propiciado de manera exitosa la integración de las personas de origen sirio, como refugiados, mediante la acción conjunta del gobierno, el Corredor Humanitario y la población receptora.*

## REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes escritas

- Abu-Warda, N (2008). Las migraciones internacionales. *‘Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones*, 33-50. Madrid, España. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/ILUR/article/download/ILUR0707550033A/25848>
- Barahona, S. P (2003). El estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, (1), 225-250. <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/redur/article/view/3840>
- Cajide, L. M. (2013). Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de refugiados. *Anuario Digital CEMI*, 1., La Habana. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20131017013000/3landy.pdf>
- Casilimas, C. A. S (1996). *Investigación cualitativa* (p. 11). Icfes, Bogotá, Colombia. [https://www.academia.edu/download/37062622/INVESTIGACION\\_CUALITATIVA\\_Carlos\\_Sandoval.pdf](https://www.academia.edu/download/37062622/INVESTIGACION_CUALITATIVA_Carlos_Sandoval.pdf)
- Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes-CAREF (2018). *Programa siria: visa humanitaria + patrocinio privado. Una experiencia novedosa en Argentina, Buenos Aires*. <https://bit.ly/2usYv34>
- Comisión Nacional para los Refugiados (3 de mayo de 2022). *Estadísticas 2020, CABA*. <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/comision-nacional-para-los-refugiados>
- Conesa, J. L (2021). El conflicto en Siria y el uso de la fuerza. [*Proyecto de investigación, Universidad de Murcia, España*]. <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/107952>

- Contarini, E (2017). Protección internacional de personas refugiadas. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 42(95-2017). [https://www.academia.edu/download/58077685/FIGARI-PENCHASZADEH\\_-Contrastes\\_entre\\_los\\_programas\\_de\\_visados\\_humanitarios\\_y\\_elsistema\\_de\\_asilo\\_p.\\_293.pdf](https://www.academia.edu/download/58077685/FIGARI-PENCHASZADEH_-Contrastes_entre_los_programas_de_visados_humanitarios_y_elsistema_de_asilo_p._293.pdf)
- Dirección Nacional de Migraciones. Disposición N° 3915 (14 de octubre de 2014). *Programa Especial De Visado Humanitario Para Extranjeros Afectados Por El Conflicto De La República Árabe Siria* (“Programa Siria”).
- González, C. G. J (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *POLIS: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, 2(3), 115-147. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa México. <https://www.redalyc.org/pdf/726/72620305.pdf>
- Herrera, E (1994). *Reflexiones en torno al concepto de integración en la sociología de la inmigración*. [Papers: revista de sociología, 71-76, Barcelona, España]. <https://www.raco.cat/index.php/Papers/article/download/25209/58516>
- Kim, A (2018). Programa Siria, continuidades y cambios: del visado humanitario al modelo de patrocinio comunitario. Buenos Aires. <http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/16463>
- Maiquez, M. (2017). Acuerdo Sykes-Picot (1916). *Recortes del Medio Oriente*. [http://www.papelesdesociedad.info/IMG/pdf/acuerdo\\_sykes-picot\\_1916\\_.pdf](http://www.papelesdesociedad.info/IMG/pdf/acuerdo_sykes-picot_1916_.pdf)
- Mendia, I (2012). Cruz Roja (Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja). <http://redongdmad.org/manuales/derechoshumanos/datos/docs/Punto%203%20Escenarios%20y%20actores/3.2%20Actores/3.2.2%20Movimiento%20de%20la%20cruz%20roja..pdf>

- Miranda, C (1986). Realismo e idealismo en el estudio de las relaciones internacionales: la influencia de Hobbes y de Kant. *Revista de Ciencia Política*, 8(1-2), 88-100. Universidad Católica de Chile. <http://pensamientoeducativo.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6604>
- Ponte Iglesias, M. T. (2002). La protección de los refugiados en el marco regional europeo. *Anuario de Derecho Europeo*, 2, 329-352. <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/26705/La%20protecci%C3%B3n%20de%20los%20refugiados%20en%20el%20marco%20regional%20europeo.pdf?sequence=1>
- Ruiz, R. A. Á (2015). El conflicto en Siria y la Primavera Árabe. Una crisis en la actualidad. *Vínculos. Sociología, análisis y opinión*, (6), 73-106. [https://www.academia.edu/download/56759371/V6\\_4.pdf](https://www.academia.edu/download/56759371/V6_4.pdf)
- Serrano, P. P (2019). El Pacto Mundial sobre los refugiados: límites y contribución a la evolución del derecho internacional de los refugiados. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (38), 2. Universidad de la Rioja, Argentina. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7200181>

## Fuentes orales

### Entrevistas realizadas

- Pablo Mascareño, delegación DNM, San Luis, 03 de febrero de 2020
- María, ciudad de La Punta, San Luis, San Luis, 16 de mayo de 2021
- Lana, ciudad de La Punta, San Luis, 16 de mayo de 2021
- Majd, ciudad de La Punta, San Luis, San Luis, 16 de mayo de 2021
- Liliana Scheines, ciudad de San Luis, 25 de julio de 2021
- Johnny, ciudad de La Punta, San Luis, San Luis, 17 de febrero de 2022
- Liliana Scheines, localidad de Estancia Grande, 27 de febrero de 2022
- Pablo Mascareño, ciudad de San Luis, 18 de marzo de 2022



## Bibliografía

- Carabaña, J., & Lamo, E (1978). La teoría social del interaccionismo simbólico: análisis y valoración crítica. *Revista española de investigaciones sociológicas*, 1(78), 159-204. <http://files.sociedadycamunicacionbuap.webnode.com.ar/200000009-517985275d/interaccionismo%20y%20teoria%20social.pdf>
- Cicogna, M. P. A (2009). Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo **xx**. *Historia Actual Online*, (18), 51-63. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3065952.pdf>
- Garrido, A., & Álvaro, J. L (2007). La sociología de la Escuela de Chicago y su influencia en la psicología social. Madrid, España.
- [http://metabase.uaem.mx:8080/bitstream/handle/123456789/2977/2\\_OP%20%23694%20\\_La%20sociologi%CC%81a%20de%20la%20Escuela%20de%20Chicago%20y%20su%20influencia%20en%20la%20psicologi%CC%81a%20social%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://metabase.uaem.mx:8080/bitstream/handle/123456789/2977/2_OP%20%23694%20_La%20sociologi%CC%81a%20de%20la%20Escuela%20de%20Chicago%20y%20su%20influencia%20en%20la%20psicologi%CC%81a%20social%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Holzer, V (2012). La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la protección de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia. Ginebra, Suiza. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8995.pdf>
- Pérez Gil, L. V (2000). El dilema de la seguridad nacional en la Teoría de las Relaciones Internacionales. Universidad de la Laguna, España. [https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/18329/AFD\\_17\\_\(2000\)\\_08.pdf?sequence=1](https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/18329/AFD_17_(2000)_08.pdf?sequence=1)
- Pérez, R. M. (2002). Las prácticas de intervención humanitaria y el significado de la soberanía: Una lectura en el marco del cuarto debate de las Relaciones Internacionales. *Politeia*, (29), 113-130. Universidad Central de Venezuela, Venezuela. <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170033587004.pdf>

Revista Migraciones Forzadas (2014). La crisis siria, desplazamiento y protección. Oxford, Inglaterra. <https://www.fmreview.org/es/siria>

Rodríguez Martínez, F (2020). *SIRIA: Historia, Baazismo y Guerra. Una aproximación a la problemática de la Siria actual* [Tesis de Grado, Universidad de Sevilla, España]. <https://idus.us.es/handle/11441/101516>

Tapia, L. R. O (2009). En torno a la noción de realismo político. *Revista enfoques: ciencia política y administración pública*, 7(10), 15-46. Universidad Central de Chile, Chile. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96012388003.pdf>

Tirado, T (1992). El derecho internacional de los refugiados: funciones del ACNUR. *Relaciones Internacionales*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/10188>

## ANEXOS

Anexo A. Agradecimiento de ACNUR por el “Compromiso humanitario” de San Luis con relación a los refugiados sirios.



ACNUR  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Refugiados

Oficina Regional para el Sur de América Latina

Cerito 836, piso 10  
(C10 10AAR) Buenos Aires  
Argentina

Tel : +(54 11) 4815-7870  
Fax : +(54 11) 4815-4352  
Email: argbu@unhcr.org

11 de agosto de 2017

Número/Our code: ARG/160/17  
Vare/Your code:

Re: **Agradecimiento**

Señor Gobernador:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en seguimiento a la recepción recibida en San Luis los días 01 y 02 de agosto con motivo de la misión de la Señora Kate O'Malley, Directora Adjunta de la División de Protección Internacional de ACNUR con sede en Ginebra, Suiza e integrante del Comité de Coordinación del *Mecanismo de Apoyo Conjunto para Países de Reasentamiento Emergentes* (ERCM, por sus siglas en inglés).

En este sentido, deseo agradecerle por la cálida bienvenida y recepción a la delegación de ACNUR sumado a las visitas coordinadas por su oficina. Fue muy enriquecedor conocer el Corredor Humanitario en San Luis de la mano del equipo técnico del Comité de Refugiados y especialmente a las personas que ya han llegado a la provincia.

Agradeciendo una vez más el compromiso humanitario de la Provincia de San Luis para brindar protección internacional a personas refugiadas, hago propicia la ocasión para hacerle llegar nuestra consideración más distinguida.



Kylie Alcoba Wright  
Oficial a Cargo

Dr. Alberto Rodríguez Saá  
Gobernador de la Provincia de San Luis  
República Argentina

Anexo B. Fotos

La Universidad de La Punta recibe al Comité de Refugiados.



Fuente: Agencia de Noticias San Luis (Gobierno de San Luis, 2017).

Corredor Humanitario: los primeros refugiados, Lana y Majd.



Fuente: Agencia de Noticias San Luis (Gobierno de San Luis, 2017).

Sirios recibiendo sirios.



Fuente: *Corredor Humanitario* (Gobierno de San Luis, 2017).

B- O'Malley, directora global de ACNUR: "El programa de refugiados de San Luis es muy sólido".



Fuente: *Corredor Humanitario (Gobierno de San Luis, 2017).*

Primer festejo de Navidad, diciembre de 2017, en las residencias de la ULP.



Fuente: Agencia Católica de Informaciones – ACI Prensa, 2017



Carro de comidas “El Damasquiño”, donado por ACNUR.



Fuente: *El Diario de La República* (Gobierno de San Luis, 2021).